

La riforma dei reati agroalimentari. Nuovi delitti contro il patrimonio agroalimentare, aggravante di agropirateria e responsabilità degli enti nella legge "Disposizioni sanzionatorie a tutela dei prodotti alimentari italiani" (A.C. 2721).

di **Nicola Menardo, Federica Sanna e Marta Raviolo**

Sommario: **1.** Introduzione. – **2.** Uno sguardo d'insieme. – **3.** Le principali modifiche al codice penale. – **3.1** I nuovi delitti contro il patrimonio agroalimentare. – **3.2** La frode in commercio di alimenti (art. 517-sexies c.p.). – **3.3** Il commercio di alimenti con segni mendaci (art. 517-septies c.p.). – **3.4** Le circostanze aggravanti (art. 517-octies c.p.) e l'agropirateria. – **3.5** La contraffazione di alimenti a denominazione protetta (art. 517-quater c.p. modificato). – **4.** Le principali novità procedurali. – **5.** Le modifiche alla disciplina della responsabilità degli enti (d.lgs. n. 231/2001). – **6.** Il rafforzamento dei controlli amministrativi: la Cabina di regia e il blocco ufficiale temporaneo. – **7.** Osservazioni conclusive.

1. Introduzione.

Con la legge approvata in via definitiva dalla Camera dei Deputati il 15 aprile 2026 – di cui si attende la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale – e recante "Disposizioni sanzionatorie a tutela dei prodotti alimentari italiani", il legislatore italiano ha finalmente portato a compimento un processo riformatore atteso da oltre un decennio.

Il provvedimento – frutto di un lavoro condiviso tra il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste e il Ministero della Giustizia – riprende e rielabora, adattandoli al mutato contesto normativo ed economico, i contenuti essenziali del progetto elaborato dalla Commissione presieduta dal dott. Giancarlo Caselli, rimasto giacente nelle aule parlamentari per l'intera durata della XVIII legislatura senza mai giungere all'approvazione definitiva.

L'intervento si sviluppa lungo tre direttrici principali: la ridefinizione del sistema sanzionatorio penale con l'introduzione di nuove fattispecie di reato specificamente dedicate al settore agroalimentare; l'estensione della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche ai nuovi illeciti; il rafforzamento organico degli strumenti di controllo e tracciabilità lungo la filiera. Si tratta, come si avrà modo di verificare, di una riforma di portata sistemica che mira a dotare l'ordinamento di strumenti adeguati a contrastare fenomeni criminosi di nuova generazione, caratterizzati da dimensione organizzata, continuità e radicamento nelle strutture d'impresa.

2. Uno sguardo d'insieme.

Il dato di partenza che ha imposto l'intervento legislativo è, ancora una volta, l'inadeguatezza del vigente sistema punitivo a fronteggiare le forme più evolute di criminalità agroalimentare.

L'economia agroalimentare italiana, con un valore complessivo stimato in 707 miliardi di euro e una proiezione internazionale di assoluto rilievo, rappresenta al contempo un asset strategico nazionale e un bersaglio privilegiato di condotte fraudolente che spaziano dalla contraffazione delle indicazioni geografiche all'*italian sounding*, dalle adulterazioni di massa alla simulazione del metodo biologico. Il progressivo allargarsi degli scambi commerciali e l'internazionalizzazione delle filiere produttive hanno reso obsolete fattispecie costruite in un'epoca in cui il principale modello criminologico di riferimento era ancora quello del singolo operatore che adultera i propri prodotti a danno del consumatore finale.

La riforma muove da una chiara opzione di politica criminale: collocare il sistema repressivo nella dimensione dell'impresa organizzata, riconoscendo che nell'attuale momento storico le frodi alimentari più gravi si manifestano attraverso condotte illecite di tipo massivo, svolte in forma stabile e sistematica nell'ambito delle attività d'impresa. A questa finalità risponde, sul piano della tecnica legislativa, la scelta di introdurre nuove fattispecie delittuose nel codice penale, rimodulare il trattamento sanzionatorio delle ipotesi già esistenti ed estendere la responsabilità degli enti ex d.lgs. 231/2001 al novero dei reati agroalimentari più gravi.

L'intervento si distingue altresì per il tentativo, apprezzabile anche se non privo di tensioni sistematiche, di bilanciare la logica repressiva con strumenti di controllo preventivo, attraverso l'istituzionalizzazione della Cabina di regia interministeriale e l'introduzione del blocco ufficiale temporaneo quale misura cautelare di carattere amministrativo.

3. Le principali modifiche al codice penale.

Il cuore della riforma è rappresentato dalle modifiche apportate al codice penale, che si articolano su un duplice piano: la ridefinizione del trattamento sanzionatorio delle fattispecie già esistenti e l'introduzione di nuove incriminazioni specificamente calibrate sui fenomeni più gravi di frode agroalimentare.

Sul primo versante, il legislatore ha provveduto a integrare la rubrica del Titolo VIII del Libro II del codice penale – tradizionalmente dedicato ai delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio – con l'espresso richiamo al patrimonio agroalimentare quale ulteriore bene giuridico protetto. La scelta, di chiaro valore simbolico oltre che sistematico, consente di attribuire rilevanza autonoma agli interessi connessi alla genuinità e alla qualità della produzione alimentare, sottraendoli alla logica meramente economicistica che aveva sino ad oggi dominato la lettura giurisprudenziale delle fattispecie di frode.

Sul secondo versante, viene creato nell'ambito del medesimo Titolo VIII un nuovo Capo II-bis, espressamente dedicato ai delitti contro il patrimonio agroalimentare,

nel quale trovano collocazione le nuove fattispecie incriminatrici introdotte dalla riforma.

3.1 I nuovi delitti contro il patrimonio agroalimentare.

L'inserimento nel codice penale di un capo autonomo dedicato ai delitti contro il patrimonio agroalimentare risponde a un'esigenza di coerenza sistematica che la dottrina aveva da tempo segnalato come ineludibile. Fino all'entrata in vigore della riforma, le condotte frodatrici in ambito alimentare erano disciplinate attraverso un insieme disorganico di fattispecie distribuite tra il codice penale, la legge n. 283/1962 e una pluralità di disposizioni speciali, con il risultato di un quadro normativo frammentato, di difficile interpretazione e lacunoso sul piano della tipicità.

Il nuovo Capo II-bis si articola attorno a tre fattispecie principali – la frode alimentare, il commercio di alimenti con segni mendaci e la contraffazione di alimenti a denominazione protetta – affiancate da una disciplina delle circostanze aggravanti e da disposizioni comuni in materia di confisca e pene accessorie.

3.2 La frode alimentare (art. 517-sexies c.p.).

La nuova fattispecie di frode in commercio di alimenti, collocata nell'art. 517-sexies c.p., sanziona chiunque, nell'esercizio di un'attività agricola, commerciale, industriale o di intermediazione, importi, esporti, spedisca in transito, introduca in custodia temporanea o in deposito doganale, trasporti, ponga in vendita, distribuisca o metta altrimenti in circolazione alimenti, acque e bevande che sa essere non genuini o che, per origine, provenienza, qualità o quantità, siano diversi da quelli indicati, dichiarati o pattuiti.

L'elemento di maggiore rilievo rispetto alla precedente disciplina consiste nell'anticipazione della tutela penale alle fasi prodromiche rispetto al momento della vendita: la nuova norma ricomprende espressamente le condotte di importazione, esportazione, spedizione in transito e trasporto, così ampliando significativamente il perimetro delle condotte tipiche rispetto al modello tradizionale della frode in commercio, che faceva perno essenzialmente sull'atto di vendita.

Sotto il profilo dell'elemento soggettivo, la fattispecie richiede il dolo specifico: alla rappresentazione e volizione della difformità tra il prodotto commercializzato e quello indicato, dichiarato o pattuito, si affianca la finalità di trarre profitto e di indurre in errore il consumatore. Ciò accomuna strutturalmente il reato in commento con il commercio con segni mendaci di cui all'art. 517-septies c.p., per il quale è parimenti richiesto il dolo specifico, declinato sotto un duplice profilo.

La previsione di pene accessorie particolarmente afflittive – tra cui la pubblicazione della sentenza, le sanzioni interdittive e la confisca obbligatoria del prodotto, del profitto e del prezzo del reato – conferisce all'impianto sanzionatorio una vocazione deterrente che va ben oltre la mera comminazione della pena principale.

A bilanciare la portata afflittiva della disposizione si affianca la previsione di una causa di non punibilità quando le condotte si configurano di lieve entità.

3.3 Il commercio di alimenti con segni mendaci (art. 517-septies c.p.).

La fattispecie introdotta dall'art. 517-septies c.p. sanziona chiunque, nell'esercizio di un'attività agricola, commerciale, industriale o di intermediazione di alimenti, al fine di indurre in errore il consumatore, utilizzi falsi o fallaci segni distintivi o indicazioni, ancorché figurative.

L'interesse protetto in via primaria da questa nuova disposizione non è più l'economia pubblica nella sua accezione tradizionale, bensì la fiducia del consumatore quale requisito indispensabile delle dinamiche di mercato. La connotazione teleologica del fatto tipico – il fine di indurre in errore – qualifica la disposizione come reato a dolo specifico, con le conseguenti difficoltà probatorie che tale struttura porta con sé, già ampiamente evidenziate in dottrina con riferimento alle fattispecie analoghe previste dal DDL Caselli.

Nella prassi applicativa, potrebbe non essere sempre agevole tracciare un confine nitido tra la fattispecie in commento e gli illeciti amministrativi in materia di etichettatura, in particolare laddove il fatto si manifesti nella forma omissiva delle mancate indicazioni obbligatorie. Il discrimine si pone essenzialmente sul piano dell'elemento soggettivo, vale a dire l'esistenza o meno della finalità di ingannare il consumatore, la cui prova è notoriamente ardua e richiede un'attenta analisi delle circostanze del caso concreto.

3.4 Le circostanze aggravanti (art. 517-octies c.p.) e l'agropirateria.

L'art. 517-octies c.p. introduce un sistema articolato di circostanze aggravanti applicabili alle fattispecie di frode alimentare e di commercio con segni mendaci. Quattro sono le aggravanti previste: il coinvolgimento di prodotti recanti marchio DOP o e IGP; utilizzo di falsi documenti di trasporto o false dichiarazioni all'Autorità di vigilanza; l'ingente quantità, allorché le quantità di prodotto coinvolte siano particolarmente rilevanti; il falso biologico, qualora i prodotti siano commercializzati come biologici pur non possedendo i requisiti prescritti dalla relativa disciplina. In tutti e quattro i casi le pene sono aumentate fino a un terzo.

Alle citate circostanze aggravanti, se ne aggiunge una ulteriore, l'agropirateria, che si realizza quando l'attività illecita è realizzata in maniera organizzata e continuativa. Tale ultima circostanza aggravante prevede un aumento di pena da terzo alla metà. La tecnica di configurare l'agropirateria come circostanza aggravante a effetto speciale, anziché come autonoma fattispecie incriminatrice come previsto dal progetto Caselli, è scelta che merita una riflessione critica. Da un lato, essa semplifica il quadro normativo ed evita la duplicazione di fattispecie con contorni non sempre netti; dall'altro, espone il trattamento sanzionatorio aggravato al giudizio di bilanciamento con le attenuanti di cui all'art. 69 c.p., con il rischio concreto di vanificare, attraverso il meccanismo del bilanciamento, l'effetto deterrente che la norma intende perseguire nei confronti della criminalità organizzata di settore.

Il fenomeno delle agromafie - con un volume d'affari stimato in 25,2 miliardi di euro, raddoppiato nell'ultimo decennio - impone risposte sanzionatorie effettive e non soggette alle incertezze applicative che tradizionalmente caratterizzano la disciplina

del bilanciamento delle circostanze. Sarebbe stato pertanto più opportuno, come già sostenuto con riferimento al DDL Caselli, prevedere l'agropirateria come reato autonomo ovvero come circostanza ad efficacia vincolata, sul modello di quanto disposto per la recidiva reiterata dall'art. 99 comma 4 c.p.

3.5 La contraffazione di alimenti a denominazione protetta (art. 517-quater c.p. modificato).

La riforma interviene significativamente sull'art. 517-quater c.p., inasprendo il trattamento sanzionatorio della contraffazione dei segni di denominazione protetta e indicazione geografica: la pena detentiva viene elevata alla reclusione da uno a quattro anni e la multa è aumentata a un range compreso tra 10.000 e 50.000 euro. Vengono inoltre estese le condotte tipiche alle attività prodromiche rispetto all'immissione sul mercato, ricomprendendovi espressamente la spedizione in transito, l'esportazione, il trasporto, la somministrazione e l'offerta di prodotti agroalimentari.

L'inasprimento delle pene si giustifica con l'entità del danno economico arrecato ai produttori tutelati e all'erario dalle frodi in materia di denominazioni protette: le sole indicazioni geografiche italiane registrate hanno generato nel 2024 un fatturato di 20,7 miliardi di euro, con 12,3 miliardi di export, rendendo questo segmento un obiettivo di assoluto rilievo per la criminalità organizzata transnazionale.

Viene altresì introdotta la confisca obbligatoria dei beni che costituiscono il prodotto, il profitto o il prezzo del reato, nonché degli strumenti utilizzati per commetterlo, con possibilità di ricorrere alla confisca per equivalente. La disciplina si applica anche nei casi di definizione del procedimento mediante applicazione della pena su richiesta delle parti ex art. 444 c.p.p., eliminando così uno dei principali incentivi al ricorso al patteggiamento che caratterizzava il previgente regime sanzionatorio.

4. Le principali novità procedurali

La riforma non si limita ad intervenire sul codice penale, ma apporta alcune modifiche altresì al codice di procedura penale, volte a rendere maggiormente incisive le indagini preliminari nel settore agroalimentare e, soprattutto, a neutralizzare la deperibilità del corpo del reato.

Tra le novità di maggiore rilievo si colloca in primo luogo la modifica dell'art. 246 c.p.p., con l'introduzione del nuovo comma 2-bis: nei casi in cui, nell'ambito dell'ispezione di cose, vi sia fondato motivo di ritenere che le tracce o gli altri effetti materiali del reato possano essere alterati, il pubblico ministero può procedere alle attività di prelievo e campionamento - comprese operazioni di trasporto e conservazione dei campioni - senza dare il previo avviso al difensore, in applicazione del meccanismo già previsto dall'art. 364 comma 5 c.p.p.

Sul piano dei mezzi di ricerca della prova, viene estesa la possibilità di disporre intercettazioni per i procedimenti relativi ai nuovi reati di frode alimentare (art. 517-

sexies c.p.) e commercio di alimenti con segni mendaci (art. 517-septies c.p.). Contestualmente, è stato espunto il riferimento all'abrogato art. 516 c.p.

Viene esteso l'istituto dell'incidente probatorio altresì alle analisi su alimenti deteriorabili, al fine di evitare il naturale depauperamento del prodotto e la conseguente inutilizzabilità della prova in fase dibattimentale.

Ancora, in un'ottica di contrasto allo spreco e di solidarietà sociale, il giudice può ora disporre la cessione gratuita di alimenti sequestrati o confiscati in favore di enti caritatevoli, associazioni assistenziali o per l'alimentazione di animali abbandonati. Tale facoltà è subordinata all'idoneità al consumo, alla regolarità dei termini di conservazione e alla previa rimozione di marchi o segni che costituiscono reato. Per garantire la correttezza dell'operazione, la distrazione di tali beni verso finalità diverse è punita come malversazione di erogazioni pubbliche ai sensi dell'art. 316-bis c.p.

Infine, viene introdotta una causa di non ripetibilità della analisi che prevede che qualora la deperibilità o la scarsa quantità del campione non consentano la ripetizione degli accertamenti, l'interessato deve essere preventivamente avvisato di data e luogo delle operazioni, così da potervi assistere personalmente o tramite un consulente tecnico di fiducia.

5. Le modifiche alla disciplina della responsabilità degli enti (d.lgs. n. 231/2001).

In linea con gli orientamenti più avanzati di politica criminale e coerentemente con la consapevolezza che i fenomeni di criminalità agroalimentare trovano oggi il loro referente criminologico principale nell'impresa organizzata in forma societaria, la riforma interviene sulla disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche di cui al d.lgs. n. 231/2001.

Il disegno di legge procede anzitutto all'integrazione del catalogo dei reati presupposto rilevanti ex art. 25-bis.1 D.lgs. 231/2001, ricomprendendo nella sistematica della responsabilità da reato le nuove fattispecie poste a tutela del patrimonio agroalimentare. Tra i profili di interesse in materia di responsabilità amministrativa degli enti, si segnalano la già menzionata abrogazione del reato di cui all'art. 516 c.p. e la modifica dell'art. 517-quater c.p. Inoltre, viene previsto l'inserimento nell'art 25 bis 1 D.lgs 231/2001 del richiamo al nuovo art. 517-octies comma 4, il quale prevede una circostanza aggravante per i reati di frode alimentare e commercio di alimenti con segni mendaci, ove le condotte ivi previste – al di fuori dei casi di cui agli artt. 416 c.p. e 416-bis c.p. - siano realizzate con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate diretti a commettere tali reati.

Dunque, la responsabilità dell'ente è stata ancorata non alle fattispecie base di frode alimentare e commercio con segni mendaci, bensì esclusivamente alle loro forme aggravate ai sensi dell'art. 517-octies comma 4 vale a dire alle condotte realizzate con più operazioni attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate: ne consegue che le condotte anche gravi qualora non raggiungano la

soglia organizzativa richiesta dall'aggravante rimangono estranee al perimetro della responsabilità da reato dell'ente, con la chiara finalità di colpire unicamente quella criminalità d'impresa maggiormente strutturata.

Sul piano operativo, l'integrazione del catalogo dei reati presupposto impone alle imprese già dotate di modello organizzativo ex d.lgs. 231/2001 un aggiornamento dei propri sistemi di gestione del rischio, con l'introduzione di presidi specificamente calibrati sui nuovi profili di illiceità agroalimentare, nonché a predisporre idonei sistemi di vigilanza sulla tracciabilità lungo tutta la filiera e relativa catena produttiva in accordo con i nuovi standard informativi.

6. Il rafforzamento dei controlli amministrativi: la Cabina di regia e il blocco ufficiale temporaneo.

Al di là del nucleo penalistico, la riforma introduce due strumenti di presidio amministrativo della filiera agroalimentare che meritano apposita considerazione. Il primo è l'istituzionalizzazione legislativa della Cabina di regia per i controlli amministrativi nel settore agroalimentare, già operativa in via amministrativa dal 2023, presieduta dal Ministro dell'Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste e composta dai rappresentanti più alti in grado delle istituzioni deputate ai controlli di settore.

La Cabina di regia è chiamata a svolgere tre funzioni principali: promuovere la collaborazione tra i diversi organi di controllo, evitando sovrapposizioni e dispersioni; redigere annualmente il Piano operativo dei controlli agroalimentari; attivare campagne straordinarie di vigilanza nei settori a maggior rischio. La sua istituzionalizzazione risponde a un'esigenza reale: il sistema dei controlli agroalimentari è attualmente distribuito tra una pluralità di autorità – dalle forze dell'ordine agli organismi ispettivi, dalle ASL ai Nas, dai Nas all'ICQRF – con frequenti duplicazioni e inefficienze che si traducono in lacune di presidio difficilmente tollerabili.

Il secondo strumento di rilievo è il nuovo istituto del blocco ufficiale temporaneo, applicabile in materia agroalimentare e della pesca quando emergano violazioni documentali o formali che non comportino un rischio immediato di immissione sul mercato di prodotti inadatti al consumo umano o animale. Lo strumento consente di fermare temporaneamente prodotti o mezzi tecnici di produzione – ad esempio in presenza di carenze nella documentazione di tracciabilità – senza dover ricorrere immediatamente al sequestro amministrativo.

Si tratta di una misura di carattere cautelare che colma un vuoto procedurale di lungo corso: in assenza di rischio sanitario immediato, le autorità di controllo erano finora prive di strumenti capaci di bloccare la circolazione di prodotti formalmente irregolari in attesa delle verifiche necessarie. Il blocco ufficiale temporaneo introduce un meccanismo proporzionato e flessibile, che potrà rivelarsi particolarmente utile nelle fasi iniziali delle attività ispettive, quando la raccolta degli elementi probatori è ancora in corso.

7. Osservazioni conclusive.

La riforma approvata il 15 aprile 2026 rappresenta un passaggio significativo nell'evoluzione del sistema punitivo agroalimentare italiano. Per la prima volta dopo decenni di stratificazione normativa disorganica, il legislatore ha scelto di dare al settore un assetto coerente e moderno, capace di rispondere alle forme più evolute di criminalità d'impresa e di offrire al mercato – e al consumatore – un quadro di tutele adeguato all'importanza strategica del comparto.

Gli aspetti più qualificanti del provvedimento sono: l'introduzione di un capo autonomo nel codice penale dedicato ai delitti contro il patrimonio agroalimentare, che segna un cambio di paradigma rispetto alla precedente logica frammentata; l'inasprimento del trattamento sanzionatorio per la contraffazione delle DOP e IGP; l'estensione della responsabilità degli enti al settore.

Permangono tuttavia alcune ombre che potrebbero condizionare l'efficacia applicativa del provvedimento. La tecnica di configurare l'agropirateria come aggravante soggetta al bilanciamento di cui all'art. 69 c.p. rischia di sterilizzarne l'effetto deterrente nei casi più gravi. Le incertezze definitorie che caratterizzano le nuove fattispecie – in particolare con riferimento all'elemento soggettivo del commercio con segni mendaci e ai confini con le violazioni amministrative in materia di etichettatura – potrebbero generare divergenze interpretative nell'applicazione pratica.

Ma il limite forse più profondo della riforma è, paradossalmente, di natura non normativa bensì applicativa. La storia recente del d.lgs. 231/2001 dimostra che la bontà delle norme non garantisce automaticamente la loro effettività: l'applicazione della disciplina della responsabilità degli enti è rimasta, anche nei settori nei quali essa opera da vent'anni, un fenomeno frammentario e geograficamente disomogeneo. Senza un mutamento culturale profondo nella prassi giudiziaria e negli uffici di polizia giudiziaria, il rischio è che le nuove fattispecie e le nuove sanzioni restino sulla carta, relegando la riforma a un esercizio di legislazione simbolica anziché di effettivo contrasto alla criminalità agroalimentare organizzata. La sfida vera, in definitiva, è quella di creare le condizioni perché esse vengano applicate con sistematicità e rigore, restituendo all'intero comparto agroalimentare la certezza del diritto e la fiducia nel mercato che esso merita.