

Protocolli di legalità e prevenzione dello sfruttamento illecito

Appalti, esternalizzazioni, sfruttamento del lavoro e protocolli di legalità. Come i protocolli di legalità possono contrastare sfruttamento e irregolarità attraverso controlli, governance e modelli organizzativi.

Urbino, 16 Ott ? Come ricordato in diversi nostri articoli, anche in relazione a tragici eventi legati al caporalato e allo sfruttamento del lavoro, lo **sfruttamento illecito della manodopera** è un fenomeno rilevante nel mercato del lavoro. Favorito dalla crescente ricerca di competitività e dal contenimento dei costi, ha alimentato pratiche elusive collocabili in una "zona grigia" tra il rispetto formale della legalità e la violazione sostanziale dei principi di dignità e sicurezza dei lavoratori.

Una problematica che può assumere particolare rilievo nei sistemi di **esternalizzazione produttiva** ? quali *outsourcing*, appalto e 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 collettiva e violazioni sistematiche della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro".

A ricordarlo è un saggio pubblicato sul numero 2/2025 della rivista "**Diritto della sicurezza sul lavoro**", pubblicazione online dell'Osservatorio Olympus dell' Università degli Studi di Urbino, dal titolo "**La prevenzione dello sfruttamento illecito dei lavoratori nei sistemi di esternalizzazioni aziendali tramite lo strumento del Protocollo per la legalità**".

Il saggio, a cura di **Filomena Pisconti** (ricercatrice in Diritto penale, Università degli Studi di Bari "A. Moro"), 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*" che si è svolto presso la Fondazione Marco Biagi a Modena il 28 febbraio 2025.

L'elaborato analizza il **Protocollo di legalità** come strumento di prevenzione dello sfruttamento lavorativo nelle filiere produttive, evidenziandone potenzialità e limiti attraverso l'esame delle esperienze maturate nei settori dell'agricoltura, della logistica, della moda e dei servizi. L'autrice si sofferma anche su alcune inchieste della Procura di Milano che hanno portato alla luce gravi episodi di sfruttamento lavorativo, prevalentemente a danno di lavoratori migranti, nella logistica, nella grande distribuzione organizzata e nella moda.

Ci soffermiamo su alcuni dei temi introduttivi trattati dal saggio con particolare riferimento ai seguenti argomenti:

- I casi di sfruttamento e le finalità dei protocolli per la legalità
- I protocolli di legalità, i limiti applicativi e i modelli di organizzazione

I casi di sfruttamento e le finalità dei protocolli per la legalità

Il documento ricorda che dalle inchieste condotte dalla Procura della Repubblica del Tribunale di Milano sono emersi "casi di sistematico sfruttamento lavorativo a danno di lavoratori in condizioni di particolare vulnerabilità economica e culturale". E le indagini hanno evidenziato "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 modello ricorrente emerso in numerosi casi evidenzia come 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.

Arrivando poi a parlare, come accennato anche nell'articolo "I datori di lavoro e la legalità come strumento di prevenzione", del **Protocollo per la legalità**, quale strumento di prevenzione, si ricorda che un tratto ricorrente dell'evoluzione degli strumenti di prevenzione nell'ordinamento italiano 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".

Si ricorda che sia l'**amministrazione giudiziaria ex art. 34 del Codice "Antimafia"**, sia i **protocolli di legalità** hanno "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". E 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".

A partire da alcune vicende connesse allo sfruttamento dei rider 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 varie aziende 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".

Il Protocollo Quadro Sperimentale del 2021 si articolava attorno a **tre direttrici fondamentali**.

Le imprese aderenti 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".

Si segnala che anche nell'ambito del settore della moda, in data 26 maggio 2025 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". Inoltre ancor prima, con riferimento al settore della logistica, "il 18 luglio 2024 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".

Nel complesso, i **tre protocolli** "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".

Il saggio si sofferma poi su altri ambiti di esperienza della sottoscrizione del Protocollo di legalità, ad esempio con riferimento al settore agricolo, uno dei più vulnerabili al fenomeno del caporalato.

I protocolli di legalità, i limiti applicativi e i modelli di organizzazione

Dunque gli strumenti di prevenzione dell'illegalità, tra cui i protocolli di legalità, impongono alle imprese di individuare e valutare i rischi che le attività produttive possono generare sui diritti umani, sul lavoro e sull'ambiente, favorendo l'**emersione dei fenomeni di sfruttamento lavorativo** e orientando la governance aziendale verso una **gestione preventiva del rischio**.

In tale prospettiva, la responsabilità dell'impresa non può però limitarsi al rispetto formale delle norme, ma deve tradursi in un **sistema integrato di controlli**, fondato su codici di condotta, procedure di *due diligence*, monitoraggio continuo e verifiche sull'intera filiera, con l'obiettivo 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".

Se l'autrice riconosce nei protocolli di legalità una forma evoluta di "**autocontrollo**" e di "**autonormazione**", mediante la quale l'impresa governa preventivamente i propri rischi organizzativi all'interno di un quadro normativo definito, permangono, tuttavia, vari **limiti applicativi**. Si indica che la natura volontaria dei protocolli, l'elevato costo delle attività di controllo, la frammentazione delle filiere, le differenze territoriali e il rischio di *compliance washing* (le imprese possono utilizzarli come mero strumento di marketing etico "senza che segua una reale trasformazione delle prassi operative"), possono ridurre l'efficacia, trasformandoli in strumenti prevalentemente reputazionali.

Per superare molte delle criticità evidenziate, l'autrice propone un più stretto **coordinamento tra protocolli di legalità e Modelli di organizzazione, gestione e controllo previsti dal d.lgs. n. 231/2001**. 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".

Infine, si evidenzia anche la necessità di rafforzare il **coordinamento tra apparati ispettivi, strumenti organizzativi e sistemi di controllo**, superando l'attuale impostazione prevalentemente repressiva e valorizzando la funzione preventiva dei modelli organizzativi attraverso meccanismi premiali e una valutazione dell'effettività dei sistemi di governance adottati.

Rimandiamo alla lettura integrale del saggio che si sofferma su molti altri aspetti e riflessioni utili alla costruzione di un modello di responsabilità degli enti fondato sulla prevenzione, sulla responsabilizzazione dei vertici aziendali e sulla gestione organizzativa dei rischi.

Tiziano Menduto

Scarica il documento da cui è tratto l'articolo:

Università di Urbino Carlo Bo, Osservatorio Olympus, Diritto della sicurezza sul lavoro, "La prevenzione dello sfruttamento illecito dei lavoratori nei sistemi di esternalizzazioni aziendali tramite lo strumento del Protocollo per la legalità", a cura di Filomena Pisconti, ricercatrice in Diritto penale, Università degli Studi di Bari "A. Moro" (rielaborazione della 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" che si è svolto presso la Fondazione Marco Biagi a Modena il 28 febbraio 2025), Diritto della Sicurezza sul Lavoro (DSL) n. 2/2025.



Licenza [Creative Commons](#)

I contenuti presenti sul sito PuntoSicuro non possono essere utilizzati al fine di addestrare sistemi di intelligenza artificiale.

www.puntosicuro.it