

La prevenzione dello sfruttamento illecito dei lavoratori nei sistemi di esternalizzazioni aziendali tramite lo strumento del Protocollo per la legalità**

di Filomena Pisconti*

SOMMARIO: 1. Introduzione: la crescita del fenomeno dello sfruttamento lavorativo nell'ambito delle esternalizzazioni aziendali e i rischi correlati. – 2. Il Protocollo per la legalità quale strumento di prevenzione. Contenuti e finalità. – 3. L'importanza dello strumento pattizio nella prevenzione dello sfruttamento illecito del lavoro – 4. Luci...e ombre dello strumento del Protocollo di legalità. Conclusioni.

1. *Introduzione: la crescita del fenomeno dello sfruttamento lavorativo nell'ambito delle esternalizzazioni aziendali e i rischi correlati*

Lo sfruttamento illecito della manodopera rappresenta uno dei fenomeni più gravi e persistenti all'interno dei mercati del lavoro contemporanei. La costante ricerca di competitività e di riduzione dei costi ha favorito l'emersione e la diffusione di pratiche elusive, collocabili in quella “zona grigia” che si situa tra il rispetto formale della legalità e la violazione sostanziale dei principi di dignità e di sicurezza dei lavoratori.

Tale problematica assume una rilevanza ancora maggiore nei contesti in cui le imprese ricorrono a modelli di esternalizzazione produttiva – quali l'*outsourcing*, l'appalto e il subappalto – che, pur costituendo strumenti giuridicamente legittimi di organizzazione aziendale, finiscono sovente per celare rapporti di lavoro caratterizzati da precarietà, trattamenti retributivi non conformi alla contrattazione

* Filomena Pisconti è ricercatrice in Diritto penale ex art. 24, comma 3, lett. a), della l. n. 240/2010, Università degli Studi di Bari “A. Moro”, Dipartimento Jonico in Sistemi giuridici ed economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture. filomena.pisconti@uniba.it

** Il saggio rielabora la relazione tenuta durante il seminario dal titolo “Esternalizzazioni e debito di sicurezza lungo la catena del valore. Reticolato delle posizioni di garanzia ed effettività delle prescrizioni civili e penali”, iniziativa realizzata nell'ambito dell'Osservatorio su Ambiente, Salute e Sicurezza nei luoghi di lavoro e nell'ambito della collaborazione tra la Fondazione Marco Biagi, il Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi Roma Tre, il LabChain - Centro Interuniversitario di Studi avanzati su Blockchain, Innovazione e Politiche del Lavoro, l'Università degli Studi di Napoli Parthenope e l'Osservatorio Olympus dell'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo. L'evento si è svolto presso la Fondazione Marco Biagi in Modena il 28 febbraio 2025.

Il saggio è stato preventivamente assoggettato alla procedura di referaggio prevista dalle regole editoriali della Rivista.

collettiva e violazioni sistematiche della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

Il presente elaborato si propone di analizzare il ruolo dello strumento del Protocollo di legalità quale strumento di prevenzione dello sfruttamento illecito dei lavoratori nelle filiere caratterizzate da processi di esternalizzazione aziendale. Attraverso l'esame di protocolli già adottati in settori ad alto rischio – quali l'agricoltura, la logistica, la moda e i servizi – si intende mettere in luce punti di forza e limiti di tale meccanismo, sottolineando altresì la necessità di un approccio integrato che coniughi interventi normativi, sistemi di controllo e promozione della cultura della legalità.

Numerose imprese appartenenti ai settori destinatari dei protocolli hanno sperimentato, in un primo momento, l'applicazione della misura dell'amministrazione giudiziaria, disciplinata dall'art. 34 del d.lgs. n. 159/2011. Il *deficit* non riguarda solo la responsabilità diretta, ma anche la responsabilità indiretta o “da posizione”, connessa all'omesso presidio sulle condizioni di lavoro lungo la *supply chain*.

L'esperienza diretta di un intervento giudiziario, tramite la nomina di un commissario giudiziale, rappresenta spesso un fattore di accelerazione verso l'adozione di modelli organizzativi e gestionali orientati alla conformità normativa, al rispetto dei diritti dei lavoratori e alla prevenzione delle condotte elusive lungo la catena delle esternalizzazioni. I protocolli, dunque, non si configurano soltanto come strumenti preventivi, ma in molti casi si configurano come risposte “correttive” o di autolegittimazione da parte delle imprese già sottoposte a provvedimenti giudiziari.

Dalle più recenti inchieste condotte dalla Procura della Repubblica del Tribunale di Milano nei confronti di aziende operanti nel settore dei trasporti, della logistica, della grande distribuzione organizzata e della moda², sono emersi casi di sistematico sfruttamento lavorativo a danno di lavoratori in condizioni di particolare vulnerabilità economica e culturale. Le indagini hanno evidenziato

² Per quanto riguarda il settore della moda, ci si riferisce alle note vicende che hanno coinvolto aziende come Alviero Martini, Armani, Valentino, Dior e da ultimo Loro Piana. In particolare, cfr. Trib. Milano, sez. prev., decreto 15 gennaio 2024, n. 1; Trib. Milano, sez. prev., decreto 3 aprile 2024, n. 10; Trib. Milano, sez. prev., decreto 6 giugno 2024, n. 12; Trib. Milano, sez. prev., decreto 15 maggio 2025; Trib. Milano, sez. prev., decreto 8 luglio 2025. In tutti i casi, non viene contestata una partecipazione diretta ai reati di sfruttamento, ma la negligenza nell'omessa vigilanza sulla catena produttiva, perché il marchio resta comunque custode della legalità lungo la filiera. L'accertamento giudiziario – condizioni di lavoro in nero, sfruttamento disumano, esternalizzazione sistematica – evidenzia come l'assenza di un sistema di *compliance* strutturata non solo alimenti fenomeni criminali, ma finisca per ritorcersi contro le stesse imprese committenti, esposte a misure invasive come l'amministrazione giudiziaria.

Sulle vicende del cd. “caporalato” della moda, cfr. F. PISCONTI, *Idoneità dei modelli aziendali 231 e due diligence nei processi di outsourcing. Riflessioni sulle recenti applicazioni dell'amministrazione giudiziaria per sfruttamento di manodopera nel sistema di supply chain dell'alta moda*, in “Rivista Trimestrale Diritto penale dell'Economia”, 2025, 1-2; M. DI LELLO FINUOLI, *Fashion Industry e “lavoro povero”: l'amministrazione giudiziaria delle aziende di moda per la prevenzione del caporalato*, in “Sistema 231”, 2024, 1; E. LOCASCIO ALIBERTI, *Reati di impresa nella supply chain e responsabilità amministrativa ex d.lgs. 231/2001. Riflessioni a margine di alcuni provvedimenti in tema di luxury fashion “insostenibile” e criminale*, in “Il nuovo diritto delle società”, 2025, 2.

proprio la mancata verifica, da parte delle società committenti, della reale capacità imprenditoriale delle imprese appaltatrici, nonché l'assenza di attività ispettive o di *audit* sulle concrete condizioni lavorative.

Il dato di maggior rilievo che emerge da tali vicende è che le numerose imprese coinvolte, spesso economicamente solide e con marchi di reputazione internazionale, hanno adottato prassi illecite consolidate, non riconducibili a vincoli strutturali di mercato, ma a scelte consapevoli di riduzione dei costi. Non si tratta di condotte isolate, quelle messe in atto, bensì di vere e proprie pratiche illecite ordinarie, finalizzate a perseguire la massimizzazione dei profitti, finanche ad avere rapporti commerciali con *partner* non affidabili. Non si riscontrano elementi di costrittività organizzativa né logiche di mercato ineluttabili che possano giustificare tali condotte che appaiono, dunque, espressione di scelte d'impresa consapevoli.

Il modello ricorrente emerso in numerosi casi evidenzia come la *lead firm*, ossia la società committente, procedeva a esternalizzare l'intera attività produttiva o di erogazione di servizi a favore di una cosiddetta "società filtro", priva di reparti manifatturieri o di un'adeguata capacità organizzativa e produttiva. Quest'ultima, a sua volta, subappaltava le attività a ulteriori soggetti giuridici – quali cooperative o società a responsabilità limitata – che si configuravano, di fatto, quali meri serbatoi di manodopera straniera irregolare o, talvolta, anche nazionale.

Le società appaltanti, destinatarie della misura di prevenzione, erano formalmente dotate di modelli organizzativi e di codici etici e ciononostante risultavano sprovviste di adeguata struttura organizzativa; in tali condizioni, esse sub-appaltavano gran parte delle lavorazioni ad opifici stranieri comunemente dediti allo sfruttamento illegale del lavoro³.

³ Su applicazione della misura *de quo* e reato *ex art.* 603-bis c.p., in generale, Cfr. G. CIVELLO, *Agevolazione colposa del "caporalato" e misura di prevenzione dell'amministrazione giudiziaria*, in "Il Lavoro nella giurisprudenza" 2024, 2; F. MARCHETTI, *Amministrazione giudiziaria delle aziende ex art. 34 D. Lgs. 6 settembre 2011, n. 159 e contrasto allo sfruttamento lavorativo: i casi B. e G.*, in "Lavoro, Diritti, Europa", 2023, 3; G. M. FLICK, D. F. PUJIA, *Contrasto al "fenomeno" dello sfruttamento del lavoro e principio di legalità: binomio impossibile?*, in "Sistema penale", 26 marzo 2025; F. GASPARDINI, *Riders, caporalato digitale e misure di prevenzione: il contrasto alle nuove forme di sfruttamento del lavoro nelle decisioni del Tribunale di Milano sul caso UBER*, 17 maggio 2021, su <https://www.hub231.it/2021/05/17/riders-caporalato-digitale-e-misure-di-prevenzione-il-caso-uber/>; A. QUATTROCCHI, *Le nuove manifestazioni della prevenzione patrimoniale: amministrazione giudiziaria e contrasto al "caporalato" nel caso Uber*, in "Giurisprudenza penale web", 2020, 6; A. MERLO, *Il contrasto allo sfruttamento del lavoro e al "caporalato"*, *Dai braccianti ai riders. La fattispecie dell'art. 603 bis c.p. e il ruolo del diritto penale*, Torino, Giappichelli, 2020; ID, *Sfruttamento dei riders: amministrazione giudiziaria ed Uber per contrastare il «caporalato digitale»*, in "Sistema penale", 2 giugno 2020; F. PISCONTI, *Caso UBER. Analisi del nuovo modello di gestione e controllo*, in "La responsabilità amministrativa degli enti e delle società", 2021, 3; ID, *I delitti di "caporalato", la responsabilità da reato degli enti e l'aggiornamento del MOGC*, in "La responsabilità amministrativa degli enti e delle società", 2021, 2; M. VULCANO, *Sfruttamento lavorativo e colpa di organizzazione nella filiera: l'amministrazione giudiziaria tra risanamento, riforma della governance e modelli d'impresa evoluti*, in "Giurisprudenza penale", 2025, 7-8.

Tra i più importanti provvedimenti di applicazione della misura con riferimento al reato *de quo* si annovera: Trib. Milano, sez. prev., decreto 24 giugno 2016, Nolostand s.p.a., con nota di C. VISCONTI, *Ancora una decisione innovativa del Tribunale di Milano sulla prevenzione antimafia nelle attività imprenditoriali*, in "Diritto penale contemporaneo", 11 luglio 2016; Trib. Milano, sez. prev., decreto 7 maggio 2019, n. 59, Ceva Logistics Italia s.r.l., con nota di A. MERLO, *Il contrasto al "caporalato grigio" tra prevenzione e repressione*, in "Diritto penale contemporaneo", 27 giugno 2019 e commento

I successivi provvedimenti di revoca⁴ delle misure di amministrazione giudiziaria finora richiamate evidenziano il comportamento collaborativo delle società nell'attuazione del programma di intervento predisposto dal Tribunale, nonché la circostanza che le stesse, di concerto con l'amministratore giudiziario, abbiano adottato sistemi strutturati di prevenzione, dissuasione e controllo volti a ridurre il rischio di commissione di illeciti futuri.

Nel provvedimento di revoca anticipata della misura disposto nel caso *Uber*, ad esempio, viene proprio riconosciuto all'amministrazione giudiziaria il merito di aver saputo sviluppare un apparato prevenzionale adeguato, secondo un moderno "modello prospettico-cooperativo" di prevenzione della "devianza imprenditoriale"⁵. Un rapporto di collaborazione, dunque, idoneo a stimolare l'impresa a adottare, in via autonoma, misure di risanamento coerenti con le finalità della misura di prevenzione e con le direttrici delineate dal Tribunale.

Una impostazione che risponde ad un più moderno modello di cultura ed etica di impresa che, superando l'apparente antinomia tra legalità e competitività, considera i Modelli 231 virtuosi e idonei simbolo di una salda *governance* imprenditoriale.

Stimolare l'impresa a dotarsi in via autonoma di adatti presidi interni idonei a prevenire la consumazione di condotte simili a quelle per le quali è stata disposta la misura ablativa equivale «a valorizzare i costi della legalità all'interno di un progetto imprenditoriale autoctono e non etero-imposto, in grado di generare anticorpi duraturi all'interno del soggetto economico attinto dalla misura»⁶.

Il modello prospettico-cooperativo sperimentato dimostra la possibilità di trasformare l'intervento giudiziario da misura meramente repressiva a leva di cambiamento organizzativo. Tale approccio stimola le imprese a dotarsi di sistemi strutturati di prevenzione e controllo e favorisce l'adozione di protocolli di legalità e di modelli di gestione conformi ai principi di responsabilità sociale e di tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori.

In questa prospettiva, l'amministrazione giudiziaria e i protocolli pattizi di legalità rappresentano due strumenti complementari: entrambi mirano a interrompere i meccanismi di sfruttamento insiti nelle catene di esternalizzazione,

di E. TOMASINELLI, *Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro: una recente pronuncia del Tribunale di Milano in tema di «caporalato grigio»*, in "Giurisprudenza penale web", 2019, 12; Trib. Milano, sez. prev., decreto 28 maggio 2020 n. 9, *Uber Italy s.r.l.*, con commento di A. MERLO, *Sfruttamento dei riders: amministrazione giudiziaria ad Uber per contrastare il "caporalato digitale"*, in "Sistema penale", 2 giugno 2020; Cfr. Trib. Milano, sez. prev., decreto 6 ottobre 2021, n. 111, *Spreafico s.p.a.*, con commento di ID, *Contrastare lo sfruttamento del lavoro attraverso gli strumenti della prevenzione patrimoniale: adelante cum iudicio*, in "Diritto penale contemporaneo", 2022, 1, p. 173 ss.

⁴ Trib. Milano, sez. prev., decreto 3 marzo 2021, per quanto riguarda il caso *Uber srl.*; Trib. Milano, decreto 21 febbraio 2025, per quanto riguarda *Armani Operations*; Trib. Milano, decreto 3 marzo 2025, per la società *Manufactures Dior srl.*

⁵ Sul punto cfr. A. M. MAUGERI, *Prevenire il condizionamento criminale dell'economia: dal modello ablatorio al controllo terapeutico delle aziende*, in "Diritto penale contemporaneo", 2022, 1, p. 125.

⁶ Trib. Milano, sez. prev., decreto 3 marzo 2021, per quanto riguarda il caso *Uber srl.*, pf. 5 "L'esito della misura", p. 20, dove il Tribunale descrive i risultati conseguiti dall'impresa nel percorso di compliance e giustifica la decisione di revocare la misura anticipatamente.

garantendo che la ricerca di competitività non si traduca nella sistematica violazione delle norme sul lavoro e della dignità delle persone.

2. Il Protocollo per la legalità quale strumento di prevenzione. Contenuti e finalità

Un tratto ricorrente dell'evoluzione degli strumenti di prevenzione nell'ordinamento italiano, in generale, è rappresentato dalla loro mutabilità funzionale, ossia dalla loro capacità di essere progressivamente rielaborati e impiegati in ambiti diversi da quelli originari. Alcuni strumenti elaborati per il contrasto alla criminalità organizzata hanno progressivamente oltrepassato il perimetro dell'antimafia in senso stretto per divenire modelli di intervento contro forme più ampie di illegalità economica e distorsione del mercato.

È doveroso, infatti, tracciare la distinzione tra strumenti di prevenzione strutturali e strumenti di prevenzione nati in una logica emergenziale.

I primi sono concepiti per operare in via ordinaria e generalizzata, come parte stabile dell'assetto regolatorio dei rapporti d'impresa. Essi presuppongono un equilibrio tra prevenzione degli illeciti, autonomia organizzativa dell'impresa e garanzie procedimentali, e sono destinati a incidere in modo continuativo sui comportamenti economici, senza alterare in via eccezionale la fisiologia del mercato.

I secondi, al contrario, trovano la loro giustificazione in contesti segnati da una particolare gravità dei fenomeni da contrastare e da un elevato rischio sistemico, come quelli che hanno storicamente caratterizzato la lotta alle infiltrazioni mafiose e, più di recente, allo sfruttamento illecito della manodopera. L'amministrazione giudiziaria e, in larga misura, i protocolli di legalità si collocano in questa seconda categoria: strumenti che operano secondo una logica di prevenzione rafforzata, accettando una temporanea compressione dell'autonomia imprenditoriale in funzione di obiettivi di tutela anticipata.

Sia l'amministrazione giudiziaria *ex art. 34* del Codice "Antimafia", sia i protocolli di legalità hanno infatti una comune matrice storica e funzionale di derivazione antimafia. Entrambi gli strumenti mirano ad alzare le barriere contro i circuiti opachi che favoriscono infiltrazioni criminali, *dumping* sociale e sfruttamento della manodopera.

Le due misure si integrano vicendevolmente: l'amministrazione giudiziaria funge da strumento di "terapia d'urto" nei casi più gravi, mentre i protocolli di legalità offrono un presidio stabile e sistemico contro il rischio che le logiche degenerative delle catene di esternalizzazione si traducano in sfruttamento illecito del lavoro.

L'amministrazione giudiziaria delle imprese, originariamente concepita quale misura di prevenzione patrimoniale finalizzata a sottrarre le attività economiche al controllo mafioso, rappresenta un esempio paradigmatico di questa evoluzione. Nel tempo, la funzione della misura si è spostata dalla mera neutralizzazione del

rischio di infiltrazione criminale alla riqualificazione organizzativa dell'impresa, mediante l'intervento su assetti, procedure e modelli di *governance*⁷.

L'applicazione giurisprudenziale della misura in settori quali logistica, moda, gestione di grandi piattaforme di distribuzione etc.⁸, ha consentito di qualificare come rilevante, ai fini della prevenzione antimafia, una forma di sfruttamento sistemico che, pur non riconducibile a un controllo diretto da parte della criminalità organizzata, presentava analoghi effetti di compressione dei diritti dei lavoratori e di alterazione delle regole concorrenziali. In questo senso, l'amministrazione giudiziaria è stata utilizzata non tanto come strumento repressivo in senso stretto, quanto come misura di bonifica organizzativa, finalizzata a interrompere meccanismi di intermediazione illecita e a imporre un riallineamento del modello di impresa agli standard di legalità lavoristica.

L'esperienza dell'amministrazione giudiziaria applicata al caso *Uber*⁹ ha rappresentato un momento di svolta nella riflessione sugli strumenti di prevenzione delle forme di sfruttamento nelle nuove filiere produttive. Proprio a partire da tale

⁷ Sull'estensione delle misure di prevenzione al sistema 231, in generale, cfr. E. SACCHI, *L'azienda, la responsabilità amministrativa da reato e le misure di prevenzione patrimoniale nel codice antimafia. Disamina delle interazioni tra due articolate discipline*, in "La responsabilità amministrativa degli enti e delle società", 2017, 4; L. DEL FAVERO, C. CORSARO, *L'estensione delle misure di prevenzione patrimoniale ai reati comuni. Amministrazione giudiziaria e controllo giudiziario quali occasioni per la predisposizione degli strumenti di organizzazione, gestione e controllo aziendale*, in "Giurisprudenza penale web", 2021, 1 bis; E. ZUFFADA, *Homo economicus periculosus. Le misure di prevenzione come strumento di contrasto della criminalità economica*, Milano, Giuffrè, 2022, p. 108 ss.; M. DI LELLO FINUOLI, *La compliance riparativa: un "giunto cardanico" tra responsabilità da reato e misure di prevenzione*, in "Archivio penale web", 2023, 2; A. MERLO, *Contrastare lo sfruttamento del lavoro attraverso gli strumenti della prevenzione patrimoniale. Adelante con iudicio*, in "Diritto penale Contemporaneo – Rivista trimestrale", 2022, 1; V. DROSI, *Modelli 231 e prevenzione antimafia*, in "Law Luiss Review", 2023, 2; M. VULCANO, *La nuova frontiera della compliance 231: da strumento preventivo della responsabilità da reato a strumento correttivo nelle misure di prevenzione antimafia*, in "La responsabilità amministrativa degli enti e delle società", 2023, 3; ID., *La prevenzione mite: amministrazione giudiziaria e controllo giudiziario ex artt. 34 e 34 bis del codice antimafia*, in "Rivista di studi e ricerche sulla Criminalità organizzata", 2021, 3; E. BIRRITTERI, *I nuovi strumenti di bonifica aziendale nel codice antimafia: amministrazione e controllo giudiziario delle aziende*, in "Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Economia", 2019, 3-4; G.B. STAMPANONI BASSI, *Le patologie nella governance*, in L. ROCCATAGLIATA, G.B. STAMPANONI BASSI (a cura di), *Corporate governance e illecito penale. Poteri e responsabilità nelle organizzazioni complesse*, Milano, Giuffrè, 2024, pp. 171-224; L. PERONACI, *Dalla confisca al controllo giudiziario delle aziende: il nuovo volto delle politiche antimafia. I primi provvedimenti applicativi dell'art. 34 bis d.lgs. 159/2011*, in "Giurisprudenza penale", 2018, 9; F. ROIA, *L'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche – Artt. 34 -34 bis D.Lgs. n. 159/2011*, in T. EPIDENDIO, G. VARRASO, (a cura di), *Codice delle confische*, Milano, Giuffrè, 2018; G. BRESCIA, S. CAVALIERE, G. MOTTURA, *Amministrazione e controllo giudiziario. Prevenzione e bonifica dell'infiltrazione mafiosa nelle imprese*, Milano, Giuffrè, 2024; F. BALATO, *La nuova fisionomia delle misure di prevenzione patrimoniali: il controllo giudiziario delle aziende e delle attività economiche di cui all'art. 34 bis codice antimafia*, in "Diritto penale contemporaneo", 2019, 3.

⁸ Prima dei provvedimenti sul "caporalato della moda", cfr., in particolare, Trib. Milano, sez. mis. prev., decr. n. 6/2016, Nolostand s.p.a.; Trib. Milano, sez. mis. prev., decr. n. 35/2017, Lidl s.r.l.; Trib. Milano, sez. mis. prev., decr. n. 59/2019, Ceva Logistics Italia s.r.l.; Cfr. Trib. Milano, sez. mis. prev., decr. n. 9/2020, Uber Italy s.r.l.; Trib. Milano, sez. mis. prev., decr. n. 111/2021, Spreafico s.p.a.

⁹ Cfr. A. MERLO, *Sfruttamento dei riders: amministrazione giudiziaria ad Uber*, cit.; C. CUBICCIOTTO, B. ARNÒ, *Il contrasto e la repressione dell'intermediazione illecita e dello sfruttamento del lavoro: il caso Uber*, in "Penale diritto e procedura", 3 agosto 2020; M. BARBERIO, V. CAMURRI, *L'amministrazione giudiziaria di Uber: un possibile cortocircuito tra il sistema giuslavoristico e le misure di prevenzione*, in "Giurisprudenza penale web", 2020, 7-8.

vicenda, nel settore del *food delivery* è stato sperimentato un Protocollo di legalità finalizzato a garantire condizioni di lavoro trasparenti e sicure, introducendo meccanismi di controllo sui rapporti di appalto e subappalto e promuovendo l'adozione di modelli organizzativi conformi ai principi di correttezza e responsabilità sociale d'impresa.

In particolare, il 24 marzo 2021 le principali aziende aderenti ad Assodelivery¹⁰, alla presenza del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, hanno firmato con CGIL, CISL e UIL, il Protocollo Quadro Sperimentale per la legalità, volto a contrastare il caporalato, l'intermediazione illecita e lo sfruttamento dei *riders*.

Già in precedenza altri due Protocolli di tenore quasi identico erano già stati sottoscritti, sempre da Assodelivery con UGL, CGIL, CISL e UIL, il 6 novembre 2020 dinanzi al Prefetto di Milano, all'indomani del decreto di amministrazione emesso dal Tribunale di Milano.

Nel merito, il Protocollo Quadro Sperimentale del 2021 si articolava attorno a tre direttrici fondamentali. In primo luogo, le imprese aderenti ad Assodelivery si impegnavano a adottare un modello organizzativo ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, accompagnato da un Codice Etico, quale strumento idoneo a prevenire comportamenti illeciti o scorretti all'interno delle strutture aziendali.

In secondo luogo, le piattaforme si obbligavano a non ricorrere, fino all'istituzione di un apposito albo, a società terze per lo svolgimento delle attività, così da ridurre il rischio di intermediazione opaca e sfruttamento indiretto della manodopera. Infine, veniva prevista la costituzione di un Organismo di Garanzia, con funzioni di vigilanza indipendente sulle dinamiche lavorative dei *riders* e con il compito di segnalare eventuali criticità direttamente all'autorità giudiziaria.

L'Organismo di Garanzia è chiamato a svolgere un ruolo centrale di presidio e monitoraggio delle dinamiche lavorative nel settore del *food delivery*. I suoi compiti principali comprendono: la vigilanza sulle condizioni di impiego dei ciclofattorini, la ricezione di segnalazioni da parte delle organizzazioni sindacali firmatarie, relative a possibili fenomeni di intermediazione illecita, sfruttamento o caporalato, la presentazione al Tavolo di *Governance* e Monitoraggio delle risultanze delle proprie attività, nonché l'acquisizione di eventuali segnalazioni concernenti condotte anomale o illegali provenienti dalle imprese aderenti ad Assodelivery o dalle stesse organizzazioni sindacali.

Un ulteriore impegno assunto dalle Parti con la sottoscrizione del Protocollo del 2021 consisteva nel divieto di ricorrere a società terze di intermediazione fino all'istituzione di un albo nazionale di soggetti autorizzati ad operare per conto delle piattaforme aderenti. È evidente come tale disposizione garantisca che l'eventuale esternalizzazione delle attività avvenga unicamente attraverso operatori accreditati e sottoposti a requisiti di trasparenza e legalità.

¹⁰ Disponibile su <https://www.wikilabour.it/segnalazioni/sindacale/assodelivery-e-cgil-cisl-uil-24-marzo-2021/>.

Anche nell'ambito del settore della moda, in data 26 maggio 2025¹¹ è stato sottoscritto un Protocollo d'intesa per la legalità dei contratti di appalto nelle filiere produttive della moda tra Prefettura, Regione Lombardia, Tribunale di Milano, Procura della Repubblica - Sezione Misure di Prevenzione e Arma dei Carabinieri. All'intesa hanno aderito anche l'Ispettorato dell'Area Metropolitana di Milano, il Politecnico di Milano, i rappresentanti delle principali associazioni di categoria del settore moda e le organizzazioni sindacali confederali.

La finalità perseguita con il nuovo Protocollo è quella di garantire la trasparenza lungo l'intera filiera produttiva, quale condizione imprescindibile per prevenire fenomeni di sfruttamento e lavoro irregolare. È prevista la costituzione di una piattaforma di filiera, su base volontaria, destinata a censire le imprese appaltatrici e a facilitare l'attività di controllo da parte delle società committenti. La piattaforma sarà alimentata dal caricamento dei documenti attestanti la conformità alle normative fiscali, giuslavoristiche e di sicurezza da parte delle imprese coinvolte, rendendo in tal modo più agevoli e immediati anche i controlli esercitati dalle autorità pubbliche competenti.

I marchi avranno la possibilità di consultare una “*green list*”, generata automaticamente dal sistema, contenente le ragioni sociali e i codici fiscali delle imprese iscritte alla piattaforma che operano nel rispetto dei criteri di legalità e trasparenza, contribuendo così alla costruzione di una *supply chain* sana e responsabile.

Per incentivare l'adesione delle imprese, il Protocollo prevede inoltre un sistema di premialità rivolto agli operatori virtuosi. Tra le misure individuate figurano l'assegnazione di un “Attestato di trasparenza nel settore moda” e la possibilità di accedere a specifiche forme di incentivazione economica e amministrativa predisposte dalla Regione Lombardia.

Ancor prima, con riferimento al settore della logistica, il 18 luglio 2024¹² era stato sottoscritto il Protocollo d'intesa per la legalità dei contratti di appalto nel settore della logistica tra la Prefettura di Milano, la Regione Lombardia, le associazioni datoriali della logistica, dei trasporti e della distribuzione, nonché le principali organizzazioni sindacali.

Tale atto pattizio nasce dalla consapevolezza della strategicità del comparto per l'economia nazionale – e in particolare per quella lombarda – e dall'esigenza di garantire che le imprese operanti nel settore adottino processi di selezione e di controllo rigorosi nell'affidamento degli appalti di servizi.

¹¹ Disponibile su <https://prefettura.interno.gov.it/it/prefetture/milano/notizie/filiere-produttive-moda-protocollo-d-intesa-legalita>.

¹² Disponibile su <https://www.interno.gov.it/it/notizie/protocollo-milano-legalita-negli-appalti-sulla-logistica>. Cfr. G. BENINCASA, *Luci e ombre del Protocollo lombardo per la legalità dei contratti di appalto nella logistica*, 22 luglio 2024, su <https://www.bollettinoadapt.it/luci-e-ombre-del-protocollo-lombardo-per-la-legalita-dei-contratti-di-appalto-nella-logistica/>, e R. PAESE, *La sfida della legalità nella logistica: il nuovo protocollo milanese fra doveri e opportunità*, 4 febbraio 2025, su <https://www.ipsoa.it/documents/quotidiano/2025/02/04/sfida-legalita-logistica-protocollo-milanese-doveri-opportunita>.

La finalità principale è quella di migliorare le condizioni di lavoro e la qualità dei servizi offerti, contrastando fenomeni di intermediazione illecita e di sfruttamento della manodopera, nonché condotte di illegalità in ambito tributario e contributivo, che danneggiano l'intero settore.

Il Protocollo prevede l'istituzione di una "piattaforma di filiera" all'interno della quale le imprese aderenti sono tenute a immettere dati relativi alla propria struttura imprenditoriale e di *compliance*, nonché all'assetto occupazionale e alla manodopera impiegata.

A fronte della partecipazione e del rispetto degli obblighi informativi, le imprese ricevono forme di premialità, tra cui il rilascio di un "certificato di filiera" con validità trimestrale e rinnovabile, condizionato alla completezza e al costante aggiornamento della documentazione caricata. Inoltre, il possesso di un Modello organizzativo ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 è considerato un elemento rilevante ai fini dell'attribuzione delle premialità, incentivando così le aziende a adottare strumenti di *governance* interna orientati alla legalità.

Nel complesso, i tre protocolli, pur calibrati su specificità settoriali, condividono la medesima finalità: interrompere i meccanismi degenerativi delle catene di esternalizzazione, rafforzando la trasparenza, la responsabilità sociale e la prevenzione dello sfruttamento illecito del lavoro.

Quelli descritti non sono gli unici ambiti di esperienza della sottoscrizione del Protocollo di legalità.

Anche (e soprattutto) nel settore agricolo, storicamente tra i più vulnerabili al fenomeno del caporalato, sono stati introdotti diversi protocolli di legalità finalizzati a rafforzare i controlli e a garantire maggiore trasparenza nelle dinamiche occupazionali. Un primo esempio è rappresentato dal Protocollo sperimentale contro il caporalato in agricoltura del 2016¹³, sottoscritto dal Ministero dell'Interno, dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dall'ANCI e dalle organizzazioni sindacali, con l'obiettivo di intensificare la vigilanza nei territori a rischio, in particolare in Puglia, Calabria e Sicilia e favorire la tracciabilità dei rapporti di lavoro, promuovendo canali legali di intermediazione tra domanda e offerta di manodopera.

A livello ancora più territoriale, numerose Prefetture, insieme a diverse categorie sindacali e Enti Regione e altri enti pubblici, hanno promosso protocolli territoriali volti a monitorare il reclutamento della manodopera agricola, istituendo tavoli permanenti con sindacati e associazioni datoriali, mappando i fabbisogni di lavoro e attivando servizi di trasporto pubblico dedicato ai braccianti, con l'intento di ridurre l'intermediazione illecita e migliorare le condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori impiegati nei campi¹⁴.

¹³ Cfr. G. CAROSIELLI, *Il protocollo sperimentale contro il caporalato e lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura*, 9 giugno 2016, su <https://www.bollettinoadapt.it/il-protocollo-sperimentale-contro-il-caporalato-e-lo-sfruttamento-dei-lavoratori-agricoltura/>, Il testo del Protocollo è disponibile in <https://www.osservatoriodiritti.it/wp-content/uploads/2017/09/caporalato-protocollo-sperimentale.pdf>.

¹⁴ A titolo esemplificativo, il 19 luglio 2021 è stato stipulato un protocollo di intesa finalizzato allo sviluppo di attività di prevenzione e contrasto del lavoro irregolare e del caporalato

I protocolli regionali adottati in agricoltura per il contrasto al caporalato e allo sfruttamento della manodopera presentano una serie di caratteristiche comuni, che ne delineano un modello operativo ormai consolidato, rintracciabile in tutti i contenuti. Essi si fondano sul principio della tracciabilità dei rapporti di lavoro, perseguito attraverso la creazione di elenchi o piattaforme digitali che censiscono le imprese agricole aderenti e la manodopera regolarmente impiegata.

I protocolli valorizzano il ruolo delle Prefetture e delle Regioni come soggetti di coordinamento istituzionale, attivando tavoli permanenti che coinvolgono organizzazioni sindacali, associazioni datoriali e autorità ispettive, in un'ottica di *governance* multilivello.

Parallelamente, le imprese che aderiscono ai protocolli beneficiano di meccanismi di premialità, quali l'iscrizione in registri di qualità (come la Rete del Lavoro Agricolo di Qualità) o l'accesso prioritario a bandi e incentivi regionali.

Comune è anche l'attenzione alla responsabilizzazione delle imprese agricole, chiamate non solo a rispettare formalmente la normativa, ma a farsi parte attiva nella costruzione di filiere trasparenti, sottoponendosi a controlli e *audit* periodici.

I protocolli regionali mirano così a coniugare due obiettivi: da un lato, il contrasto immediato alle pratiche di sfruttamento; dall'altro, la creazione di un circuito virtuoso di legalità in grado di tutelare le imprese corrette dalla concorrenza sleale di chi opera attraverso il lavoro irregolare.

3. *L'importanza dello strumento pattizio nella prevenzione dello sfruttamento illecito del lavoro*

Dall'analisi dei diversi protocolli di legalità finora richiamati emerge un nucleo comune che ne delinea la funzione essenziale: da un lato, il monitoraggio dei fenomeni di illegalità nei settori a maggiore esposizione al rischio; dall'altro, il supporto concreto alle imprese, chiamate a responsabilizzarsi rispetto a condotte irregolari dei propri appaltatori o subappaltatori, le quali potrebbero determinare ricadute in termini di responsabilità indiretta o di provvedimenti giudiziari.

L'obiettivo condiviso è quello di rafforzare la trasparenza lungo la filiera produttiva, garantendo non solo l'affidabilità dei *partner* commerciali, ma anche la corretta esecuzione dei contratti di appalto e subappalto. Centrale, in questa

in agricoltura, per la regione Umbria, tra Prefetture di Perugia e di Terni e Ispettorato interregionale del lavoro di Roma, INPS, INAIL e ARPAL, insieme alle principali organizzazioni agricole e sindacali della Regione, con l'intento di rafforzare i controlli, prevenire gli abusi e garantire condizioni dignitose ai lavoratori agricoli. Più recentemente, in data 8 luglio 2025, è stato sottoscritto il Protocollo d'intesa in materia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento del lavoro in agricoltura, dagli assessori all'agricoltura e all'istruzione, formazione e lavoro Regione Puglia, insieme ad ARPAL Puglia, all'ispettorato interregionale del lavoro di Bari, INPS, INAIL, alle organizzazioni agricole e alle sigle sindacali regionali, con l'intento di garantire competitività e trasparenza all'agricoltura pugliese. Ancora, si ricorda il Protocollo sperimentale contro il caporalato e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura per l'annualità 2021, tra Regione Toscana, Ispettorato interregionale del lavoro di Roma, INPS, INAIL e le principali organizzazioni sindacali e agricole della Regione Toscana, sempre con l'obiettivo di contrastare lo sfruttamento del lavoro e il fenomeno del caporalato.

prospettiva, è il riferimento al Modello organizzativo 231, che i protocolli collegano all'attuazione di misure preventive idonee a rilevare e sanzionare condotte devianti, in particolare quelle riconducibili ai reati di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro.

Su tale base, si muovono tre assi strategici di azione: l'attivazione di interventi coordinati tra organismi pubblici di controllo e organismi paritetici di prevenzione; la promozione di azioni concrete volte a garantire legalità, salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, in particolare nel settore agricolo; e, infine, il consolidamento di un impegno stabile contro lo sfruttamento della manodopera irregolare, in favore di un sistema produttivo più responsabile.

Come noto, dal punto di vista giuridico, il protocollo di legalità rientra nel *genus* degli accordi fra pubbliche amministrazioni previsti dall'art. 15 della l. n. 241/1990, e trae origine dalle prassi pattizie "antimafia"¹⁵ sviluppatesi sin dagli anni Novanta, accanto agli strumenti repressivi di contrasto alla corruzione e alle infiltrazioni criminali.

In generale, il protocollo di legalità o patto d'integrità rappresenta lo strumento mediante il quale le Amministrazioni pubbliche e gli operatori economici stipulano un accordo con cui assumere, ciascuno nell'ambito della propria competenza o attitudine professionale, l'impegno ad attivare un'azione di contrasto alle criminalità organizzate. Stabiliscono vere e proprie regole di comportamento dirette a prevenire fenomeni di corruzione e a valorizzare comportamenti eticamente adeguati a tutti i concorrenti e per il personale delle Amministrazioni impiegato, ad ogni livello, nell'espletamento delle procedure ad evidenza pubblica nonché nel controllo dell'esecuzione dei successivi contratti.

Con riferimento al rischio di "caporalato", la loro efficacia si fonda sul coinvolgimento di una pluralità di attori – Prefetture, imprese, associazioni datoriali, sindacati, enti locali e autorità ispettive – in un sistema di *governance* multilivello che ambisce a condividere la responsabilità del contrasto allo sfruttamento.

L'utilizzo di uno strumento pattizio quale il protocollo di legalità rappresenta una forma peculiare di prevenzione, che si distingue dagli strumenti di carattere

¹⁵ Per una panoramica dell'istituto dei Protocolli di legalità nella materia degli appalti pubblici, cfr., a titolo esemplificativo, A. FIORI, *Rilevanza dei protocolli di legalità nelle procedure di gara ed esclusione del concorrente*, in "Il Diritto amministrativo", 2025, 9; S.M. SISTO, *I protocolli di legalità e la lotta alla mafia e alla corruzione negli appalti pubblici*, in "Amministrazione in cammino", 2018, 2; S. VINTI, *I protocolli di legalità e il diritto europeo*, in "Giornale Diritto Amministrativo", 2016, 3; C. COMMANDATORE, *I "nuovi protocolli di legalità e la documentazione antimafia nei rapporti tra privati"*, in "Urbanistica e appalti", 2022, 1; C. CRAVERO, *Protocolli di legalità o Patti di Integrità: la compatibilità con il diritto UE della sanzione di esclusione automatica dell'operatore economico inadempiente*, "Giurisprudenza italiana", 2016, 6; G.M.F. NITTI, *Note sui protocolli di legalità, per la promozione di condotte etiche nei pubblici appalti*, in "Federalismi.it", 2019, 2; p. 14 ss.; V. MONTARULI, *Le novità normative e giurisprudenziali su documentazione antimafia, white list e protocolli di legalità*, in "Rivista di Polizia", 2016, 5; G. MARTELLINO, *I Patti d'Integrità in materia di contratti pubblici alla luce della recente giurisprudenza comunitaria e dell'evoluzione normativa*, 18 gennaio 2016, su [https://www.appaltiecontratti.it/i-patti-dintegrita-in-materia-di-contratti-pubblici-alla-luce-della-recente-giurisprudenza-comunitaria-e-delloluzione-normativa-applicazioni-pratiche/](https://www.appaltiecontratti.it/i-patti-dintegrita-in-materia-di-contratti-pubblici-alla-luce-della-recente-giurisprudenza-comunitaria-e-dellevoluzione-normativa-applicazioni-pratiche/); F. SARTTA, *Informative antimafia e protocolli di legalità, tra vecchio e nuovo*, in "Rivista Trimestrale Appalti", 2014, 2.

strettamente normativo o repressivo. I protocolli operano attraverso l'assunzione volontaria di impegni condivisi da parte delle imprese e delle istituzioni pubbliche, con lo scopo di rafforzare la trasparenza e la responsabilità lungo le filiere produttive.

Rappresentano strumenti pattizi a natura "volontaristica", presupponendo l'accettazione, da parte degli operatori economici, di impegnarsi a tenere in futuro determinate condotte finalizzate ad assicurare una tutela anticipata contro i rischi di criminalità d'impresa connessa alle pratiche di sfruttamento dei lavoratori. Tale adesione comporta, in particolare, l'adozione di condotte volte a prevenire e intercettare pratiche di intermediazione illecita e sfruttamento della manodopera, anticipando così la soglia di tutela e riducendo il rischio che le aziende possano trarre vantaggio, direttamente o indirettamente, da forme di reclutamento illegale o da condizioni lavorative degradanti.

L'azione delle Prefetture nella stipula dei patti di legalità ha consentito di affinare l'utilizzo di tali strumenti giuridici, adattandoli alle peculiarità della realtà territoriale e ambientale in cui operano le imprese. In particolare, nei territori maggiormente esposti al rischio di caporalato, le Prefetture hanno assunto un ruolo di cerniera istituzionale, favorendo il dialogo tra autorità giudiziarie, enti locali, organizzazioni sindacali e datoriali.

Questo approccio multilivello ha reso possibile non solo il rafforzamento dei controlli, ma anche la costruzione di percorsi pattizi di prevenzione calibrati sulle esigenze specifiche delle filiere agricole, logistiche e di produzione, contribuendo a innalzare la soglia di tutela contro l'intermediazione illecita e lo sfruttamento della manodopera.

La logica pattizia permette di costruire un quadro regolativo flessibile, capace di adattarsi alle specificità settoriali e di integrare, in una cornice multilivello, l'azione delle Prefetture, delle associazioni datoriali, delle organizzazioni sindacali e degli enti di controllo.

Nel tempo, tale modello, dunque, è stato progressivamente esteso oltre il perimetro delle opere pubbliche, trovando applicazione nei settori caratterizzati da forte esposizione a fenomeni di sfruttamento e di *dumping* sociale.

In questo processo di evoluzione, i protocolli di legalità hanno assunto una duplice funzione: da un lato, prevenire la degenerazione delle catene di esternalizzazione in circuiti opachi e illeciti; dall'altro, tutelare le imprese virtuose da forme di concorrenza sleale generate da operatori che riducono i costi attraverso pratiche di sfruttamento.

Come i modelli di organizzazione e gestione *ex* art. 6 del d.lgs. n. 231/2001, i protocolli si collocano all'interno di una prospettiva che non si limita a reprimere gli illeciti una volta accertati, ma mira a prevenirne l'insorgenza attraverso la costruzione di un sistema condiviso di regole e di controlli.

Sul piano operativo, la sottoscrizione di un protocollo di legalità comporta, per le imprese aderenti, l'adozione di presidi organizzativi che in molti casi si sovrappongono o si integrano con quelli previsti dai modelli 231, come codici etici,

procedure di *due diligence* sugli appaltatori e subappaltatori, sistemi di tracciabilità dei rapporti di lavoro e organismi di vigilanza. In questo senso, il protocollo rappresenta una cerniera tra la prevenzione pattizia e la *compliance* normativa, rafforzando l'efficacia dei modelli organizzativi e fornendo agli organi giudiziari ulteriori parametri per valutare l'effettività degli assetti aziendali.

4. Luci... e ombre dello strumento del protocollo di legalità. Conclusioni.

Gli strumenti preventivi – tra cui i protocolli di legalità – in generale, impongono alle imprese di individuare e valutare il grado di probabilità, di gravità e di urgenza degli impatti potenziali o effettivi dei cicli di produzione sui diritti umani e sull'ambiente, consentendo, pertanto, una maggiore emersione dei fenomeni di lavoro forzato e sfruttato e delle correlate situazioni di rischio.

L'impatto sul sistema prevenzionale aziendale sarà notevole, soprattutto, riguardo al sistema delle esternalizzazioni. Le verifiche richieste alle imprese non possono esaurirsi nella mera osservanza interna delle norme, ma devono tradursi in un approccio strutturato e di lungo periodo, capace di integrare la sostenibilità e la cultura della legalità nelle strategie aziendali. In tale prospettiva, un ruolo centrale è svolto dal codice di condotta, chiamato a fissare regole e principi vincolanti non solo per i dipendenti della società e delle controllate, ma anche per i *partner* contrattuali coinvolti nella filiera produttiva.

Tale strumento deve essere affiancato da procedure di *due diligence* e da un efficace sistema di verifica e monitoraggio rispetto agli standard fissati, così da prevenire pratiche elusive da parte di appaltatori e subappaltatori.

L'obiettivo è quello di spostare il baricentro della responsabilità dal singolo rapporto contrattuale alla *governance* complessiva della *supply chain*, superando la frammentazione organizzativa che spesso consente la proliferazione di fenomeni di *dumping* sociale e sfruttamento.

Il riconoscimento costituzionale del principio di sviluppo sostenibile, operato attraverso la riformulazione degli articoli 9 e 41 della Costituzione, incide in modo significativo sulla legittimità e sulla struttura degli strumenti di prevenzione dell'illiceità nelle attività economiche. Tale principio non si limita a introdurre un vincolo programmatico, ma riscrive la stessa funzione costituzionale dell'impresa, imponendo che l'iniziativa economica privata si svolga in modo compatibile con la tutela dell'ambiente, del lavoro e della dignità sociale, nonché con l'interesse delle generazioni future.

In questa prospettiva, la previsione di criteri di responsabilizzazione apicale della *governance* trova un solido fondamento costituzionale. L'art. 41 Cost., infatti, nel subordinare la libertà di iniziativa economica al rispetto dell'utilità sociale e della sicurezza, legittima l'introduzione di obblighi organizzativi e di controllo che gravano sui vertici dell'impresa, in quanto soggetti dotati del potere decisionale e della capacità di incidere sulle scelte strutturali della produzione.

Il principio di sviluppo sostenibile, letto in combinazione con l'art. 9 Cost., rafforza ulteriormente tale impostazione, poiché impone una visione sistemica e di lungo periodo dell'attività d'impresa, incompatibile con modelli di *governance* che scarichino i costi sociali e ambientali sui livelli più deboli della filiera produttiva. Ne consegue che la responsabilizzazione apicale non rappresenta un'indebita compressione dell'autonomia imprenditoriale, ma una misura funzionale a garantire la coerenza dell'organizzazione aziendale con i valori costituzionali.

Gli strumenti di prevenzione pattizia dell'illiceità si inseriscono coerentemente in questo quadro, configurandosi come modalità di attuazione flessibile e cooperativa dei principi costituzionali. Essi consentono di tradurre gli obiettivi di sostenibilità e legalità in assetti organizzativi concreti, imponendo alle imprese capofila doveri di *due diligence*, vigilanza e coordinamento sull'intera *supply chain*, in una logica di *governance* responsabile e integrata.

L'evoluzione della disciplina ESG dell'Unione europea fornisce, inoltre, un quadro sistematico di riferimento entro cui si collocano tanto il riconoscimento costituzionale del principio di sviluppo sostenibile quanto le più recenti iniziative nazionali in materia di prevenzione dell'illiceità nelle catene di fornitura, come il d.d.l. n. 1484/2025.

In particolare, la normativa europea in materia ESG impone alle imprese di identificare, prevenire e mitigare gli impatti negativi delle proprie attività sui diritti umani, sul lavoro, sull'ambiente e sulla legalità del mercato. Tali obblighi non si esauriscono nella conformità formale, ma richiedono l'adozione di assetti organizzativi, procedure interne e sistemi di controllo idonei a governare i rischi ESG in modo continuativo e verificabile.

In questo contesto, i protocolli di legalità possono essere letti come strumenti operativi di attuazione della dimensione "G" (*Governance*) della disciplina ESG. Essi traducono i principi europei di *due diligence* e responsabilità d'impresa in impegni pattizi concreti, volti a regolare i rapporti di filiera attraverso clausole contrattuali, obblighi di trasparenza, sistemi di monitoraggio e meccanismi di reazione alle criticità.

Il raccordo tra protocolli di legalità e disciplina ESG risulta particolarmente evidente nel settore della moda, caratterizzato da catene di fornitura complesse e transnazionali. In tale ambito, la normativa UE sollecita una responsabilizzazione apicale delle imprese capofila, chiamate a esercitare un controllo effettivo sull'intera *supply chain*.

I protocolli di legalità, specie se inseriti in un quadro normativo come quello delineato dal d.d.l. n. 1484/2025, consentono di strutturare tale responsabilizzazione in modo coerente con i principi europei, evitando che gli obblighi ESG si traducano in mere dichiarazioni di intenti.

Sotto questo profilo, la prevenzione pattizia assume una funzione di cerniera tra diritto interno e diritto dell'Unione: da un lato, essa valorizza l'autonomia negoziale delle imprese; dall'altro, la orienta verso obiettivi di interesse pubblico, quali la tutela del lavoro, la legalità del mercato e la sostenibilità delle produzioni.

La progressiva istituzionalizzazione dei protocolli di legalità consente così di superare la tradizionale dicotomia tra *soft law* e *hard law*, collocando tali strumenti in una zona intermedia di regolazione assistita, coerente con la logica multilivello propria della disciplina ESG europea¹⁶.

Pur trattandosi di un ambito ancora in divenire, l'intreccio tra sviluppo sostenibile, disciplina ESG, strumenti di prevenzione pattizia e responsabilizzazione apicale della *governance* presenta già oggi alcuni lineamenti teorici e sistematici consolidati.

In primo luogo, emerge il superamento del modello tradizionale di responsabilità d'impresa limitato al perimetro formale del soggetto giuridico, a favore di una concezione funzionale e sistemica dell'impresa, nella quale la responsabilità si estende alle scelte organizzative e gestionali che incidono sull'intera catena del valore.

In secondo luogo, si consolida una logica preventiva e anticipatoria della tutela, che sposta l'asse dall'accertamento *ex post* dell'illecito alla gestione *ex ante* dei rischi. In questa prospettiva si collocano i protocolli di legalità, i sistemi di certificazione di filiera e gli obblighi di *due diligence*, i quali operano come strumenti di prevenzione pattizia dell'illiceità, idonei a incidere sugli assetti organizzativi dell'impresa e sulla *governance* delle relazioni contrattuali.

Un ulteriore punto fermo è rappresentato dall'affermazione di un modello di regolazione multilivello, nel quale interagiscono diritto costituzionale, diritto dell'Unione europea e strumenti di autoregolazione assistita. La sostenibilità e la legalità economica non sono più affidate esclusivamente all'intervento repressivo dell'autorità pubblica, ma risultano il prodotto di una cooperazione strutturata tra

¹⁶ Sulla disciplina europea CSRD (*Corporate Sustainability Reporting Directive*) e CSDD (*Corporate Sustainability Due Diligence Directive*) cfr. R. ROLLI, *Dalla corporate social responsibility alla sustainability, alla Environmental, social and governance (ESG)*, in "Corporate Governance", 2022, 1; R. IBBA, *L'introduzione di obblighi concernenti i fattori ESG a livello UE: dalla direttiva 2014/95 alla proposta di direttiva sulla Corporate Sustainability Due Diligence*, in "Banca, Borsa, titoli di credito", 2023, 76, 3; M. STELLA RICHTER JR., *Corporate Sustainability Due Diligence: noterelle semiserie su problemi serissimi*, in "Rivista di Diritto societario", 2022, 4; S. BRUNO, *Il ruolo della s.p.a. per un'economia giusta e sostenibile: la Proposta di Direttiva UE su "Corporate Sustainability Due Diligence". Nasce la stakeholder company?*, in "Rivista di Diritto comparato", 2022, 3; F. LAUS, *Corporate Sustainability Due Diligence e amministrazione del rischio*, in "Le società", 2024, 8-9; P. MONTALENTI, *Impresa, sostenibilità e fattori ESG: profili generali*, in "Giurisprudenza italiana", 2024, 5; A. VICCARI, *Risikoanalyse e Risikomanagement nella LkSG: spunti in tema di assetti adeguati nella "catena di fornitura"*, in "Giurisprudenza commerciale", 2023, 5; D. CRISTALLO, *L'agire sostenibile attraverso la regolazione delle catene globali di fornitura: la direttiva sulla Corporate Sustainability Due Diligence nel sistema agroalimentare*, in "Rivista di diritto agrario", 2024, 2; E. LOCASCIO ALIBERTI, *Reati di impresa nella supply chain e responsabilità amministrativa ex d. lgs. n. 231/2001. Riflessioni a margine di alcuni provvedimenti in tema di luxury fashion "insostenibile" e criminale*, in "Il nuovo diritto delle società", 2025, 2; F. PISTELLI, *Obblighi di cura e responsabilità nella legge tedesca sulle catene di fornitura (LkSG)*, in "Le nuove leggi civili commentate", 2024, 4; M. CORGATELLI, *«Impatto negativo» e «rischio» nella direttiva sulla corporate sustainability due diligence: questioni aperte*, in "Banca, impresa, società", 2025, 2; L. PASTORINO, *L'origine "sostenibile" del cibo nelle catene di attività transnazionali tra CSDDD e EUDR. Obblighi di due diligence, ricadute e prospettive*, in "Eurojus", 2025, 1; G.J. SICIGNANO, *La Corporate Sustainability Due Diligence Directive e il diritto penale agroalimentare (con particolare riferimento alla fattispecie di cui all'art 439 c.p.): una convergenza possibile?*, in "L'indice penale", 2025, 1; N. BALDELLI, *La valorizzazione della responsabilità degli enti nella nuova direttiva UE 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente: brevi note de jure condendo*, in "Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente", 2024, 4.

imprese, soggetti certificatori, organi di vigilanza e autorità giudiziaria, secondo una logica di *public-private partnership*.

Infine, si afferma la centralità del principio di effettività, quale criterio di valutazione degli strumenti di compliance e prevenzione. Protocolli di legalità, certificazioni e modelli organizzativi non assumono rilievo in quanto tali, ma nella misura in cui siano effettivamente implementati, monitorati e idonei a incidere sulle prassi operative. Tale principio consente di evitare derive meramente formali o reputazionali, garantendo che la sostenibilità e la legalità si traducano in trasformazioni organizzative reali.

In questo senso i protocolli di legalità e i sistemi di certificazione di filiera sono manifestazioni evolute dell’“autocontrollo”¹⁷ del diritto in senso lato e del diritto penale in senso stretto, se consideriamo tale ambito come privilegiato delle riflessioni fin qui condotte. Essi non si risolvono in meri strumenti reputazionali o di *soft law*, ma costituiscono dispositivi organizzativi che incidono direttamente sulla *governance* dell’impresa e delle catene di fornitura, orientando le scelte dei vertici aziendali verso modelli di gestione compatibili con la legalità economica e la sostenibilità.

Un ulteriore concetto chiave è quello di “autonormazione”, idoneo a spiegare la progressiva emersione di modelli di prevenzione fondati sull’organizzazione dell’impresa e sulla gestione anticipata del rischio. Essa opera come tecnica di governo del rischio, collocata all’interno di cornici normative predeterminate e sottoposta al vaglio dell’autorità giudiziaria.

Modelli organizzativi, protocolli interni e sistemi di controllo assumono rilievo non in quanto formalmente adottati, ma nella misura in cui risultino effettivamente implementati, coerenti con la struttura dell’ente e capaci di incidere sulle sue prassi operative.

Il concetto di autonormazione si inserisce in una più ampia logica di anticipazione della tutela, che caratterizza il diritto penale del rischio. L’ordinamento tollera – e in alcuni ambiti richiede – forme di intervento preventivo che agiscano prima della consumazione dell’illecito, purché tali strumenti restino ancorati a rischi giuridicamente rilevanti e non si traducano in obblighi indeterminati o indifferenziati. È in questa chiave che possono essere letti gli obblighi organizzativi e di controllo imposti ai vertici dell’impresa, i quali riflettono

¹⁷ Cfr., in particolare, S.B. TAVARRITI, *L’autocontrollo penale. sistematica e funzionalità politico-criminale del diritto riflessivo*, Milano, Giuffrè, 2025. Con riferimento, in particolare, ai casi studio indicati nel Cap. IV dall’autrice, l’autonormazione non si configura come mera autoregolazione volontaria, ma come strumento funzionale alla gestione anticipata dei rischi, strettamente connesso al principio degli “adequati assetti organizzativi” ex art. 2086 c.c. e alla responsabilizzazione dei vertici aziendali. La prevenzione dell’illiceità assume così una dimensione eminentemente organizzativa e sistemica, coerente con l’evoluzione della disciplina ESG e con gli obblighi di *due diligence* lungo le catene di fornitura. Particolarmente rilevante, ai fini del presente lavoro, è l’attenzione dedicata al controllo della filiera produttiva nelle grandi imprese multinazionali, ove l’autonormazione si estende oltre i confini dell’ente per investire le relazioni contrattuali e i livelli *sub-tier* della *supply chain*.

una responsabilizzazione fondata sulla posizione di garanzia derivante dal potere decisionale e di indirizzo¹⁸.

Tale quadro teorico delineato trova un ulteriore e significativo completamento nella riflessione circa il rapporto tra etica di impresa e responsabilità penale personale¹⁹, nella quale viene in rilievo come l'emersione di forme di responsabilità organizzativa e di prevenzione fondata su assetti e procedure non comporti la dissoluzione della responsabilità individuale, ma ne imponga una rilettura in chiave funzionale e posizionale.

In tale prospettiva, l'etica di impresa non si configura come un valore meramente extragiuridico o reputazionale, bensì come criterio di valutazione delle scelte organizzative e delle decisioni assunte dai soggetti apicali. Strumenti di autonormazione quali i modelli organizzativi o i protocolli di legalità assumono rilievo non perché sostitutivi della responsabilità personale, ma in quanto idonei a qualificare le posizioni di garanzia e a rendere esigibili obblighi di vigilanza, controllo e intervento.

Protocolli di legalità e Modelli 231 assumono la funzione di “cinghia di trasmissione” della legalità lungo tutta la catena del valore, imponendo che i costi della *compliance* non siano percepiti come mero aggravio burocratico, ma come investimento reputazionale e di prevenzione contro il rischio di sfruttamento e di applicazione di misure giudiziarie più o meno invasive.

Trattandosi di accordi volontari, tuttavia, i protocolli non hanno forza cogente e richiedono risorse organizzative ed economiche per garantire verifiche efficaci. Senza un adeguato sistema di monitoraggio, essi rischiano di ridursi a mere dichiarazioni di principio. Proprio per questo la loro efficacia dipende in larga misura dal livello di cooperazione tra le istituzioni e le parti sociali.

In contesti caratterizzati da filiere lunghe, opache e fortemente frammentate, tali strumenti tendono a operare prevalentemente sul piano formale, concentrandosi sulla definizione di impegni dichiarativi e procedure standardizzate, senza incidere sui meccanismi economici e organizzativi che alimentano lo sfruttamento della manodopera.

Nella logistica, la diffusione di subappalti a cascata, cooperative spurie e soggetti giuridici ad alta volatilità rende particolarmente difficile una responsabilizzazione effettiva lungo la filiera, con il risultato che la conformità della capofila può convivere con pratiche illecite sistematiche nei livelli *sub-tier*.

¹⁸ Cfr., in particolare, su tale concetto D. BIANCHI, *Autonormazione e diritto penale. Intersezioni, potenzialità, criticità*, Torino, Giappichelli, 2022. A pag. 133 ss. l'Autore evidenzia come il Modello di organizzazione, gestione e controllo si presenta come un vero e proprio prodotto di autonormazione, attraverso il quale l'ente è chiamato a tradurre in assetti organizzativi concreti le esigenze di prevenzione dell'illecito. Il sistema 231 realizza così uno spostamento dell'asse della tutela penale: dalla mera reazione repressiva *ex post* alla gestione preventiva dei fattori di rischio, affidata alla struttura organizzativa e alla *governance* dell'impresa. È in questo spazio che si colloca la rilevanza giuridica dell'autonormazione, intesa non come fonte alternativa di precetti penali, ma come tecnica di governo del rischio, sottoposta al vaglio di effettività da parte dell'autorità giudiziaria.

¹⁹ Cfr. G.M. FLICK, D.F. PUJIA, *Etica di impresa e responsabilità “personale”: un altro binomio impossibile?*, in “Sistema penale”, 21 novembre 2025.

Nel caso delle piattaforme digitali, i protocolli si innestano su assetti giuridici ambigui, nei quali la qualificazione della piattaforma come mero intermediario finisce per attenuare la presa degli obblighi di legalità sul cuore del modello di *business*, rischiando di legittimare forme di esternalizzazione strutturale del rischio lavoristico. Analoghe criticità emergono nel settore della moda, dove la pressione sui costi e sui tempi di produzione, combinata con la delocalizzazione e la distanza geografica dei fornitori, favorisce una dissociazione tra responsabilità formale e controllo sostanziale. In tutti e tre i settori, l'assenza di un raccordo stabile tra protocolli di legalità, attività ispettiva e strumenti di responsabilità organizzativa contribuisce a trasformare tali accordi in presidi difensivi, più orientati alla gestione reputazionale del rischio che alla prevenzione effettiva di fenomeni di sfruttamento.

L'adesione al Protocollo è rimessa alla libera scelta delle imprese, con il rischio che proprio i soggetti meno virtuosi – quelli più inclini a pratiche elusive o di sfruttamento – restino esclusi dal sistema. In secondo luogo, la concreta attuazione delle misure previste richiede un significativo impegno in termini di risorse economiche e organizzative: piattaforme digitali, sistemi di tracciamento, *audit* periodici e organismi di vigilanza necessitano di investimenti costanti che non tutte le imprese, soprattutto le più piccole, sono in grado di sostenere.

Un ulteriore limite risiede nella variabilità territoriale: l'efficacia dei protocolli dipende dal grado di cooperazione instaurato tra Prefetture, autorità ispettive, parti sociali e imprese, che non risulta omogeneo sul territorio nazionale.

Ne consegue che in alcune aree il presidio di legalità è più solido e in altre risulta altamente probabile il rischio che le pratiche illecite continuino a prosperare. Inoltre, la mancanza di un sistema uniforme di monitoraggio e sanzioni rischia di ridurre i protocolli a meri atti formali, capaci di migliorare l'immagine delle imprese senza produrre reali cambiamenti nelle condizioni di lavoro.

Un ulteriore profilo problematico riguarda il rischio di “strumentalizzazione reputazionale”: la sottoscrizione del protocollo, infatti, può essere utilizzata dalle imprese come mero strumento di marketing etico (cd. *compliance washing*), senza che segua una reale trasformazione delle prassi operative. In assenza di controlli esterni penetranti e continuativi, l'adesione rischia di tradursi in un adempimento formale volto a migliorare l'immagine aziendale piuttosto che a tutelare concretamente i lavoratori.

I protocolli si collocano in una zona intermedia tra *soft law* e diritto vincolante e non sempre risultano integrati con gli altri strumenti di prevenzione. Questa frammentarietà può generare sovrapposizioni, vuoti applicativi o addirittura conflitti interpretativi, riducendo l'efficacia del sistema complessivo di prevenzione.

Va inoltre considerato il problema della asimmetria di potere contrattuale: nei settori caratterizzati da filiere lunghe e complesse (logistica, moda, agricoltura), le imprese committenti di grandi dimensioni hanno la possibilità di imporre condizioni stringenti, mentre gli operatori minori subiscono il peso burocratico e

finanziario degli adempimenti. In tal senso, il protocollo rischia di accentuare squilibri già esistenti, consolidando un sistema in cui le piccole realtà diventano anelli deboli facilmente sostituibili.

Infine, i protocolli scontano un limite di orizzonte temporale: la loro validità è spesso legata a specifici contesti emergenziali o a singoli settori, senza che venga garantita una continuità strutturale. Ne deriva il pericolo che l'efficacia si esaurisca con il venir meno dell'attenzione pubblica o istituzionale, trasformandoli in strumenti contingenti piuttosto che in meccanismi stabili di *governance* della legalità.

Proprio come i Modelli 231, anche i protocolli scontano il rischio di restare meri strumenti formali se non accompagnati da controlli penetranti, da un adeguato apparato sanzionatorio e da un reale coinvolgimento dei vertici aziendali.

L'esperienza maturata nei settori del *food delivery*, della logistica e della moda mostra come il ricorso allo strumento pattizio, se collegato alla disciplina 231, possa generare un circolo virtuoso: le imprese, stimolate dalla prospettiva di premialità e dall'esigenza di tutelarsi da possibili responsabilità penali e interdittive, sono spinte a adottare sistemi organizzativi più solidi, a monitorare i propri appaltatori e a valorizzare la trasparenza delle filiere.

Per superare i limiti derivanti dalla frammentarietà normativa, appare necessario un maggiore coordinamento tra i protocolli di legalità e i modelli di organizzazione, gestione e controllo ex d.lgs. n. 231/2001. Entrambi gli strumenti, pur collocandosi su piani differenti – l'uno pattizio e volontario, l'altro normativamente disciplinato e collegato alla responsabilità da reato degli enti – condividono la stessa finalità preventiva, ossia ridurre i rischi di comportamenti illeciti attraverso la costruzione di un sistema organizzativo improntato a legalità e trasparenza.

In concreto, i protocolli potrebbero essere configurati come linee-guida di settore, utili a orientare le imprese nell'adozione dei Modelli 231, traducendo in requisiti operativi le clausole di legalità relative a temi sensibili come appalti, subappalti, gestione del lavoro e rapporti con fornitori esterni. Parallelamente, la conformità ai protocolli potrebbe essere valorizzata quale indice di effettività dei modelli organizzativi, agevolando così l'impresa nel dimostrare, in sede giudiziaria, l'adeguatezza del proprio sistema di prevenzione.

Tale raccordo avrebbe un duplice effetto: da un lato, rafforzerebbe la funzione preventiva dei protocolli, evitando il rischio di *decoupling* organizzativo; dall'altro, amplierebbe la portata applicativa dei Modelli 231, che non resterebbero confinati a un adempimento tecnico-giuridico, ma si radicherebbero maggiormente nelle prassi operative delle filiere produttive. In questo modo, si verrebbe a creare un sistema integrato di *compliance* multilivello, capace di coniugare *soft law* e *hard law* in un quadro coerente ed efficace di contrasto allo sfruttamento e all'illegalità.

Se infatti i protocolli offrono di una natura ibrida sospesa tra *soft law* e diritto vincolante, il Modello 231 rappresenta uno strumento dotato di copertura normativa espressa e di riconoscimento giurisprudenziale, in grado di rendere più

solido e coerente il quadro della prevenzione. In questo senso, l'integrazione tra protocolli e Modelli 231 consente di superare il rischio di frammentarietà e di garantire una maggiore effettività dei controlli, traducendo gli impegni pattizi in procedure organizzative effettivamente monitorabili.

Il Documento elaborato dalla Commissione “*Compliance* e MOG D.lgs. n. 231/2001 per aziende sottoposte a misure di prevenzione CAM” dal titolo “Rischio di infiltrazioni criminali e *self cleaning* preventivo: il ruolo del Modello 231”²⁰ consente di ampliare il quadro di analisi, mostrando come il Modello 231 possa assumere la funzione di strumento di *self cleaning* preventivo, non solo per dimostrare l'estraneità dell'impresa a condotte illecite, ma soprattutto per rafforzare la capacità organizzativa di prevenire rischi di infiltrazione criminale.

In questa prospettiva, la logica sottesa al Modello 231 si affianca e completa quella dei protocolli di legalità: mentre questi ultimi operano come impegni pattizi esterni, fondati sul coordinamento tra istituzioni, parti sociali e imprese, il Modello 231 si radica all'interno dell'assetto aziendale, trasformando i principi di legalità e trasparenza in procedure operative e sistemi di controllo effettivi.

Proprio in ragione del loro ampio e crescente utilizzo nei settori più esposti a sfruttamento lavorativo, i protocolli di legalità meritano oggi un riconoscimento normativo più chiaro e sistematico. In quest'ottica, in ottica costruttiva si potrebbe sperare nel passaggio dei protocolli da prassi volontarie a strumenti di *compliance* riconosciuti e integrati, capaci di rafforzare la cultura della legalità e di rendere più effettivo il sistema multilivello di prevenzione fondato su MOG 231, protocolli e misure del Codice “Antimafia”.

L'esigenza di un riconoscimento normativo e sistematico dei protocolli di legalità trova un significativo riscontro nelle più recenti traiettorie evolutive dell'ordinamento. In tale prospettiva si colloca il d.d.l. n. 1484/2025, che, con specifico riferimento al settore della moda, valorizza l'introduzione di strumenti di prevenzione pattizia dell'illiceità lungo le catene di fornitura, confermando la progressiva centralità di modelli regolatori fondati su accordi, protocolli e impegni negoziati tra imprese, filiere produttive e istituzioni pubbliche.

Il d.d.l. si pone dunque in continuità con l'esperienza dei protocolli di legalità, dei quali recepisce la logica preventiva e cooperativa, ma ne rafforza la portata attraverso un inquadramento normativo espresso. La prevenzione pattizia viene così sottratta alla dimensione meramente volontaria o reputazionale e inserita in un sistema di prevenzione economica multilivello, fondato sull'interazione tra autoregolazione d'impresa, vigilanza pubblica ed eventuale intervento giudiziario²¹.

²⁰ Disponibile su https://www.fondazionenazionalecommercialisti.it/filemanager/active/01802/2025_05_21_Modelli_organizzativi_e_selfcleaning.pdf?fid=1802. Cfr. C. ZANICHELLI, *Rischio di infiltrazioni criminali e "self cleaning" preventivo: il ruolo del modello 231*, in “La responsabilità amministrativa degli enti e delle società”, 2025, 3.

²¹ Per un primo commento al d.d.l. cfr. M. VULCANO, *La certificazione unica di conformità delle filiere della moda nel DDL 1484/2025: tra responsabilità sostanziale e rischio di legalità formale*, in “Giurisprudenza penale”, 2025, 11.

Il disegno di legge definisce la filiera come l'insieme composto dalla società capofila, dai fornitori di filiera e dai subfornitori, legati da rapporti contrattuali o sub-contrattuali finalizzati alla realizzazione di prodotti o servizi nel settore della moda. L'articolo 27 individua, in particolare, quattro figure centrali: la filiera della moda, intesa come insieme delle imprese collegate; la società capofila, cui spetta il coordinamento della progettazione o della produzione; l'impresa di filiera, legata alla capofila da contratti di appalto, subappalto o d'opera; e il subfornitore, che opera per conto dell'impresa di filiera in forza di contratti di subfornitura.

In tale contesto, il d.d.l. introduce un sistema di certificazione unica di conformità, rilasciabile solo in presenza del rispetto di requisiti oggettivi e soggettivi stringenti, tra cui la regolarità contributiva, l'assenza di condanne per reati in materia di lavoro, fisco o pubblica amministrazione e la mancanza di sanzioni amministrative rilevanti.

L'articolo 29 del d.d.l. impone alle società capofila specifici obblighi di *governance* e di *due diligence*: la creazione di un'anagrafe dei fornitori aggiornata semestralmente; l'adozione di linee guida per la qualificazione e il monitoraggio dei *partner* di filiera; l'inserimento nei contratti di clausole vincolanti in materia di rispetto della normativa lavoristica e fiscale e di applicazione dei contratti collettivi di settore; nonché la raccolta e l'aggiornamento periodico della documentazione attestante la conformità dei soggetti coinvolti. Le imprese di filiera sono a loro volta chiamate a garantire contratti scritti e tracciabili con i subfornitori, introducendo clausole risolutive e misure correttive.

Il sistema di certificazione unica di conformità introdotto dal d.d.l. rappresenta, dunque, un passaggio significativo verso la istituzionalizzazione di modelli di prevenzione pattizia dell'illiceità, già sperimentati attraverso i protocolli di legalità. Affinché tale sistema possa evolvere da adempimento formale a presidio effettivo di legalità sostanziale e di *governance* responsabile delle *supply chains*, sarà tuttavia decisivo il contenuto del decreto attuativo e l'eventuale intervento correttivo del legislatore, volto a rafforzare i meccanismi di vigilanza e a chiarire il ruolo e le competenze dei soggetti certificatori.

Nel sistema contemporaneo di prevenzione dell'illegalità economica, inoltre, gli apparati ispettivi assumono un ruolo formalmente centrale ma sostanzialmente ambivalente. Essi rappresentano, da un lato, il principale presidio pubblico di emersione delle violazioni in materia di lavoro, sicurezza, fiscalità e contribuzione; dall'altro, scontano limiti strutturali che ne riducono l'incisività rispetto alla crescente complessità delle organizzazioni produttive e delle catene di fornitura.

La pluralità di soggetti ispettivi – Ispettorato Nazionale del Lavoro, INPS, ASL, Guardia di Finanza, Prefetture – determina spesso sovrapposizioni, lacune informative e difficoltà di coordinamento, soprattutto nei contesti di filiera multilivello. Tale frammentazione rischia di tradursi in controlli episodici e settoriali, incapaci di cogliere le dinamiche sistemiche che alimentano fenomeni di sfruttamento lavorativo e illegalità economica.

I controlli tendono a concentrarsi sull'accertamento di violazioni già consumate, secondo una logica *ex post* che mal si attaglia a un sistema di prevenzione fondato sull'anticipazione della tutela e sulla gestione organizzativa del rischio. In assenza di strumenti di analisi preventiva e di accesso a informazioni strutturate sulla governance delle imprese, l'azione ispettiva rischia di intervenire quando le vulnerabilità organizzative si sono già tradotte in danni concreti.

Ulteriori limiti derivano dalla insufficienza delle risorse e dalla difficoltà di presidiare in modo continuativo settori caratterizzati da elevata mobilità produttiva e da un ricorso sistematico a subappalti e lavorazioni esternalizzate. In tali contesti, il controllo ispettivo, se isolato, tende a colpire gli anelli più deboli della filiera, lasciando in ombra le responsabilità organizzative dei soggetti apicali e delle imprese capofila, che dispongono invece del potere effettivo di incidere sulle condizioni di legalità.

In questo scenario, emerge il rischio di una asimmetria funzionale tra apparati ispettivi e strumenti di prevenzione organizzativa. Da qui l'esigenza di ripensare il ruolo degli apparati ispettivi non come meri organi di accertamento, ma come snodi di un sistema di prevenzione multilivello, chiamati a interagire stabilmente con altri attori istituzionali e privati.

Il dibattito dottrinale e giurisprudenziale ha riposto, infine, particolare attenzione sulla necessità del sistema 231 di una riforma incentrata sulla funzione della prevenzione.

Il tavolo tecnico istituito presso il Ministero della Giustizia il 7 febbraio 2023, nell'ambito della riforma del sistema della responsabilità amministrativa degli enti ha posto, infatti, questo concetto tra i punti cruciali della revisione normativa.

Sia il *Position Paper* di Confindustria²² del marzo 2025 sia quello di Assonime dell'aprile 2025²³ sottolineano l'importanza di introdurre meccanismi premiali più incisivi, che incentivino le imprese a auto-regolarsi e auto-organizzarsi. Questi meccanismi, se ben progettati, potrebbero portare a una riduzione o esclusione della risposta sanzionatoria in alcuni casi, in linea con il principio di frammentarietà e con la funzione preventiva della colpa di organizzazione. Tale proposta va nella direzione di un sistema che premia la proattività delle imprese nel dotarsi di modelli di *governance* robusti e nella gestione proattiva del rischio, riducendo la necessità di interventi sanzionatori *a posteriori*.

Inoltre, si evidenzia l'esigenza di valorizzare, nell'ambito della valutazione giudiziale dell'idoneità del modello organizzativo, i presidi di gestione e controllo del rischio già esistenti nelle medie e grandi imprese, che spesso dispongono di sistemi avanzati di *governance*, *risk management* e *audit* interno. Se correttamente integrati nel Modello 231, questi strumenti possono costituire un elemento

²² *Prospettive di riforma della responsabilità "amministrativa" degli enti* (disciplina 231), Marzo 2025, in <https://www.confindustria.it/documenti/prospettive-di-riforma-della-responsabilita-amministrativa-degli-enti-disciplina-231/>.

²³ *Sulla riforma della disciplina della responsabilità degli enti. Osservazioni e proposte*, Aprile 2025, in https://www.assonime.it/_layouts/15/Assonime.CustomAction/GetPdfToUrl.aspx?PathPdf=https://www.assonime.it/attivita-editoriale/position-papers/Documents/PP%204-2025.pdf.

essenziale per la prevenzione dei reati, con una netta riduzione del rischio di incorrere in sanzioni, oltre a rafforzare il sistema di *compliance*.

In tale prospettiva, il coordinamento tra il sistema della responsabilità da reato degli enti e le misure di prevenzione antimafia non può limitarsi a una mera giustapposizione di strumenti, ma richiede l'elaborazione di criteri sostanziali di valutazione dell'effettività della prevenzione. Ciò implica il superamento di un approccio meramente formale ai modelli organizzativi, valorizzando invece la loro concreta capacità di incidere sulle scelte gestionali, sulle catene di responsabilità e sui processi produttivi nei quali si annidano i rischi di illegalità.

Il quadro delle proposte in corso per la riforma della responsabilità degli enti si inserisce in un contesto evolutivo che implica una trasformazione culturale e normativa, volta a garantire una maggiore efficienza e coerenza del sistema. La riforma dovrebbe puntare a un sistema di prevenzione che non solo imponga obblighi *ex ante* in materia di *governance*, ma che valorizzi le prassi organizzative già esistenti, incentivando una cultura di auto-regolazione attraverso meccanismi premiali e una valutazione calibrata dell'efficacia dei modelli adottati.

Dai *position paper* emerge, in primo luogo, l'esigenza di superare i limiti applicativi del sistema vigente, segnato da disomogeneità territoriali, selettività dell'azione penale e incertezze sulla struttura dell'illecito dell'ente, rafforzando il nesso tra colpa di organizzazione, modelli preventivi ed effettività della prevenzione. Un secondo filone riguarda l'integrazione tra responsabilità degli enti e strumenti di prevenzione non penalmente qualificati, come protocolli di legalità, certificazioni e obblighi di *due diligence*, valorizzando forme di prevenzione cooperativa ma sollevando al contempo interrogativi sul rispetto dei principi di legalità e colpevolezza. Infine, assume rilievo l'influenza della disciplina europea in materia di sostenibilità, che tende a rileggere la responsabilità degli enti come strumento di attuazione interna di standard sovranazionali, imponendo un delicato bilanciamento tra allineamento europeo e coerenza sistemica interna.

Il 29 settembre 2025 è stata presentata alla Camera dei Deputati la proposta di legge A.C. 2632, recante la riforma della parte generale e sostanziale del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, iniziativa elaborata con il contributo dell'Università degli Studi di Bergamo e dell'AIGA (Associazione Italiana Giovani Avvocati)²⁴.

La presentazione della nuova proposta di legge in materia di responsabilità degli enti si inserisce in un contesto già caratterizzato dall'attività del tavolo tecnico istituito presso il Ministero della Giustizia. La coesistenza dei due percorsi rende particolarmente rilevante il tema del loro coordinamento, al fine di evitare interventi disallineati e di valorizzare, in chiave sistemica, il contributo tecnico elaborato in sede ministeriale nell'ambito del processo legislativo in corso.

²⁴ Per un primo commento al testo di proposta di legge cfr. P. GRELLA, L. BERETTA, *Riforma d.lgs. n. 231/2001: il nuovo sistema premiale degli enti*, in www.diritto bancario.it, 23 ottobre 2025; si veda, inoltre, la *Relazione illustrativa della proposta di riforma del D. lgs. 8 giugno 2001, n. 231 – artt. 1-23bis, 58, 61, 64 bis, 66, 67 – depositata alla Camera dei Deputati il 29 settembre 2025 A.C. 2632*, a cura del Gruppo di ricerca del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bergamo, disponibile su www.sistemapenale.it.

Quel che è certo è che l'orizzonte delle proposte di riforma è attraversato da una tensione tra logica preventiva e logica premiale o deflattiva. Da un lato, si assiste alla valorizzazione di strumenti orientati alla riorganizzazione dell'ente e alla riduzione del rischio, quali l'amministrazione giudiziaria e, in misura più problematica, la messa alla prova dell'ente; dall'altro, emerge il rischio che tali strumenti vengano utilizzati come meccanismi di compensazione *ex post* di carenze organizzative pregresse. La riforma è dunque chiamata a chiarire il ruolo e i limiti di questi istituti, evitando che la prevenzione venga traslata dal piano dell'organizzazione *ex ante* a quello della gestione processuale dell'illecito.

L'orizzonte delle proposte di riforma della responsabilità degli enti appare segnato da una duplice esigenza: da un lato, rafforzare l'effettività della prevenzione attraverso una più incisiva responsabilizzazione apicale e un'integrazione con strumenti di *governance* e di filiera; dall'altro, preservare la coerenza sistematica del diritto penale, impedendo che l'ampliamento delle tecniche preventive si traduca in un indebito slittamento verso modelli di responsabilità oggettiva o meramente reputazionale. È in questo equilibrio, ancora in via di definizione, che si gioca la tenuta futura del sistema della responsabilità degli enti.

Abstract

Le recenti inchieste della Procura di Milano hanno portato alla luce gravi episodi di sfruttamento lavorativo, prevalentemente a danno di lavoratori migranti, nei settori della logistica, della grande distribuzione organizzata e della moda. Tali fenomeni risultano strettamente connessi alla mancata verifica, da parte delle imprese committenti, della capacità imprenditoriale delle società appaltatrici, nonché all'assenza di ispezioni e audit sulle effettive condizioni lavorative.

Queste omissioni costituiscono il presupposto per l'applicazione della misura dell'amministrazione giudiziaria ex art. 34 del d.lgs. n. 159/2011, concepita quale strumento non solo repressivo, ma anche riorganizzativo e di diffusione della cultura della legalità aziendale.

In tale contesto, i protocolli di legalità si candidano a rappresentare un presidio fondamentale di prevenzione, in grado di monitorare le filiere produttive e di supportare le imprese nel garantire trasparenza e integrità, riducendo al contempo il rischio di responsabilità indiretta e di provvedimenti giudiziari derivanti da condotte illecite poste in essere da appaltatori e subappaltatori.

Recent investigations conducted by the Milan Public Prosecutor's Office have revealed serious cases of labor exploitation, primarily affecting migrant workers, in the logistics, large-scale retail, and fashion sectors. These phenomena are closely linked to the failure of client companies to verify the actual entrepreneurial capacity of contractors, as well as to the absence of inspections and audits on the concrete working conditions.

Such omissions constitute the grounds for the application of judicial administration under Article 34 of Legislative Decree No. 159/2011, conceived not only as a repressive tool but also as a mechanism for corporate reorganization and the promotion of a culture of legality. In this context, legality protocols emerge as a key preventive instrument, capable of monitoring production chains and supporting companies in ensuring transparency and integrity, while simultaneously reducing the risk of indirect liability and judicial measures resulting from unlawful conduct by contractors and subcontractors.

Parole chiave

Sfruttamento illecito del lavoro, modelli di organizzazione e gestione per la sicurezza sul lavoro, protocollo di legalità, amministrazione giudiziaria, monitoraggio fenomeni di illegalità

Keywords

Unlawful labor exploitation, models of organisation and management for safety at work, protocol of legality, judicial administration, monitorign of unlawful practices