



FONDAZIONE ROMAGNOSI  
Scuola di governo locale

*Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi*

**Nota 2/2025**

**Riflessioni sulla necessità di un aggiornamento  
dei modelli organizzativi ex D.lgs. n. 231/2001  
in tema di sicurezza alimentare alla luce  
della Regolamentazione Europea**

**Raffaella Procaccini**

Ottobre 2025

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Michela Magliacani.

Responsabile Scientifico delle Note: Andrea Zatti.

---

*Nota 2/2025, ottobre 2025.*

*Autore: Raffaella Procaccini.*

*Riflessioni sulla necessità di un aggiornamento dei modelli organizzativi ex D.lgs. n. 231/2001 in tema di sicurezza alimentare alla luce della Regolamentazione Europea.*

## **Riflessioni sulla necessità di un aggiornamento dei modelli organizzativi ex D.lgs. n. 231/2001 in tema di sicurezza alimentare alla luce della Regolamentazione Europea**

di Raffaella Procaccini<sup>1</sup>

I modelli organizzativi *ex* D.lgs. n. 231/2001 ormai sono attuati in qualsiasi organizzazione complessa in forma societaria (non di persone) al fine di prevenire il rischio che la società possa essere imputata in un procedimento penale per i reati presupposto contestati ai soggetti apicali o in posizione subordinata (art. 6 e art. 7 D.lgs. n. 231/2001) consumati nell'interesse o a vantaggio della società (art. 5 D.lgs. n. 231/2001).

L'adempimento non può costituire un mero compimento burocratico, ma deve essere cucito *ad hoc* al contesto di riferimento procedendo ad una approfondita analisi del contesto interno ed esterno.

La mappatura dei rischi legati ai reati presupposto è primaria e, in tema di sicurezza alimentare, l'attenzione è anche orientata a diffondere una educazione alla legalità all'interno della società che, tra le tante *mission*, deve promuovere la cultura della trasparenza informativa nei confronti del consumatore.

Per il settore alimentare rilevano, in particolare, le seguenti norme: a) art. 25-bis.1, introdotto dall'art. 15 della L.n. 99/2009, che richiama espressamente i reati di cui agli artt. 513, 515, 516, 517, 517-ter e 517-quater c.p.; a1) ossia delitti contro l'industria e il commercio; b) e gli artt. 513-bis e 514 c.p. Si tratta di ipotesi delittuose come: b1) l'illecita concorrenza con minaccia o violenza; b2) la frode nell'esercizio del commercio; b3) la vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine; b4) la vendita di prodotti industriali con segni mendaci; c) artt. 517-ter e 517-quater c.p., introdotti dalla L. n. 99/2009, che puniscono rispettivamente: c1) la fabbricazione e il commercio di beni usurpando titoli di proprietà industriale; c2) la contraffazione di IGP e DOP agroalimentari.

---

<sup>1</sup> Raffaella Procaccini è Avvocato e membro del Comitato Scientifico della Fondazione Romagnosi.

Ciascuna impresa, quindi, deve individuare la propria specifica area di rischio e puntare alla (ri)organizzazione delle attività e dei processi a essa connessi in ossequio ai criteri individuati dall'art. 6 D.lgs. n. 231/2001, ovvero facendo riferimento, ai sensi dell'art. 6, comma 3, alle c.d. Linee Guida di Categoria.

Di certo si dovrà procedere ad un adattamento dei modelli organizzativi a seguito dell'emanazione del nuovo Regolamento (UE) 2023/988 – noto anche come *General Product Safety Regulation (GPSR)* – del Parlamento Europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023 relativo alla sicurezza generale dei prodotti, che modifica il Regolamento (UE) n. 1025/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e la Direttiva (UE) 2020/1828 del Parlamento europeo e del Consiglio, e che abroga la Direttiva 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la Direttiva 87/357/CEE del Consiglio, che di certo stimola momenti di riflessione sulla sicurezza dei prodotti di consumo nel mercato europeo.

In tale Regolamento, la trasparenza è protagonista; soprattutto con il diffondersi della vendita dei prodotti alimentari on-line.

Il consumatore è figura “debole” rispetto al commerciante, sia per una carenza informativa, sia per una minor forza economica. Partendo da questa premessa, nel tempo si sono elaborati tanti modelli contrattuali, come ad esempio il B2C, che prende in considerazione proprio la figura dell'imprenditore e quella del consumatore. Perciò, il nostro ordinamento, come quello europeo, è attento nel predisporre normative di protezione di questa figura, a partire dal Codice del Consumo (D.lgs. n. 206/2005). È dunque importante che ogni contatto con il consumatore avvenga nella maniera più semplice e chiara possibile.

I consumatori sono caratterizzati da una asimmetria informativa, per cui affinché l'equilibrio giuridico del rapporto venga ristabilito è importante far fronte a questo squilibrio per riportarlo ad un'alea accettabile. Pertanto, fondamentali sono gli obblighi di pubblicità e di trasparenza informativa circa i dati essenziali dei prodotti. A tal proposito il Reg. (UE) 2023/988, all'art. 58, prevede che i fornitori di mercati on-line non dovrebbero consentire la pubblicazione di un'offerta di uno specifico prodotto sulle loro piattaforme, a meno che l'operatore commerciale non abbia fornito tutte le informazioni relative alla sicurezza e alla tracciabilità del prodotto indicate nel presente Regolamento. In particolare, l'esigenza di tracciabilità dei prodotti rileva con riferimento alle fattispecie già introdotte dall'art. 25-bis.1, del D.lgs. n. 231/2001, ovvero i delitti contro l'industria e il commercio, tra cui si

annoverano la turbata libertà dell'industria o del commercio (art. 513 c.p.), l'illecita concorrenza con minaccia o violenza (art. 513 bis c.p.), le frodi contro le industrie nazionali (art. 514 c.p.), la frode nell'esercizio del commercio (art. 515 c.p.), la vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine (art. 516 c.p.), la vendita di prodotti industriali con segni mendaci (art. 517 c.p.), la fabbricazione e commercio di beni realizzati usurpando titoli di proprietà industriale (art. 517-ter c.p.), la contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari (art. 517-quater c.p.).

A fronte dell'espansione e dell'incremento dell'uso di piattaforme on-line di vendita, risulta necessario assicurarsi che il consumatore sia messo nella piena possibilità di comprendere le informazioni essenziali del prodotto che si accinge ad acquistare.

Si sottolinea che i consumatori potrebbero non essere consapevoli di possedere un prodotto tra quelli richiamati. Per aumentarne l'efficacia è dunque importante migliorare la comunicazione nei confronti dei consumatori in questione. Il contatto diretto costituisce il metodo più efficace per aumentare la consapevolezza nei consumatori e allo stesso tempo per incoraggiarli a reagire. Di certo anche le organizzazioni a tutela dei diritti dei consumatori dovrebbero implementare l'organizzazione di momenti di confronto su tali temi.

Ai sensi dell'art. 6, rubricato *Aspetti della valutazione della sicurezza del prodotto*, del Reg. (UE) 2023/988, un prodotto può essere pericoloso per una serie di caratteristiche, fra cui anche l'aspetto del prodotto nel momento in cui possa indurre i consumatori ad utilizzarlo in modo diverso da quello per cui è stato progettato. Ad esempio, ai sensi della lett. i) della disposizione citata:

Se un prodotto, pur non essendo un prodotto alimentare, vi assomiglia e può essere confuso con un prodotto alimentare per la sua forma, odore, colore, aspetto, imballaggio, etichettatura, volume, dimensioni o altre caratteristiche, e i consumatori, in particolare i bambini, potrebbero pertanto portarli alla bocca, succhiarli o ingerirli.

Si pensi, in concreto, ad esempio, agli involucri delle merendine.

A fronte del suddetto rischio, risulta necessario studiare le misure di prevenzione più efficienti.

Lo scopo generale del Regolamento introdotto, come ricordato dall'art. 1 del Regolamento stesso, è quello di migliorare il funzionamento del mercato interno, garantendo un livello elevato di protezione dei consumatori, anche con riferimento ai prodotti che a questi sono destinati.

A tal proposito, si evidenzia il fatto che, anche qualora si tratti di un ente deputato alla sola distribuzione di bene alimentari, ciò non lo esime dal garantire la sicurezza dei prodotti stessi. Il Consiglio di Stato in una recente pronuncia ha infatti espressamente affermato:

Come correttamente censurato dall'odierno appellante incidentale, gli operatori del settore alimentare, esercenti attività incidenti su tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione, sono chiamati a garantire la sicurezza degli alimenti, adottando le misure e rispettando le condizioni necessarie per controllare i pericoli e garantire l'idoneità del prodotto al consumo umano tenendo conto dell'uso previsto (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, Sent. del 30.11.2020, n. 7566).

Tornando all'esame in concreto, anche i recenti fatti di cronaca nel territorio lombardo, quali i ritrovamenti di residui esterni all'interno del cibo somministrato in alcune scuole pubbliche, pongono l'attenzione sull'importanza che, anche quando la scuola si appoggi a società esterne per il servizio mensa, debbano richiedere e controllare i protocolli di sicurezza attuati dalle stesse.

Non si dimentichi che se si consulta il Codice Penale le responsabilità in capo alla persona, se individuate in ordine al commercio di sostanze alimentari nocive, comportano sanzioni severe. L'art. 444 c.p., infatti, prevede che:

Chiunque detiene per il commercio, pone in commercio ovvero distribuisce per il consumo sostanze destinate all'alimentazione, non contraffatte né adulterate, ma pericolose alla salute pubblica, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa non inferiore a € 51.

Si ricorda, infatti, la sentenza resa dalla Corte di Cassazione, Sezione Penale, 6 ottobre 2005 n. 36345 ove i giudici di legittimità condannavano il titolare di un ristorante in quanto utilizzava strumenti non igienicamente idonei e somministrava cibi pericolosi per la salute pubblica per la presenza di un batterio in una pietanza.

Si segnala, altresì, che l'art. 444 c.p. costituisce una norma penale in bianco rivestita, contenente norme extra-penali integrative del precezzo penale, che possono essere emanate anche da autorità amministrative o sovranazionali, le quali dettano disposizioni regolatrici; cfr. Cass. Pen., Sez. I, 26 novembre 1996, n. 1367. Tale sentenza prevedeva la condanna di un

soggetto che poneva in commercio pesce smeriglio ritenuto nocivo per la salute pubblica in quanto avente concentrazione di mercurio superiore a quella prevista dal Decreto Ministeriale del 9 dicembre 1993 che stabilisce il limite massimo di mercurio tollerabile nei prodotti ittici.

In tale sede, quindi, sono forniti alcuni spunti di riflessione per sottolineare l'importanza di come la formazione in azienda sia uno degli strumenti utili a procedere ad una adeguata mappatura dei rischi, alla luce anche degli aggiornamenti normativi; nonché di come la cultura in azienda che porta ad emarginare colui che pone in essere condotte illecite, valorizzando i comportamenti virtuosi, sia una condizione essenziale.