

FRODI ALIMENTARI: SANZIONI AMMINISTRATIVE E *BIS IN IDEM*

Food fraud: administrative sanctions and bis in idem

LUDOVICA LEO *

Abstract (it): Il contributo analizza il principio del *ne bis in idem* e la sua applicazione nel settore delle frodi alimentari, con particolare riguardo al rapporto tra le sanzioni amministrative e la responsabilità penale. Muovendo dalla ricostruzione della duplice dimensione del divieto del doppio giudizio, l'indagine si concentra in particolare modo sui criteri Engel quali parametri interpretativi forniti dalla Corte EDU per la qualificazione sostanziale delle sanzioni e sul successivo affinamento giurisprudenziale rappresentato dal test della *close connection*. Alla luce della giurisprudenza europea e nazionale, il lavoro infine esamina le ricadute di tali coordinate nel diritto alimentare, evidenziandone le criticità e i limiti in riferimento all'operatività del principio del *ne bis in idem* in un ambito caratterizzato da una particolare integrazione tra tutela amministrativa e penale.

Abstract (en): The paper analyses the principle of *ne bis in idem* and its application in the field of food fraud, with particular attention to the relationship between administrative sanctions and criminal liability. Starting from the reconstruction of the dual dimension of the prohibition of double judgment, the investigation focuses in particular on the Engel criteria as interpretative parameters provided by the ECHR for the substantive qualification of sanctions and on the subsequent jurisprudential refinement represented by the *close connection* test. Considering European and national jurisprudence, the paper finally examines the implications of these coordinates for food law highlighting its critical issues and limitations in reference to the operationalization of the principle of *ne bis in idem* in an area characterized by a particular integration between administrative and criminal protection.

Parole chiave: Doppio binario sanzionatorio - Proporzionalità sanzionatoria - Garanzie dell'individuo - Prevedibilità della sanzione - Tutela multilivello nel diritto alimentare.

Keywords: Dual-track sanctioning system - Proportionality of sanctions - Individual safeguards - Predictability of sanctions - Multilevel protection in food law.

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. La doppia anima del *ne bis in idem*. - 3. Reato vs illecito amministrativo: i criteri Engel come faro interpretativo. - 4. Un limite al *ne bis in idem*: il test della *close connection*. - 5. *Ne bis in idem* e diritto alimentare. - 6. Conclusioni.

1. Premessa.

Pochi principi e istituti giuridici hanno dimostrato la capacità di attraversare i secoli, adattandosi a contesti normativi e culturali differenti, fino a divenire pilastri di ordinamenti nazionali e sovranazionali. Tra questi, il principio del *ne bis in idem* riveste un ruolo nevralgico, radicandosi in epoche remote e affermandosi come garanzia essenziale per la tutela dei diritti individuali: esprimendo il divieto di sottoporre una persona, già prosciolta o condannata con sentenza definitiva, a un nuovo giudizio per il medesimo fatto, rappresenta un baluardo contro l'abuso del potere punitivo dello Stato.

Nel tempo, il principio, declinato anche in una dimensione sostanziale, è stato al centro di continue tensioni concettuali. In questa prospettiva, è necessario metterne a fuoco le radici normative e ripercorrerne l'elaborazione giurisprudenziale, evidenziando le problematiche emerse nel bilanciamento tra

esigenze di giustizia e tutela dell'individuo e segnalando le sfide interpretative che si stagliano all'orizzonte.

Un'attenzione particolare va dedicata all'applicazione del principio nel settore delle frodi agroalimentari, caratterizzato da una disciplina sanzionatoria complessa e frammentata. La sovrapposizione di sanzioni di diversa natura - penale e amministrativa - ha dato luogo a criticità applicative, sollevando interrogativi sull'effettiva operatività del divieto di *bis in idem* in questo specifico contesto.

2. La doppia anima del *ne bis in idem*.

A livello sovranazionale il principio è sancito, tra l'altro, dall'art. 4 del Protocollo n. 7 CEDU¹, dall'art. 14 comma 7 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, dall'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dall'art. 20 dello Statuto della Corte penale internazionale².

Sul versante interno, il divieto di un secondo giudizio è disciplinato dall'art. 649 c.p.p.

Il principio, pur non trovando una specifica copertura costituzionale, si è affermato come garanzia fondamentale nel sistema giuridico italiano, sia in quanto implicitamente desumibile dagli artt. 24 e 111 Cost.³, sia perché in esso traslabile per il tramite dell'art. 117 comma 1 Cost. e della clausola "aperta" di cui all'art. 2 Cost., che prevede il riconoscimento dei «diritti inviolabili dell'uomo»⁴.

L'art. 50 CDFUE richiede che il primo giudizio cui è stato sottoposto l'imputato si sia concluso con «una sentenza penale definitiva conformemente alla legge» (art. 50 CDFUE). A sua volta, l'art. 4 del Protocollo n. 7 CEDU, rubricato «Diritto a non essere giudicato o punito due volte», al comma 1, prevede che «nessuno può essere perseguito o condannato penalmente dalla giurisdizione dello stesso Stato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato a seguito di una sentenza definitiva conformemente alla legge e alla procedura penale di tale Stato»⁵. Alla base di tali riferimenti normativi vi è la necessità che la prima decisione sia divenuta irrevocabile e che, dunque, ne sia precluso il riesame tramite i mezzi ordinari di impugnazione (c.d. "giudicato formale").

Allo stesso modo, l'art. 649 c.p.p. pretende che l'imputato sia stato prosciolto o condannato con sentenza o decreto divenuti irrevocabili, in tal modo escludendo l'operatività del divieto a fronte di un provvedimento di archiviazione, superabile dalla riapertura delle indagini *ex art.* 414 c.p.p.⁶, o di una

¹ * Dottoranda di ricerca presso l'Università del Salento

Più volte la Corte EDU, occupandosi del *ne bis in idem*, ha riscontrato la violazione dell'art. 4 del Protocollo n. 7 CEDU: cfr., a titolo esemplificativo, Corte e.d.u., Grande Camera, 8 luglio 2019, *Mihalache c. Romania*, in www.sistemapenale.it, 12 dicembre 2019, con nota di A. CARERI, *I presupposti della garanzia convenzionale al ne bis in idem: dalla Grande Camera nuove precisazioni*; Corte e.d.u., sez. V, 6 giugno 2019, *Nodet c. Francia*, in www.penalecontemporaneo.it, 17 giugno 2019, con nota di M. SCOLETTA, *Il ne bis in idem "preso sul serio": la Corte Edu sulla illegittimità del doppio binario francese in materia di abusi di mercato (e i possibili riflessi nell'ordinamento italiano)*.

² Cfr. S. SEMINARA, *Insider trading: ne bis in idem, nozione di informazione privilegiata e accertamento probatorio*, in *Giur. comm.*, 2024, n. 1, p. 173.

³ V. Corte cost., 21 luglio 2016, n. 200, in www.cortecostituzionale.it: «Benché non riconosciuto espressamente dalla lettera della Costituzione, tale principio è [...] immanente alla funzione ordinante cui la Carta ha dato vita, perché non è compatibile con tale funzione dell'ordinamento giuridico una normativa nel cui ambito la medesima situazione giuridica possa divenire oggetto di statuizioni giurisdizionali in perpetuo divenire. Nel diritto penale, questa Corte ha da tempo arricchito la forza del divieto, proiettandolo da una dimensione correlata al valore obiettivo del giudicato (sentenza n. 6 e n. 68 del 1976, n. 1 del 1973 e n. 48 del 1967) fino a investire la sfera dei diritti dell'individuo, in quanto "principio di civiltà giuridica" (ordinanza n. 150 del 1995; inoltre, sentenze n. 284 del 2003 e n. 115 del 1987), oltretutto dotato di "forza espansiva" (sentenza n. 230 del 2004), e contraddistinto dalla natura di "garanzia" personale (sentenza n. 381 del 2006)».

⁴ In argomento, v. F. VIGANÒ, *Ne bis in idem e pluralità di sistemi sanzionatori per lo stesso fatto*, in *Riv. soc.*, 2023, n. 1, p. 189 ss.

⁵ Trattasi di previsione non derogabile, stante il disposto del comma 3 del medesimo articolo.

⁶ Il nuovo comma 1 dell'art. 414 c.p.p. prevede che «la richiesta di riapertura delle indagini è respinta quando non è ragionevolmente prevedibile la individuazione di nuove fonti di prova che, da sole o unitamente a quelle

sentenza di non luogo a procedere non più impugnabile, sempre suscettibile di revoca a norma degli artt. 434 ss. c.p.p.

Il principio, pur sottendendo una unitaria funzione di garanzia, opera in una duplice dimensione: sostanziale e processuale.

Sul piano processuale, di più risalente emersione, la garanzia mira a proteggere il soggetto non solo dalla doppia punizione, ma anche dalla prospettiva di affrontare un secondo processo per il medesimo fatto.

In quest'ordine di idee, la violazione del principio potrebbe maturare anche in caso di assoluzione e, dunque, indipendentemente dagli epiloghi del primo giudizio, poiché la sofferenza del soggetto viene misurata esclusivamente in relazione alla duplice pendenza processuale, considerata in sé⁷.

Nella sua dimensione processuale, il principio ha una duplice anima, oggettiva e soggettiva: assicurare stabilità delle decisioni e incontrovertibilità dell'esito processuale, da un lato; mira a tutelare il singolo da qualsiasi ulteriore azione persecutoria per il medesimo fatto, riflettendo l'esigenza di porre un limite all'ingerenza dello Stato nella sfera individuale, dall'altro⁸.

La funzione sostanziale del *ne bis in idem*, invece, è considerata un corollario del principio di personalità della responsabilità penale, riannodato ai diritti inviolabili dell'uomo, alla funzione rieducativa della pena e al principio di proporzionalità.

Quest'ultimo, pretendendo sanzioni adeguate al fatto criminoso, guida la determinazione del trattamento sanzionatorio, nella forma del cumulo giuridico, quando una medesima condotta integra più fatti di reato⁹. Il cumulo si giustifica a fronte del concorso formale di reati¹⁰, mentre entra in attrito con il principio di proporzionalità quando la pluralità - apparente - di reati si manifesti all'interno di un "quadro normale di vita", ossia in situazioni in cui è ragionevolmente plausibile che una fattispecie criminosa si accompagni ad altre.

La giurisprudenza si è fatta carico di scolpire i concetti di *idem* e *bis*.

Riguardo alla nozione di *idem*, la Corte EDU ha progressivamente virato da una concezione "legale"¹¹ - eccessivamente restrittiva rispetto alla necessità di tutela sottesa al principio - ad un'altra ancorata all'*idem factum*, ossia all'incidenza del doppio binario punitivo sul medesimo fatto storico¹².

In ordine all'elaborazione del concetto di *bis*¹³, ha acquisito rilevanza il principio di proporzionalità, atteggiatosi a nucleo della stessa garanzia, come ha recentemente sottolineato la Corte costituzionale¹⁴. Il riconoscimento della sua diretta applicabilità ha finito per attribuire al principio di proporzionalità

già acquisite, possono determinare l'azione penale».

⁷ Cfr. S. LONATI, *L'incostituzionalità del sistema di "doppio binario" in materia di diritto d'autore riapre il dibattito sulla legittimità strutturale dei cumuli punitivi: verso una nuova stagione del ne bis in idem?*, in *Media Laws*, 2022, n. 3, p. 15.

⁸ Cfr. I. GIACONA, *I due ne bis in idem, sostanziale e processuale: omonimi ma non parenti*, cit., p. 12.

⁹ Sul punto, v. L. BIN, *Anatomia del ne bis in idem: da principio unitario a trasformatore neutro di principi in regole*, in *Dir. pen. cont.*, 2023, n. 3, 103.

¹⁰ I principali ordinamenti europei, nei casi di concorso formale di reati, contemplano l'assorbimento. Per questa ragione, il problema del *ne bis in idem*, nella giurisprudenza europea, si pone principalmente nei casi di doppio binario, penale e amministrativo.

¹¹ Cfr., *ex plurimis*, Corte e.d.u., Grande Camera, 10 febbraio 2009, Zolotukhin c. Russia, in www.hudoc.echr.coe.int.

¹² In argomento, J. DELLA VALENTINA, *Il paradigma del ne bis in idem tra proporzionalità assorbente, rinnovata concezione processuale e overlapping protection*, in *Dir. pen. cont.*, 2022, n. 3, p. 219.

¹³ In argomento, v. E. BINDI, *Divieto di bis in idem e doppio binario sanzionatorio nel dialogo tra giudici nazionali e sovranazionali*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 17, p. 19 ss.

¹⁴ Corte cost., 16 giugno 2022, n. 149, in www.cortecostituzionale.it. La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata dal Tribunale ordinario di Verona, con ord. 17 giugno 2021, n. 152, nell'ambito di un giudizio in cui, a seguito di opposizione a decreto penale di condanna, il remittente si trovava a giudicare della responsabilità penale dell'imputato in ordine al delitto di cui all'art. 171-ter comma 1, l. 22 aprile 1941, n. 633 per una condotta in relazione alla quale lo stesso imputato era già stato sottoposto ad un precedente procedimento ammini-

lità un carattere quasi assorbente del *ne bis in idem*. Nondimeno, la complessa interazione che può instaurarsi tra i due principi suggerisce di descriverne l'operatività secondo lo schema del rapporto "a geometria variabile".

Con l'inattesa pronuncia¹⁵, che ha fatto seguito a diverse declaratorie di inammissibilità o di restituzione degli atti¹⁶, il Giudice delle leggi è tornato ad occuparsi della legittimità strutturale dei sistemi punitivi c.d. "a doppio binario" (penale e amministrativo), da sempre al centro di un acceso dibattito costituzionale e politico criminale¹⁷, per assicurare effettività nell'ordinamento interno ai principi enunciati dalla giurisprudenza europea¹⁸.

La Corte ha compiuto un primo e decisivo passo verso l'esigenza di ripensare *in toto* i modelli punitivi "a doppio binario", dichiarando l'illegittimità dell'art. 649 c.p.p. - sulla base del parametro interposto di cui all'art. 4 del Protocollo n. 7 CEDU - per violazione dell'art. 117 comma 1 Cost., con riferimento al doppio binario sanzionatorio applicato a condotte lesive della disciplina sul diritto d'autore¹⁹.

La Corte ha rilevato che la norma, nella sua formulazione, non permetteva di estendere la garanzia del *ne bis in idem* oltre i confini della materia penale in senso stretto, ossia a tutte le numerose ipotesi di doppio binario - tra cui quella in materia di diritto d'autore - che determinano, rispetto ad un medesimo fatto, il cumulo di procedimenti sanzionatori a carattere punitivo appartenenti a diversi settori dell'ordinamento, in particolare a quello penale e a quello amministrativo.

Al di là della soluzione adottata nel caso concreto, la sentenza ha tracciato un orizzonte: da un lato, ha riaffermato il valore della dimensione processuale della garanzia²⁰, che non può essere soddisfatta

strativo per l'illecito di cui all'art. 174 della medesima legge, definito con irrogazione della sanzione pecuniaria d'importo pari a € 5.975. Per un commento alla sentenza, cfr. S. SEMINARA, *Il divieto di bis in idem: un istituto inquieto*, in *Dir. pen. proc.*, 2022, p. 1381 ss.; M. SCOLETTA, *Uno più uno anche a Roma può fare due: la illegittimità costituzionale del doppio binario punitivo in materia di diritto d'autore*, in www.sistemapenale.it, 23 giugno 2022.

¹⁵ Inattesa perché intervenuta otto anni dopo la condanna dell'Italia per violazione dell'art. 14 prot. 7 Cedu con la nota sentenza Corte eur. dir. uomo, II, 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri c. Italia, in www.hudoc.echr.coe.int.

¹⁶ Corte cost., 12 maggio 2016, n. 106 (inammissibilità per irrilevanza di una delle disposizioni censurate e per perplessità sulla motivazione riguardante la non manifesta infondatezza delle questioni relative all'art. 649 c.p.p., censurato nella parte in cui non prevede l'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio nel caso in cui l'imputato sia stato giudicato, con provvedimento irrevocabile, per lo stesso fatto nell'ambito di un procedimento amministrativo per l'applicazione di una sanzione di natura penale); Corte cost., ord. 20 maggio 2016, n. 112, ord. 8 settembre 2016, n. 209 e ord. 24 ottobre 2016, n. 229 (restituzione degli atti al giudice rimettente per *ius superveniens* relativo alla disciplina tributaria, sospettata di contrastare con il principio del *ne bis in idem* in relazione a incriminazioni per violazioni tributarie analoghe); Corte cost., 2 marzo 2018, n. 43 (restituzione degli atti al giudice rimettente affinché rivalutasse le questioni alla luce della sentenza della Grande Camera nel caso Cedu A e B c. Norvegia); Corte cost., 24 ottobre 2019, n. 222 (inammissibilità per non aver il giudice rimettente, in una questione relativa al *ne bis in idem* in materia tributaria, adeguatamente chiarito le ragioni per cui non fossero soddisfatte le condizioni di legittimità di un "doppio binario" procedimentale e sanzionatorio per l'omesso versamento dell'IVA, come enunciate dalle Corti europee nei casi A e B contro Norvegia e Menci).

¹⁷ La tematica inerisce al più ampio fenomeno della «amministrativizzazione» del diritto penale, crescente tendenza a introdurre fattispecie incriminatrici basate sulla violazione di regole cautelari o sull'inosservanza di prescrizioni amministrative.

¹⁸ Contestualmente, sul versante europeo, interveniva Corte e.d.u., sez. I, 16 giugno 2022, Golundris e Vardinogianni c. Grecia, in www.hudoc.echr.coe.int.

¹⁹ In particolare, ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 649 c.p.p., nella parte in cui non prevede che il giudice pronunci sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere nei confronti di un imputato per uno dei delitti previsti dall'art. 171-ter della legge 22 aprile 1941, n. 633 (Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio), che in relazione al medesimo fatto, sia già stato sottoposto a procedimento, definitivamente conclusosi per l'illecito amministrativo di cui all'art. 174-bis della medesima legge».

²⁰ V. già Corte cost., 8 marzo 2016, n. 102, in www.penalecontemporaneo.it, 16 maggio 2016, con nota di F. VIGANÒ, *Ne bis in idem e doppio binario sanzionatorio in materia di abusi di mercato: dalla sentenza dele Con-*

unicamente attraverso una valutazione *ex post* della proporzionalità del cumulo sanzionatorio; dall'altro, ha inteso circoscrivere la discrezionalità del giudice nazionale nell'applicazione del test della *close connection*²¹, garantendo una maggiore uniformità interpretativa in linea con i principi europei.

In quest'ottica, va accolta con favore la precisazione del quesito di costituzionalità operata dalla Corte²², che ha voluto evitare un intervento *tranchant* sull'art. 649 c.p.p. Un'operazione additiva più ampia avrebbe infatti demandato in via definitiva al giudice comune la gestione dell'articolato intreccio tra i criteri *Engels* - per determinare la *matière pénale* - e i parametri di *close connection*, attribuendogli spazi di discrezionalità incompatibili con una decisione che incide sulla procedibilità dell'azione penale e che, per sua natura, deve essere ancorata a criteri tassativi, onde evitare violazioni degli artt. 3, 25 e 112 Cost.

La Corte, peraltro, consapevole del carattere solo parziale del proprio intervento, ha invitato il legislatore ad un complessivo intervento al fine di «conferire razionalità complessiva al sistema» che, per come formulato, permette «l'apertura di due procedimenti e il loro svolgimento parallelo, con conseguente duplicazione in capo all'interessato dei costi personali ed economici».

Pertanto, in attesa di un'auspicabile riforma legislativa, eventuali ulteriori estensioni dell'ambito applicativo dell'art. 649 c.p.p. presuppongono nuovi interventi della Corte costituzionale. Sebbene, in astratto, possa ritenersi percorribile la disapplicazione, da parte del giudice, della normativa interna contrastante con l'art. 50 CDFUE, questa via è stata espressamente considerata dalla Corte meno idonea a garantire una tutela uniforme e certa, essenziale in un ambito regolato dal principio di legalità²³.

3. Reato vs illecito amministrativo: i criteri Engel come faro interpretativo.

L'illecito penale e quello amministrativo, pur ascrivibili entrambi all'ambito al diritto punitivo, presentano differenze significative in quanto rispondono a statuti e ad esigenze differenti. La giurisprudenza²⁴ evidenzia l'autonomia dei due ambiti, sottolineando come la pena abbia una carica afflittiva superiore rispetto alla sanzione amministrativa e costituisce l'*extrema ratio*.

Dal punto di vista giuridico-formale, si può definire "reato"²⁵ ogni condotta umana alla cui realizzazione la legge riconnette le sanzioni della pena e della misura di sicurezza: entrambe queste misure sono volte a difendere la collettività dall'illecito e a risocializzare l'autore del fatto²⁶.

sulta un assist ai giudici comuni, secondo cui «è pacifico, in base alla consolidata giurisprudenza europea, che il divieto di bis in idem ha carattere processuale, e non sostanziale. Esso, in altre parole, permette agli Stati aderenti di punire il medesimo fatto a più titoli, e con diverse sanzioni, ma richiede che ciò avvenga in un unico procedimento o attraverso procedimenti fra loro coordinati, nel rispetto della condizione che non si proceda per uno di essi quando è divenuta definitiva la pronuncia relativa all'altro».

²¹ V. §. 4.

²² Il giudice *a quo* aveva evidenziato l'illegittimità della disposizione poiché inapplicabile «nei confronti dell'imputato al quale, con riguardo agli stessi fatti, sia già stata irrogata in via definitiva, nell'ambito di un procedimento amministrativo non legato a quello penale da un legame materiale e temporale sufficientemente stretto, una sanzione avente carattere sostanzialmente penale».

²³ Cfr. B. LAVARINI, *La Corte Costituzionale apre la via per l'estensione del ne bis in idem fuori dalla materia "formalmente" penale*, in *Proc. pen. giust.*, 2022, p. 1571 ss.

²⁴ Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85, in www.cortecostituzionale.it e Cass., Sez. un., 31 gennaio 1987, G., in *C.E.D. Cass.*, n. 176304.

²⁵ La nozione di reato passa senza dubbio dalle scelte effettuate dal nostro legislatore, per cui l'attribuzione della natura di reato ad una determinata condotta umana avviene in ragione della sanzione di natura penale che il legislatore gli ricollega: questo è il criterio nominalistico, che consente di identificare un reato e distinguerlo da altre categorie di illeciti. Sul punto, v. F. VALENTINI, *Il rapporto tra Diritto penale e Diritto amministrativo in punto di sanzioni*. "Ne bis in idem" ed "equo processo" alla luce delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo, in *federalismi.it*, 2015, n. 12, p. 2-3.

²⁶ Cfr. G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale Parte generale*, Zanichelli, Bologna, 2022, p. 3.

Il concetto di pena ruota attorno a tre finalità fondamentali: la retribuzione, la prevenzione generale e la prevenzione speciale²⁷.

L'idea di retribuzione evidenzia la necessità che la sanzione penale compensi il male commesso (*punitus quia peccatum est*). Tale idea, per sua natura, implica anche il concetto di proporzione e adeguatezza: la risposta sanzionatoria, se tende a compensare il male provocato dalla condotta illecita, non può che essere proporzionata e adeguata alla gravità del reato.

La finalità di prevenzione generale, muovendo dalla convinzione che la minaccia di una sanzione possa operare sulla psiche come contropinta all'impulso criminoso, guarda alla generalità dei consociati.

Infine, nella logica della prevenzione speciale, la pena, irrogata all'autore di un fatto penalmente rilevante, dovrebbe distoglierlo dal commettere ulteriori reati.

La misura di sicurezza, propria dei sistemi penali moderni, pur conseguendo alla commissione di un reato, ha il diverso scopo di neutralizzare la pericolosità sociale dell'autore.

La definizione dell'illecito amministrativo, che ha impegnato la dottrina sin dalla prima metà del secolo scorso, nell'assenza di una specifica normativa di riferimento, è stata ricavata in via deduttiva dalla disciplina dell'illecito penale e dell'illecito civile. In tale contesto, la sanzione amministrativa veniva intesa come una pena in senso tecnico, applicata dalla pubblica amministrazione nell'esercizio di una potestà amministrativa.

L'individuazione del confine tra sanzione amministrativa e sanzione penale ha impegnato, in quegli anni, soprattutto gli studiosi della potestà sanzionatoria della pubblica amministrazione.

Stando ad una prima impostazione, di tipo sostanziale, si riteneva che la sanzione penale presidiassse precetti di legge e avesse natura esclusivamente reattiva, mentre quella amministrativa servisse ad assicurare lo svolgimento ordinato dell'attività amministrativa e avesse natura anche preventiva²⁸. A tale orientamento possono essere ricondotte le interpretazioni di matrice penalistica²⁹ che, successivamente all'entrata in vigore della Costituzione, hanno individuato la chiave di volta della dicotomia nel bene giuridico protetto. Per tale corrente esegetica, la caratterizzazione di una sanzione come penale (o amministrativa) dipenderebbe dal rango costituzionale dei beni tutelati.

Un secondo orientamento, di natura formale, riconduceva la differenza tra sanzione penale e sanzione amministrativa agli aspetti estrinseci della competenza e della procedura: la sanzione penale sarebbe tale in quanto irrogata dal giudice attraverso un procedimento giurisdizionale, mentre quella amministrativa sarebbe applicata dall'autorità amministrativa all'esito del relativo procedimento³⁰.

²⁷ Per un ampio quadro della letteratura, v. G. STEA, *Contributo alla descrizione del significato intrinseco della pena tra solidarietà comunitaria e dignità individuale*, in *Archivio pen.*, 2021, n. 2, p. 1 ss.

²⁸ Cfr. A. TESAURO, *Le sanzioni amministrative punitive*, Stabilimento Tipografico Tocco, Napoli, 1925, p. 84, secondo cui "sono tutte sanzioni di diritto penale le pene, che hanno la stessa funzione: sanzionare precetti di legge, e la stessa natura non riparatoria, non compensatrice, non eliminatrice, ma esclusivamente afflittiva. Esistono, però, senza alcun dubbio, altre pene non criminali, che non sanzionano precetti di legge, bensì disposizioni di negozi giuridici, ovvero ordini dell'autorità amministrativa, oppure assicurano, in genere, lo svolgimento dell'attività amministrativa". Una lettura in termini sostanziali della differenza tra le due tipologie di sanzioni è rintracciabile anche in F. BENVENUTI, voce *Autotutela (dir. Amm.)*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1959, p. 537 ss. Per quest'Autore, le sanzioni amministrative costituiscono strumenti di autotutela "mediata" a disposizione delle pubbliche amministrazioni, in quanto sono finalizzate ad orientare il cittadino ai propri obblighi. In questa costruzione, le sanzioni amministrative sarebbero da intendersi quali «atti di attuazione diretta del precetto», mentre le sanzioni giurisdizionali penali sarebbero da considerarsi quali «atti di applicazione di sanzioni»: cfr. F. BENVENUTI, voce *Autotutela (dir. Amm.)*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1959, p. 537 ss.

²⁹ Cfr. G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale Parte generale*, cit., p. 913 ss.

³⁰ V. per tutti G. ZANOBINI, *Le sanzioni amministrative*, F.lli Bocca, Torino, 1924, p. 27 ss., per il quale l'idea di ricondurre numerosi illeciti di polizia nella sfera di competenza del giudice penale era espressiva della volontà di estendere il principio *nulla poena sine lege ac iudicio* ad un sistema contravvenzionale che apparteneva ad un diritto penale a sé stante: il diritto penale amministrativo.

Uno spartiacque nel percorso definizione dei caratteri dell'illecito penale e amministrativo è costituito dalla l. 24 novembre 1981, n. 689, che ha integrato nella disciplina dell'illecito amministrativo numerosi principi di matrice penalistica, tra cui quelli di legalità e irretroattività *ex art. 25 comma 2 Cost.* Ai nostri fini, assume poi specifico rilievo l'art. 9 della medesima legge, rubricato «principio di specialità», il quale estende ai rapporti tra norme penali e amministrative - nonché tra più norme amministrative - i criteri tipici del concorso di norme propri del sistema penale, garantendo così un'armonizzazione nella disciplina del medesimo fatto.

Quest'ultima innovazione, peraltro, è stata successivamente mitigata dal legislatore, orientatosi verso un sistema sanzionatorio "a doppio binario"³¹, che deroga al principio di specialità, consentendo la contestuale applicazione di sanzioni di natura differente.

Sennonché, proprio negli ordinamenti, come quello italiano, in cui è previsto il doppio binario sanzionatorio per il medesimo fatto, sorgono difficoltà applicative, posto che la formulazione dell'art. 4 del Protocollo n. 7 CEDU circoscrive l'operatività del divieto di *bis in idem* alla materia penale: da qui, la necessità di sondare l'effettivo carattere della sanzione, al di là del suo inquadramento meramente formale³².

In questa direzione, ha rivestito un ruolo cruciale la giurisprudenza europea, che ha elaborato nozioni sostanzialistiche di illecito e di sanzione penale, autonome rispetto a quelle coniate dai singoli ordinamenti.

Come è noto, per stabilire se si è al cospetto di una "sanzione sostanzialmente penale" (*id est*, amministrativa punitiva) la Corte EDU³³ si avvale dei c.d. *Engel criteria*³⁴, chiamati ad operare in via alternativa e non cumulativa: pertanto, è sufficiente l'integrazione anche di uno solo di essi per considerare una sanzione *lato sensu* "penale"³⁵.

³¹ L'iter legislativo ha avuto inizio con la Direttiva comunitaria 2003/6/CE - poi abrogata ad opera del Reg. UE 596/2014 - con cui la Comunità europea, al fine di garantire una effettiva tutela dei mercati finanziari dell'Unione, intendeva garantire una omogeneità nella regolamentazione dei mercati, mirava ad individuare un'Autorità competente che controllasse il rispetto delle disposizioni. A recepimento di tale Direttiva, in Italia fu emanata la l. 62/2005 che inserì nel TUF l'art. 185 - cioè una nuova norma incriminatrice - e l'art. 187 *ter* - cioè una sanzione amministrativa - che, quindi, ha consentito l'evolversi del doppio binario sanzionatorio nel nostro ordinamento. Tale specifica previsione, poi, fu causa di una sanzione per l'Italia irrogata dalla Corte edu con la famosa sentenza *Grande Stevens e altri vs Italia*, cit.

³² Con la sentenza *Grande Stevens e altri vs Italia*, cit., i giudici di Strasburgo hanno condannato l'Italia per aver violato il principio del *ne bis in idem*, dichiarando l'illegittimità del sistema italiano del doppio binario per violazione dell'art. 4 prot. n. 7 CEDU. I ricorrenti, infatti, sanzionati dalla Consob per manipolazione del mercato ai sensi dell'art. 187-ter TUF, lamentavano la mancata interruzione del procedimento penale avviato per medesimi fatti, in cui veniva contestata la violazione dell'art. 185 TUF. L'applicazione dei criteri Engel da parte della Corte EDU ha condotto alla conclusione che entrambe le sanzioni previste dall'ordinamento italiano per le condotte di manipolazione del mercato debbano essere qualificate come natura penale. In tal senso, la Corte ha affermato che: «il procedimento sanzionatorio della CONSOB e quello del Tribunale penale di Torino avevano ad oggetto una unica e medesima condotta commessa da parte delle stesse persone nella stessa data».

³³ Cfr. Corte e.d.u., sez. II, 4 marzo 2014, *Grande Stevens e altri c. Italia*, cit.

³⁴ Cfr. Corte e.d.u., Grande Camera, 8 giugno 1976, *Engel e altri c. Olanda*, in *www.hudoc.echr.coe.int*. V. anche Corte e.d.u., Grande Camera, 21 febbraio 1984, *Öztürk c. Germany*, *ivi*.

³⁵ Cfr. C. D'ORAZI, *Sanzioni amministrative sostanzialmente penali: è davvero la svolta?*, in *www.AmbienteDiritto.it*, 2022, n.1, p. 1. V. anche V. ZAGREBELSKY, *La definizione della materia penale ai fini della Convenzione europea dei diritti umani*, in AA.VV., *La "materia penale" tra diritto nazionale ed europeo*, a cura di M. Donini - L. Foffani, Giappichelli, Torino, 2018, p. 21 ss. Sotto questo profilo è stato chiarito che la lieve entità della sanzione non costituisce di per sé un elemento atto a privare la misura della natura penale, qualora sia evidente il carattere deterrente e repressivo della stessa: in tal senso V. MANES, *Sub art. 7 CEDU*, par.1, in AA.VV., *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, a cura di S. Bartole - P. De Sena - V. Zagrebelsky, Cedam, Padova, 2012, 259 ss. Per la possibilità di un'applicazione cumulativa, ove i singoli criteri singolarmente considerati non siano sufficienti, v. Corte e.d.u. 24 febbraio 1994, *Bendenoun c. Fran-*

Il primo criterio fa leva sulla collocazione formale della norma, ossia sulla qualificazione giuridica stabilita dal legislatore nazionale. Peraltro, se il *nomen iuris* formalmente penale della sanzione implica l'automatica applicazione delle garanzie convenzionali, la qualificazione della stessa come amministrativa non è dirimente in senso contrario e, dunque, non esime il giudice dal verificare la reale natura della sanzione alla luce degli altri parametri.

Il secondo parametro indaga la *very nature of the offence*. Sotto questo profilo, occorre anzitutto comprendere se la norma violata è posta a tutela *erga omnes* di interessi generali o del funzionamento di una determinata formazione sociale: la sanzione è quasi-penale quando, seppur irrogata da un organo amministrativo, i beni giuridici presidiati fanno capo alla collettività. In seconda battuta, è necessario guardare anche allo scopo della sanzione, che è punitiva se persegue una finalità non meramente riparatoria/ripristinatoria, ma preventiva e repressiva.

Il terzo criterio - nella prassi, il più delle volte, decisivo - attiene alla severità (*rectius*, afflittività) della sanzione. Ovviamente, anche una sanzione pecuniaria può assumere carattere sostanzialmente penale. La valutazione della sua "gravità" si basa su diversi elementi, quali il limite massimo previsto dalla legge, l'eventuale iscrizione nel casellario giudiziale e la possibilità di conversione in pena detentiva. In definitiva, la severità della sanzione è determinata applicando «un criterio di degradazione, avuto riguardo al complessivo effetto limitativo spiegato sulla sfera personale del destinatario, anche per quanto concerne le sue potenzialità relazionali, economiche e lavorative e, quindi, in ultima analisi, al suo carattere "infamante" (c.d. *degree of stigma*)»³⁶.

Nell'applicazione del criterio, occorre tener conto delle misure ablatorie - come la confisca - o accessorie - quale il divieto di esercizio di attività professionali - che possono accompagnare la sanzione, nonché dello stigma sociale che può derivare dalla pubblicazione del relativo provvedimento.

Sotto certi profili, le sanzioni amministrative possono risultare perfino più afflittive di quelle penali. È sufficiente considerare che, di regola, sono immediatamente esecutive ed eseguibili in concreto, mentre le sanzioni penali possono essere eseguite solo quando diventa irrevocabile la sentenza (art. 650 c.p.p.) e a condizione che non operi un qualche meccanismo sospensivo dell'esecuzione³⁷.

Nell'applicazione dei criteri Engel si è registrato inizialmente un contrasto metodologico tra la Corte di cassazione e il Consiglio di Stato.

La Suprema Corte si è attestata su una posizione formale, ritenendo che una sanzione potesse essere considerata sostanzialmente penale solo se già qualificata come tale dalla Corte EDU con una specifica pronuncia. In assenza di tale riconoscimento, la sanzione doveva essere considerata sia formalmente che sostanzialmente amministrativa³⁸.

Tale approccio intendeva preservare gli interventi di depenalizzazione che hanno costellato l'evoluzione dell'ordinamento italiano: l'applicazione dei criteri Engel, infatti, può comportare la "ripenalizzazione" delle sanzioni.

Il Consiglio di Stato, al contrario, ha sempre fatto diretta applicazione dei criteri Engel, qualificando una sanzione come sostanzialmente penale indipendentemente da un preesistente accertamento della Corte EDU.

L'impostazione restrittiva della Cassazione è stata successivamente disattesa dalla Corte costituzionale³⁹, che ha più volte riconosciuto al giudice interno il potere-dovere di valutare il carattere punitivo

cia, in www.hudoc.echr.coe.int.

³⁶ V. M. MANCINI, *La "materia penale" negli orientamenti della Corte EDU e della Corte costituzionale, con particolare riguardo alle misure limitative dell'elettorato passivo*, in *Federalismi*, 2018, n. 1, p. 6.

³⁷ V., tra l'altro, artt. 146, 147 e 163 c.p. e 656 comma 5 c.p.p.

³⁸ Cfr. Cass., Sez. III, 14 febbraio 2018, S. e Cass., Sez. V, 30 ottobre 2018, F., in www.giurisprudenzapenale.com.

³⁹ Cfr., *ex plurimis*, Corte cost., 30 aprile 2021, n. 84, in *Dir. pen. proc.*, 2022, p. 47, con nota di C. BONZANO, *Matière pénale e diritto al silenzio: la Consulta mette un punto fermo...o quasi*; Corte cost., 21 marzo 2019, n. 63, in www.cortecostituzionale.it.

di una sanzione formalmente amministrativa, applicando direttamente i criteri Engel elaborati dalla Corte EDU⁴⁰.

4. Un limite al *ne bis in idem*: il test della *close connection*.

All'originaria declinazione giurisprudenziale del divieto di *bis in idem*⁴¹, agganciata all'art 4 del Protocollo n. 7 CEDU, corrispondeva l'idea che la pronuncia di una sentenza definitiva ostacolasse l'avvio di un nuovo procedimento.

In questa visione, il principio non precludeva la contemporanea apertura e celebrazione di procedimenti paralleli per lo stesso fatto; imponeva, però, l'interruzione di uno di essi nel momento in cui l'altro fosse giunto al capolinea del giudicato⁴². Dunque, sebbene il citato art. 4 si riferisca anche alla doppia "punizione", evocando il versante sostanziale dell'applicazione di una pena, la costruzione giurisprudenziale del principio ha privilegiato inizialmente la dimensione processuale⁴³, che osta alla conclusione di due giudizi per lo stesso fatto, in una logica individuale di garanzia per l'interessato⁴⁴.

Una successiva declinazione - anticipata da una risalente pronuncia della Corte EDU⁴⁵ - ha comportato un evidente ridimensionamento del principio. Paradigmatica in tal senso è la sentenza A e B c. Norvegia⁴⁶: secondo i giudici di Strasburgo, l'art. 4 del Protocollo n. 7 CEDU non esclude che lo Stato possa apprestare un vasto regime di tutela, che si articoli nell'instaurazione di due procedimenti differenti inerenti al medesimo fatto, anche nel caso in cui in uno dei due procedimenti sia intervenuta una sentenza definitiva, purché sia rispettato il limite della complessiva proporzione del trattamento sanzionatorio e nell'ambito di una reazione unitaria e prevedibile⁴⁷.

Il principio, in questa nuova veste, assume una forte connotazione "sostanziale".

Se già in passato, la Corte EDU aveva notato come l'avvio o la prosecuzione di un procedimento a carattere sostanzialmente punitivo, riguardante un fatto per il quale una persona sia già stata giudicata con decisione definitiva⁴⁸ in un altro procedimento, non comporti un *bis in idem*, quando i due procedi-

⁴⁰ Cfr. M. GREGGIO, *La lex mitior negli illeciti in materia di market abuse ed il "giudice dei tre cappelli": la posizione della Corte costituzionale*, in www.dirittobancario.it.

⁴¹ Che prende le mosse dalla nota sentenza Corte e.d.u., sez. II, 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri c. Italia, in www.hudoc.echr.coe.int; sulla scia della quale si collocano Corte e.d.u., sez. IV, 20 maggio 2014, Nykänen c. Finlandia, *ivi*; Corte e.d.u., sez. V, 27 novembre 2014, Lucky Dev. c. Svezia, *ivi*; Corte e.d.u., sez. IV, 20 maggio 2014, Häkkä c. Finlandia, *ivi*; Corte e.d.u., sez. IV, 20 maggio 2014, Glantz c. Finlandia, *ivi*; Corte e.d.u., sez. IV, 20 maggio 2014, Pirttimäki c. Finlandia, *ivi*; Corte e.d.u., sez. IV, 10 febbraio 2015, Kiiveri c. Finlandia, *ivi*.

⁴² Cfr. F. CONSULICH - C. GENONI, *L'insostenibile leggerezza del ne bis in idem. Le sorti del divieto di doppio giudizio e doppia punizione, tra diritto eurounitario e convenzionale*, in *Giur. pen. web*, 2018, n. 4, p. 8.

⁴³ Cfr. Corte e.d.u., Grande Camera, 10 febbraio 2009, Sergey Zolotukhin c. Russia, in www.hudoc.echr.coe.int; Corte e.d.u., sez. IV, 20 maggio 2014, Nykänen vs Finlandia, *ivi*; Corte e.d.u., sez. IV, 10 febbraio 2015, Kiiveri c. Finlandia, *ivi*.

⁴⁴ Cfr. A. F. TRIPODI, *Archiviazione 231 per ne bis in idem. Quando la disciplina della responsabilità da reato degli "enti" incrocia la garanzia europea*, in *Cass. pen.*, 2023, p. 981.

⁴⁵ Corte e.d.u., sez. II, 13 dicembre 2005, Nilsson c. Svezia, in www.hudoc.echr.coe.int. Nel caso di specie, il ricorrente aveva subito una doppia sanzione per un unico fatto: una - il ritiro della patente - irrogata dall'autorità amministrativa; l'altra - una condanna per guida in stato di ebbrezza, sospesa condizionalmente - dal giudice penale. Nondimeno, la Corte ha dichiarato manifestamente infondata la questione, ritenendo che la duplice sanzione non comportasse un'eccessiva sproporzione nella risposta sanzionatoria.

⁴⁶ V. Corte e.d.u., Grande Camera, 15 novembre 2016, A. e B. c. Norvegia, www.hudoc.echr.coe.int. V., successivamente, Corte e.d.u., 18 maggio 2017, Jóhannesson e a. c. Islanda, *ivi*. In dottrina, G. DE AMICIS-P. GAETA, *Il confine di sabbia: la Corte Edu ancora di fronte al divieto del "ne bis in idem"*, in *Cass. pen.*, 2017, p. 469; F. VIGANÒ, *La Grande Camera della Corte di Strasburgo su ne bis in idem e doppio binario sanzionatorio*, in www.penalecontemporaneo.it, 18 novembre 2016.

⁴⁷ F. CONSULICH - C. GENONI, *L'insostenibile leggerezza del ne bis in idem. Le sorti del divieto di doppio giudizio e doppia punizione, tra diritto eurounitario e convenzionale*, cit., p. 8.

menti sono caratterizzati da una «connessione sostanziale e temporale sufficientemente stretta»⁴⁹, soltanto la sentenza A e B c. Norvegia ha decrittato tale formula, nata con l'intento di stemperare i drastici effetti di una garanzia eccessivamente «pura».

In questa occasione, la Corte ha enucleato una serie di indici sintomatici della «connessione sostanziale e temporale tra procedimenti»⁵⁰ (c.d. *test della close connection*), che devono guidare l'interprete. Circa la connessione «sostanziale», occorre verificare: a) se i due procedimenti perseguano scopi diversi e considerino - non solo in astratto, ma anche in concreto - aspetti differenti della medesima condotta antisociale; b) se la duplicazione dei procedimenti sia prevedibile da parte del destinatario della norma; c) se lo svolgimento dei due procedimenti consenta di evitare per quanto possibile ogni duplicazione nella raccolta e nella valutazione della prova, segnatamente attraverso un'interazione tra le varie autorità competenti, in modo che l'accertamento dei fatti effettuato in un procedimento sia utilizzato anche nell'altro; d) se la sanzione imposta all'esito del procedimento che si conclude per primo sia presa in considerazione nell'altro procedimento, in modo da assicurare l'esigenza di complessiva proporzionalità della pena⁵¹. La connessione «temporale», a sua volta, non presuppone la celebrazione simultanea dei due procedimenti, potendo essere ravvisata anche in caso di instaurazione progressiva degli stessi, sempre che la loro durata non rappresenti un grave pregiudizio per i soggetti che vi sono sottoposti⁵².

Nel prisma della violazione convenzionale, pertanto, si può dire che, dopo la sentenza A e B c. Norvegia, il punto di partenza della verifica richiesta all'interprete coincide esattamente con l'approdo raggiunto dalla pronuncia Grande Stevens. Non è più sufficiente, infatti, accertare la mera esistenza di un cumulo tra due procedimenti sanzionatori aventi entrambi carattere punitivo (*bis in idem*); è necessario verificare se tali procedimenti siano tra loro connessi al punto da poter essere considerati come aspetti di un unico *iter* sanzionatorio⁵³.

5. Ne bis in idem e diritto agroalimentare.

La tutela della sicurezza agroalimentare riveste un ruolo fondamentale nel più ampio contesto della salvaguardia della salute pubblica, poiché, nell'attuale panorama giuridico e sociale, essa abbraccia non solo l'aspetto igienico-sanitario, ma anche la qualità degli alimenti⁵⁴.

Se, da un lato, il nostro Paese si è sempre segnalato nel mercato agroalimentare per le sue eccellenze, dall'altro, nel corso del tempo, è maturata nei consumatori una crescente consapevolezza riguardo agli standard qualitativi dei prodotti alimentari. Tuttavia, parallelamente, si è sviluppata un'area grigia, caratterizzata da numerose tipologie di alimenti «viziati», ossia di prodotti immessi in commercio violando la disciplina di settore, con danno per i consumatori e le imprese.

Rispetto al passato, i consociati prestano maggiore attenzione alla genuinità degli alimenti e alla salubrità dei prodotti agroalimentari. Questo fenomeno è dovuto in modo particolare alle innumerevoli vicende di prodotti agricoli contaminati e contraffatti, anche a causa dello sversamento di rifiuti⁵⁵.

⁴⁸ Sulla nozione di «decisione definitiva», v. Corte e.d.u., Grande Camera, 8 luglio 2019, Mihalache c. Romania, in www.hudoc.echr.coe.int.

⁴⁹ Cfr. Corte e.d.u., Grande Camera, 15 novembre 2016, A. e B. c. Norvegia, cit., § 130.

⁵⁰ V. sempre Corte e.d.u., Grande Camera, 15 novembre 2016, A. e B. c. Norvegia, cit., § 132.

⁵¹ I. GIACONA, *I due ne bis in idem, sostanziale e processuale: omonimi ma non parenti*, in *Sist. pen.*, 2023, n. 9, p. 2. Sul principio di proporzionalità, v. Cass., Sez. V, 16 luglio 2018, F., in www.penalecontemporaneo.it, 17 ottobre 2018, con nota di F. MUCCIARELLI, *Illecito penale, illecito amministrativo e ne bis in idem: la Corte di cassazione e i criteri di stretta connessione e di proporzionalità*.

⁵² Dovendosi considerare più elevata la probabilità della violazione convenzionale quando il soggetto, a causa di procedimenti *consecutivi*, sia esposto a una condizione di perdurante incertezza circa la propria sorte.

⁵³ Interpretazione da cui prenderà le mosse Corte cost., 10 maggio 2022, n. 149, cit.

⁵⁴ Cfr. A. GERMANÒ, *Ne bis in idem*, in *Riv. dir. alim.*, 2023, n. 4, p. 71.

⁵⁵ sul punto, v. F. SCHIPPA, *La tutela penale della sicurezza alimentare*, in *Euroconference legal*, 2024, n. 2, p. 1 ss.

Nel più ampio *genus* delle frodi, quelle relative al settore agroalimentare comprendono diverse tipologie di condotte⁵⁶ e correlate ipotesi di reato o di illecito amministrativo, che riguardano prodotti destinati al consumo⁵⁷.

Il diritto “punitivo” in materia agroalimentare si caratterizza per una struttura multilivello⁵⁸, all’interno della quale si possono individuare distinti ambiti di tutela tra loro interconnessi: in primo luogo, i reati contro la salute pubblica; in secondo luogo, i reati contro l’industria e il commercio previsti dal codice penale; infine, le violazioni amministrative disciplinate dalla l. 30 aprile 1962, n. 283 - considerata la normativa generale in materia di alimenti - e da una pluralità di leggi speciali, che intervengono su settori particolari della produzione, trasformazione e distribuzione alimentare. Questa articolazione normativa consente di configurare un sistema di tutela integrato e graduato, in cui la risposta sanzionatoria viene modulata in funzione della natura e della gravità dell’offesa arrecata ai beni giuridici coinvolti.

Dal punto di vista della formulazione, le disposizioni penali in materia di frodi alimentari si fondano sul modello della tipizzazione per rinvio: la condotta vietata è individuata facendo riferimento, di norma in modo implicito e generico, alle regole tecniche di sicurezza alimentare⁵⁹.

Raramente la legge contiene un richiamo espresso e puntuale a fonti sub-legislative⁶⁰.

Diversamente, il sistema degli illeciti amministrativi, nel sanzionare tanto comportamenti di natura fraudolenta quanto semplici difformità del prodotto rispetto agli standard previsti, si basa sulla violazione di specifiche disposizioni dei regolamenti europei che disciplinano la sicurezza degli alimenti⁶¹.

Al contrario di altri ordinamenti - come quelli austriaco e francese - che affidano la disciplina di settore ad un solo testo organico, il nostro ha il limite della a-sistematicità: la pluralità di leggi e decreti legislativi in cui sono incuneate fattispecie di illecito amministrativo rende il sistema sanzionatorio frammentato e difficilmente accessibile tanto agli operatori alimentari, quanto alle autorità amministrative.

In un simile quadro normativo è germogliata l’elaborazione di diversi progetti di riforma, volti a riorganizzare l’intero diritto agroalimentare, nella sua dimensione regolatoria e sanzionatoria, nessuno dei quali, però, è giunto al “traguardo”⁶².

⁵⁶ Cfr. G. ARDIZZONE, *Le frodi a danno dei Fondi Agricoli Europei tra ne bis in idem e proporzionalità*, in *Arch. pen.*, 2024, n. 1, p. 1 ss.

⁵⁷ Per una più ampia analisi, cfr. M. MANCINI PROIETTI, *Le frodi alimentari e commerciali. Attività di contrasto e tutela penale ed amministrativa*, intervento al “Corso di diritto agroalimentare”, Siena, 7 maggio 2014, in *Riv. pol.*, 2014, p. 475 ss.

⁵⁸ Per una panoramica, v. E. MAZZANTI, *Le frodi agricole nello specchio della tutela penale degli interessi finanziari Ue*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, p. 102 ss.

⁵⁹ Relative alla composizione, al confezionamento, alla conservazione o alla presentazione dei prodotti, nonché alle informazioni che li riguardano.

⁶⁰ Un espresso riferimento compare, ad esempio, nelle contravvenzioni ex art. 5 lett. c), g) e h) l. 283 del 1962, che richiamano limiti fissati in ordinanze ministeriali, inerenti a cariche microbiche, additivi e residui di fitofarmaci nelle sostanze alimentari.

⁶¹ Tali illeciti amministrativi hanno natura sussidiaria, in quanto le norme che li contemplano esordiscono con la clausola di riserva penale: si applicano nel caso in cui non ricorrano gli estremi dei delitti codicistici o delle contravvenzioni previste dalla l. n. 283 del 1962, in particolare quando non vi sia un pericolo - concreto o astratto - per la salute o per il benessere dell’individuo, ovvero per la lealtà commerciale. Molti illeciti amministrativi tutelano la funzione pubblica di gestione e controllo della sicurezza alimentare, fermandosi, quindi, ad un primo livello di protezione.

⁶² In particolare, il Ministero delle attività produttive aveva nominato un Comitato scientifico indipendente, affidandogli il compito specifico di elaborare un testo organico in materia alimentare, in attuazione dell’art. 6 l.d. 26 ottobre 2003, n. 229, che richiedeva al Governo di armonizzare la disciplina della produzione e della commercializzazione dei prodotti alimentari al diritto euro-unitario; di tutelare gli interessi relativi alla salute, all’ambiente e alla protezione del consumatore e alla qualità dei prodotti; di fissare regole uniformi in ordine al sistema sanzionatorio e di vigilanza; di semplificare le procedure esistenti. Il Comitato aveva elaborato un progetto di “codice

La disciplina agroalimentare continua, dunque, ad essere contrassegnata da un accentuato disordine, in gran parte dovuto all'interferenza di norme nazionali (di natura legislativa e sub-legislativa) e comunitarie (direttive e regolamenti)⁶³.

La conseguenza è inevitabile: una molteplicità di disposizioni sanzionatorie, tra loro eterogenee⁶⁴, tipizzano fattispecie dal contenuto simile, moltiplicando, così, le forme di responsabilità per condotte sostanzialmente unitarie.

Del "doppio binario sanzionatorio" e del divieto di *bis in idem* in ambito alimentare si è occupato nel 2022 il Tribunale di Novara, in sede di opposizione a decreto penale di condanna⁶⁵.

Nel caso specifico, l'imputato, amministratore unico di un'impresa nel settore della preparazione e del confezionamento degli alimenti, doveva rispondere della contravvenzione di cui all'art. 5 lett. b) l. 283 del 1962, per aver destinato al trasporto - con finalità di distribuzione per il consumo - alimenti deperibili e surgelati in cattivo stato di conservazione. Il trasporto era avvenuto mediante un furgone privo di apparecchiature idonee al mantenimento della temperatura adeguata. Per questa circostanza, all'imputato erano già state irrogate due distinte sanzioni amministrative: una per l'inidoneità del veicolo al trasporto di alimenti, l'altra per la conservazione non conforme dei prodotti surgelati.

alimentare" pienamente conforme ai principi e ai criteri della delega, volto a sostituire l'intera disciplina alimentare prevista dalla legislazione primaria e subordinata di natura tecnica. Il progetto prevedeva una parte dedicata ai principi generali, la distinzione tra norme sulla produzione e sulla commercializzazione, l'istituzione di un sistema omogeneo di controlli e un quadro sanzionatorio, sia amministrativo che penale. Quest'ultimo era concepito per integrare e anticipare la tutela offerta dai delitti codicistici contro l'incolumità pubblica mediante frode. Tuttavia, il progetto non è stato recepito in un decreto legislativo poiché, sulla base della stessa delega, il Ministero della Salute aveva elaborato un "codice della sicurezza alimentare", meno completo sotto diversi aspetti rispetto al "codice alimentare". Il percorso di riforma è poi abortito in quanto il Governo non è riuscito nel compito di unificare i due testi in un unico provvedimento organico. Sull'argomento, v. A. ARTOM, *Il Codice alimentare come disciplina organica*, in *Riv. dir. alim.*, 2007, n. 1, p.1. Un tentativo successivo si è avuto con la l.d. 7 luglio 2009, n. 88, che puntava alla riorganizzazione - anche mediante abrogazione di provvedimenti datati, ormai divenuti incompatibili con quelli comunitari -, all'unificazione e all'armonizzazione della disciplina alimentare. Il relativo schema di progetto di decreto legislativo - completo e razionale - è stato, poi, per la gran parte replicato nei successivi progetti del 2015 - il noto progetto elaborato dalla Commissione Caselli -, del 2020 e, infine, del 2023 che, sfortunatamente, hanno avuto l'infausta sorte del primo.

⁶³ Cfr. S. CANESTRARI-D. CASTRONUOVO, *Sicurezza alimentare e diritto penale*, in AA.VV., *La sicurezza alimentare. Profili normativi e giurisprudenziali tra diritto interno, internazionale ed europeo*, a cura di C. Bottari, Maggioli, Rimini, 2015, p. 113 ss.

⁶⁴ Ulteriori problemi si pongono, nell'ambito del diritto alimentare, con riferimento ai prodotti destinati al consumo e alla materia delle pratiche commerciali scorrette. È ormai pienamente condivisibile che gli strumenti di comunicazione, pubblicità e *marketing* dei prodotti abbiano assunto un ruolo centrale nella nostra società ed è per questo che si è sentita la necessità di regole precise e garanzie procedurali volte ad impedire utilizzi scorretti delle informazioni rese al pubblico da parte degli operatori del mercato. Anche in tale specifico ambito rileva la natura multilivello sia in senso verticale che in senso orizzontale. Quanto al primo profilo, alla normativa generale - Direttiva CE n.29/2005 e d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 (c.d. "codice del consumo") - si affiancano numerose fonti europee inerenti ad aspetti specifici delle pratiche commerciali sleali. Riguardo al secondo aspetto, poi, alla disciplina generale, contenuta nel codice del consumo, si affiancano normative applicabili nel campo della pubblicità e delle comunicazioni al consumatore (si pensi al codice delle comunicazioni elettroniche - d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259 -, che contiene norme su comportamenti scorretti e attribuisce la competenza sanzionatoria all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato). Il problema che maggiormente rileva attiene al riparto delle competenze tra AGCM e Autorità di settore in tema di pratiche commerciali scorrette. Per perimetrare le competenze delle singole Autorità ed evitare duplicazioni sanzionatorie, la giurisprudenza ha avanzato diverse soluzioni interpretative: cfr. O. PINI, *Consumatori e mercato: un nuovo fronte per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (a tutela della correttezza informativa sui prodotti alimentari)*, in *Riv. AIC*, 2018, n. 1, p. 1 ss.

⁶⁵ Cfr. Trib. Novara, 20 dicembre 2022, n. 1376, in www.giurisprudenzapenale.com.

Il Tribunale, facendo applicazione dei principi sanciti dalla giurisprudenza e, in particolare, del *test* della *close connection*⁶⁶, ha ritenuto che il doppio binario sanzionatorio, relativo al medesimo fatto storico, fosse incompatibile con l'art. 4 Protocollo n. 7 CEDU e, dunque, con l'art. 117 comma 1 Cost., in quanto i due procedimenti - amministrativo e penale - non erano sufficientemente connessi sotto il profilo sostanziale e temporale, non perseguivano scopi complementari e non riguardavano aspetti distinti della medesima condotta illecita⁶⁷.

6. Conclusioni.

La decisione del Tribunale di Novara, al di là della specificità del caso, fa emergere le più ampie criticità dell'attuale sistema sanzionatorio nel settore agroalimentare.

Nonostante il divieto di *bis in idem*, a livello europeo, sia stato significativamente ridimensionato, anche a causa delle resistenze politiche di diversi Stati membri, la questione della legittimità dei sistemi sanzionatori a doppio binario resta un nodo irrisolto nel dibattito giuridico. Il cumulo delle sanzioni penali e amministrative si giustifica in ambiti nei quali le due forme di intervento perseguono scopi distinti e complementari; entra in difficoltà di senso, invece, quando la sanzione amministrativa si carica di una funzione repressiva assimilabile a quella penale, generando il rischio di una duplicazione punitiva in violazione del principio convenzionale.

Nel settore delle frodi alimentari, questo rischio è accentuato: l'intervento statale si articola in un complesso intreccio di sanzioni penali e amministrative e di misure preventive, il cui coordinamento risulta spesso incerto. La tutela della salute pubblica e della sicurezza alimentare non può autorizzare il ricorso a modelli sanzionatori che comprimano le garanzie fondamentali dell'individuo. In questo contesto, il *ne bis in idem* svolge un ruolo essenziale nel prevenire, a livello giurisprudenziale, eccessi punitivi. Tuttavia, non sembra revocabile in dubbio che le crescenti tensioni tra esigenze di efficienza repressiva e tutela dei diritti individuali rendano ormai indifferibile un intervento del legislatore nazionale che, nella cornice dei criteri elaborati dalla giurisprudenza europea, possa restituire un ordito normativo intelligibile e coerente, in grado di tutelare la salute dei consumatori senza abdicare al principio di proporzionalità della pena.

⁶⁶ La motivazione della sentenza si fonda su un'interpretazione dell'art. 649 c.p.p. coerente con quella fornita in materia di diritto d'autore da Corte cost., 10 maggio 2022, n. 149, cit.

⁶⁷ Per un commento, cfr. V. LOGRILLO, *Una sentenza del Tribunale di Novara in tema di ne bis in idem e reati alimentari*, in www.giurisprudenzapenale.com, 3 settembre 2023.