

## **Covid-19. Rincari ingiustificati sulle mascherine: è configurabile il reato di manovre speculative su merci (art. 501 *bis* c.p.).**

di **Luigi Scollo**

NOTA A TRIBUNALE DI SALERNO, UFFICIO GIP, 2 APRILE 2020  
DOTT. SCERMINO

**Sommario.** **1.** La decisione. – **2.** Il caso concreto. – **3.** La qualificazione giuridica: la nozione di beni di prima necessità. – **4.** (*segue*) La nozione di manovre speculative. – **5.** (*segue*) Reato di pericolo astratto o pericolo concreto. – **6.** (*segue*) L'intenzione del legislatore e l'interpretazione costituzionale. – **7.** L'elemento soggettivo: il dolo generico. – **8.** Conclusioni.

### **1. La decisione.**

Il Tribunale di Salerno, Ufficio GIP, con decreto in data 2.4.2020, ha disposto il sequestro preventivo di 227 mascherine di protezione, poste in vendita ad un prezzo pari fino al quadruplo del valore di acquisto, ritenendo configurabile il delitto di manovre speculative su merci di cui all'art. 501 *bis* c.p.

### **2. Il caso concreto.**

Nel caso affrontato, durante un controllo, la Guardia di Finanza, aveva rinvenuto 78 mascherine FFP1, con valvola, poste in vendita ad Euro 10,00 ciascuna, e 179 mascherine modello 9310+GEN3, prive di valvola, poste in vendita ad Euro 5,00 ciascuna. Il Pubblico Ministero aveva disposto il sequestro, ed inviato gli atti al Giudice per le indagini preliminari per la convalida, contestando il reato di cui all'art. 501 *bis* c.p. nei confronti dell'amministratore della società oggetto di verifica. Il GIP riteneva sussistente il *fumus commissi delicti* necessario per la misura reale, convalidando perciò il sequestro.

### **3. La qualificazione giuridica: la nozione di beni di prima necessità.**

Nel provvedimento ablatorio, il GIP confermava la qualificazione giuridica del fatto di reato come delitto di manovre speculative su merci di cui all'art. 501 *bis* c.p. osservando che, nell'eccezionale contingenza economico-sociale in cui si trova il Paese da alcune settimane, dovuta com'è noto alla pandemia

da COVID-19, le mascherine protettive sono divenute «*beni di prima necessità*», ed in quanto tali ricadono – nella loro produzione e commercializzazione – nella tutela penale apprestata dal predetto articolo del Codice.

In particolare, il decreto osserva che l'emergenza Coronavirus ha reso i dispositivi di protezione individuale, tra i quali rientrano per l'appunto le mascherine, beni essenziali per la tutela della salute dell'individuo, sia in ambito privato, sia nello svolgimento della vita lavorativa, secondo le prescrizioni delle Autorità sanitarie nazionali ed internazionali. In quanto beni non sostituibili con prodotti diversi, essi rientrano dunque nella categoria dei «*prodotti di prima necessità*» menzionata nell'art. 501 *bis* c.p., il quale vieta ogni manovra speculativa che sia idonea a mettere in pericolo la normalità degli scambi economici o della produzione, in danno degli interessi economici della collettività dei consumatori e, in ultimo, dell'economia pubblica<sup>1</sup>.

#### **4. (segue) La nozione di manovre speculative.**

Nella condotta descritta dalla fattispecie, e precisamente nella nozione di manovre speculative, rientra – evidentemente, a pieno titolo – il rincaro ingiustificato dei prezzi, in cui l'agente agisce sfruttando una particolare situazione di mercato a vantaggio proprio ed a svantaggio della collettività<sup>2</sup>. Nel caso di specie, il Giudice osservava che il prezzo di vendita dei dispositivi era pari al triplo od anche il quadruplo del prezzo di acquisto, constatandosi perciò una «*percentuale di ricarico enormemente superiore ai rapporti di proporzione tipici delle ordinarie dinamiche di mercato, sì da evidenziarsi una chiara "speculazione"*».

---

<sup>1</sup> Sul punto, va osservato che la qualificazione delle mascherine di protezione come «*prodotti di prima necessità*» appare invero coerente con l'attuale contesto tecnico e normativo. Anzitutto, i dispositivi di protezione individuale, quali le mascherine chirurgiche e filtranti, sono stati indicati dall'Istituto Superiore di Sanità (ISS) e da altri organismi internazionali come essenziali nella prevenzione della trasmissione dell'infezione da coronavirus SARS-CoV-2. Inoltre, sebbene nessuna delle disposizioni approvate durante la presente emergenza, qualifichi espressamente le mascherine come beni di prima necessità, l'art. 5 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, c.d. «Decreto cura-Italia», introduce speciali agevolazioni e contributi a fondo perduto proprio «*al fine di assicurare la produzione e la fornitura di dispositivi medici e dispositivi di protezione individuale, ai valori di mercato correnti al 31 dicembre 2019, in relazione alla inadeguata disponibilità degli stessi nel periodo di emergenza COVID-19*», riconoscendo con ciò implicitamente il loro carattere di essenzialità, le difficoltà di approvvigionamento e la necessità di impedire il rincaro dei prezzi.

<sup>2</sup> In questo senso, v. L. DELPINO, R. PEZZANO, *Manuale di diritto penale, Ps*, XXIV ed., Simone, p. 345.

## 5. (segue) Reato di pericolo astratto o pericolo concreto.

La disposizione, inoltre, richiede che la condotta speculativa sulle merci sia punibile in quanto commessa «*in modo atto a determinarne il rincaro sul mercato interno*», ma non richiede al giudice di accertare che si sia effettivamente verificata la lesione del bene giuridico tutelato dalla disposizione. Invero, la formula scelta originariamente dal Governo, nell’emanazione del Decreto Legge, prevedeva un reato di evento, richiedendo perciò al giudice di accertarlo caso per caso. Tuttavia, in sede di conversione, il Parlamento scelse di anticipare la tutela degli interessi di economia pubblica, sostituendo il testo originario con quello attualmente in vigore<sup>3</sup>.

Secondo alcuni commentatori, si tratterebbe di un reato di pericolo astratto<sup>4</sup> – anche se, a ben vedere, dovrebbe invece parlarsi di reato di pericolo

<sup>3</sup> La disposizione, per come introdotta con il Decreto Legge 15 ottobre 1976, n. 704, recitava: «*Salvo che il fatto costituisca il reato più grave previsto dall’art. 501, terzo comma, n. 2, del codice penale, chiunque, nell’esercizio di una attività commerciale o industriale, provoca la rarefazione o il rincaro di merci di comune o largo consumo, sottraendone al commercio rilevanti quantità o compiendo altre operazioni, è punito con la reclusione fino a quattro anni e con la multa fino a lire cento milioni*». In sede di conversione, con Legge 27 novembre 1976, n. 787, il comma venne così modificato: «*Fuori dai casi previsti dall’articolo precedente, chiunque nell’esercizio di qualsiasi attività produttiva o commerciale, compie manovre speculative ovvero occulta, accaparra od incetta materie prime, generi alimentari di largo consumo o prodotti di prima necessità, in modo atto a determinare la rarefazione o il rincaro sul mercato interno, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da uno a cinquanta milioni di lire*».

<sup>4</sup> In questo senso, v. POLVANI, *La repressione delle manovre speculative sulle merci nell’art. 501 bis del codice penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1977, p. 1030-31, in cui l’A. osserva che «*tra le due soluzioni possibili – evento di danno ed evento di pericolo – il legislatore ha, comunque, optato per quella che, sul piano teorico, presentava una maggior attitudine a consentire la repressione dei comportamenti vietati, ed in sostanza, ha rimesso al giudice del caso concreto il non indifferente compito di valutare l’attitudine del comportamento del soggetto agente nel singolo caso di specie*».

Tale ricostruzione, tuttavia, non convince sino in fondo sotto due profili. Anzitutto, non appare conferente il richiamo all’evento di pericolo, poiché il delitto in commento appare invece pienamente concentrato sulla condotta, senza spazio alcuno per l’evento. Sul punto, v. le autorevoli considerazioni in materia di aggio, sovrapponibili alla fattispecie in esame, contenute in VIGANÒ, *La Cassazione chiude il caso della scalata Antonveneta (e perde una preziosa occasione per fare un po’ di chiarezza sui delitti di aggio)*, in *Dir. pen. cont.*, 7 aprile 2013, commento a margine di Cass., sez. II pen., 28 novembre 2012, n. 12989, Consorte. Inoltre, la selezione delle condotte punibili sotto il profilo qualitativo appare indice del requisito di concretezza che deve assumere il pericolo. Sul punto, autorevolmente, sempre in tema di aggio, v. MUCCIARELLI, *Il locus commissi delicti della manipolazione del mercato. Aporie normative e sistematiche della decisione ex art. 54-bis c.p.p. nel caso Fonsai*, in *Dir. pen. cont.*, 27 ottobre 2014, p. 3.

Per un commento sulla fattispecie, v. anche LA CUTE, *Le ipotesi normative del delitto di aggio*, in *Riv. Polizia*, 1978, p. 734 ss; PEDRAZZI, *Problemi di tecnica legislativa*, in AA.VV., *Comportamenti economici e legislazione penale*, Milano, 1979, p. 35 ss; GOTTI-PORCINARI, *Norme per la repressione dell’accaparramento di prodotti alimentari*, in *Giur. agr. it.*, 1977, p. 63 ss; AMORTH, *Sulla repressione penale dell’accaparramento*, in *Riv. dir. agr.*, 1977, I, p. 339 ss. In senso

concreto<sup>5</sup> – in cui i comportamenti puniti dalla fattispecie incriminatrice sono selezionati sulla base di un duplice requisito, che ne definisce l’ambito di applicazione: la condotta deve risultare idonea a porre in pericolo gli interessi economici dei consumatori, e la probabile lesione non deve interessarli unicamente come singoli, ma nella loro dimensione collettiva, giacché la prescrizione fa espresso riferimento al mercato.

Nel caso di specie, il decreto del GIP affermava la natura dell’art. 501 *bis* c.p. come di reato di pericolo astratto, accertando in ogni caso la presenza di entrambi predetti i requisiti. Difatti, la condotta posta in essere dall’imprenditore veniva giudicata idonea a cagionare il rincaro sul mercato interno, e dunque a porre in pericolo il bene giuridico tutelato dalla fattispecie. Sul punto, il Giudice osservava, anzitutto, che la nozione di «mercato interno» non deve considerarsi nel senso di escludere quei comportamenti che, per le loro caratteristiche, quali ad esempio la quantità modesta delle merci oggetto del reato<sup>6</sup>, potrebbero risultare difficilmente idonei a ledere l’intero mercato nazionale, dal momento che condotte i cui effetti risultano ascrivibili anche soltanto ad un mercato locale sono comunque suscettibili di nuocere alla pubblica economia<sup>7</sup>.

---

difforme, in relazione al reato di aggio di comune struttura, v. SANTORO, *Del delitto di aggio ed in specie di aggio bancario*, in *Banca borsa e titoli di credito*, 1972, I, p. 556, in cui l’A. ravvisa la necessità che il pericolo venga verificato nel caso concreto, con tutte le circostanze ambientali occorrenti.

<sup>5</sup> La fattispecie andrebbe ricondotta più correttamente alla categoria dei reati di pericolo concreto. Anzitutto, perché la prognosi *ex ante* in concreto a base totale consente di selezionare, tenuto conto di tutte le circostanze ricorrenti, quei soli comportamenti per cui il pericolo è probabile e non meramente possibile (sul punto v. MARINUCCI, DOLCINI, GATTA, *Manuale di Diritto Penale, Pg*, VIII ed., Milano, Giuffrè, 2019, p. 253). Inoltre, la formula usata dal legislatore nell’art. 501 *bis* c.p. richiede, per la sua punibilità, che il comportamento sia «atto», dal latino *aptus*, ossia «adatto» a porre in pericolo il bene giuridico, valutazione che richiede al giudice un sindacato in concreto della idoneità a cagionare l’evento di pericolo. Nel caso specifico, poi, la natura di reato di pericolo concreto avrebbe consentito più propriamente di tenere in considerazione il contesto in cui è avvenuta la condotta, caratterizzato dall’enorme crescita della domanda a fronte dell’esiguità dell’offerta, oltre che della situazione emergenziale in essere che acuiva – rendendo quasi certa – la probabilità della lesione al bene giuridico. Tutte circostanze comunque riscontrate in concreto dal Giudice nel caso affrontato, per cui il sequestro sarebbe risultato legittimo, anche a fronte della diversa qualificazione della fattispecie come reato di pericolo concreto.

<sup>6</sup> In senso contrario, cfr. Cass., Sez. VI penale, 02/03/1983, n. 2385, secondo cui, in tema di manovre speculative su merci, è necessario che la sottrazione all’utilizzazione o al consumo concerna “rilevanti quantità” e cioè comportamenti di portata sufficientemente ampia e tale da costituire un serio pericolo per la situazione economica generale. Nella specie, era stata esclusa la sussistenza del reato, trattandosi di circa tremila quintali di zucchero.

<sup>7</sup> In senso analogo, cfr. Cass., Sez. VI penale, 15/05/1989, in *Cass. pen.* 1992, p. 2361, secondo cui, invero, la consumazione del reato richiederebbe la sussistenza di comportamenti di portata sufficientemente ampia da integrare un serio pericolo per la situazione economica generale, con il rilievo però che la locuzione “mercato interno”, contenuta nella citata norma, rende certamente configurabile la fattispecie criminosa anche quando la manovra speculativa

Inoltre, nella particolarità del caso esaminato, *«la condotta del singolo rivenditore, nel contesto di straordinaria emergenza in cui si inserisce, può influenzare i comportamenti degli altri operatori del settore; ed invero, a fronte di una enorme domanda nazionale ed internazionale di mascherine protettive, anche la singola speculazione è oggi in grado di produrre un rincaro dei prezzi generalizzato o, comunque, diffuso»*.

#### **6. (segue) L'intenzione del legislatore e l'interpretazione costituzionale.**

Il provvedimento, in ultimo, osserva che depongono in favore di tale conclusione interpretativa sia l'*intentio legis*, sia la Carta costituzionale, quest'ultima precedente all'introduzione della fattispecie di reato, ai cui valori, pertanto, la stessa non può che fare riferimento.

Più in dettaglio, il decreto di sequestro ricorda che la disposizione fu introdotta proprio in occasione di *«gravi e ripetuti fenomeni di accaparramento di beni di largo consumo, con conseguente rarefazione degli stessi sul mercato e con il tentativo, da parte degli speculatori, di imporre ingiustificati aumenti di prezzi»*. Si trattava, in particolare, dello shock petrolifero degli anni '70<sup>8</sup>. In quel caso, sottolinea il decreto, *«il legislatore intervenne a tutela dei consumatori per colpire la speculazione in uno specifico "momento congiunturale" assolutamente sovrapponibile a quello attuale»*.

Inoltre, nel provvedimento si osserva che *«la portata operativa della disposizione va ricostruita anche alla luce del bene giuridico "solidarietà sociale in materia economica" che essa salvaguarda, in omaggio al disposto degli artt. 4 e 41 Cost.»*, articoli in base ai quali la libertà dell'iniziativa economica appare pertanto subvalente.

#### **7. L'elemento soggettivo: il dolo generico.**

In tale prospettiva, ricadono nell'ambito di applicazione della fattispecie quei comportamenti opportunistici e speculativi che, nella produzione o commercializzazione di beni di prima necessità, mirino alla massimizzazione del profitto, "costi quel che costi", anche in spregio ai doveri di solidarietà sociale in capo a tutti i consociati.

Trattandosi di reato di pericolo, non è necessario verificare che l'azione abbia cagionato una lesione al bene giuridico tutelato, e cioè – in questo caso – che abbia prodotto un effettivo aumento dei prezzi sul mercato. Inoltre, non occorre neppure che fosse questa la finalità dell'agente, il quale risulta

---

non si rifletta sul mercato nazionale, ma soltanto su di un mercato locale. In questo caso, però, il pericolo della realizzazione degli eventi dannosi deve riguardare una zona abbastanza ampia del territorio dello Stato, in modo da poter nuocere alla pubblica economia.

<sup>8</sup> Cfr., sul punto, i lavori preparatori del Decreto Legge 15 ottobre 1976, n. 704, che ha introdotto la fattispecie di reato, recante norme per la repressione dell'accaparramento di merci di largo consumo e di altre manovre speculative, convertito, con modificazioni, nella L. 27 novembre 1976, n. 789.



punibile indipendentemente dal fine ultimo perseguito (nel caso di specie, evidentemente, si tratta del profitto personale). In altre parole, non occorre che la stessa sia sorretta dal dolo specifico, bensì risulterà sufficiente il dolo generico che si traduce nella coscienza, volontà e consapevolezza, in capo all'agente, di porre in essere una condotta idonea a cagionare il di pericolo: nel caso in esame si tratterebbe, per l'appunto, del rincaro diffuso dei prezzi.

#### **8. Conclusioni.**

In sintesi, si può osservare che il decreto in commento stabilisce che i dispositivi di protezione individuale, quali per l'appunto le mascherine protettive, alla luce dell'emergenza sanitaria da COVID-19, rientrano oramai a pieno titolo nella nozione di prodotti di prima necessità, la cui commercializzazione a prezzi rincarati oltre ogni ragionevolezza integra il reato di manovre speculative su merci, punibile a norma dell'art. 501 *bis* c.p.