



Osservatorio sulla legalità nel terziario

II Rapporto

a cura di

Monja Caiolo, Francesca Clanetti,
Beppe De Sario, Daniele Di Nunzio



© Futura, 2025
Corso d'Italia, 27 - 00198 Roma

www.futura-editrice.it
Tel. 06 44870283 - 06 44870325
segreteria@futura.cgil.it

Indice

Prefazione <i>Fabrizio Russo e Monja Caiolo</i>	7
<i>Introduzione</i> Osservatorio permanente sulla legalità nel terziario: comprendere per agire <i>Francesca Clanetti</i>	11
Introduzione al volume: l'analisi dell'illegalità da un punto di vista interdisciplinare <i>Beppe De Sario e Daniele Di Nunzio</i>	17
1. Azione sindacale e affermazione della legalità: modelli interpretativi e d'intervento multilivello e multidimensionali <i>Beppe De Sario e Daniele Di Nunzio</i>	25
Introduzione	25
1.1. Il contesto dell'illegalità come spazio per l'azione sindacale	27
1.2. L'azione sindacale per affermare la legalità	39
Conclusioni	54
Bibliografia	56
2. Legalità nel settore terziario dopo il PNRR. Le declinazioni aggiornate nel diritto del lavoro <i>Laura Calafà</i>	57
Introduzione: la grafica della piramide dello sfruttamento in prospettiva rovesciata	57
2.1. Legalità e lavoro sommerso nel PNRR	59
2.2. Legalità e lavoro nella prospettiva della temporaneità del rapporto di lavoro	65
Bibliografia	74

3. Il necessario equilibrio tra l'efficienza e la legalità nei contratti pubblici nell'ambito del PNRR	
<i>Pierdanilo Melandro</i>	77
Introduzione	77
3.1. Il PNRR e l'evoluzione normativa del diritto dei contratti pubblici	77
3.2. Gli investimenti previsti dal PNRR	81
3.3. L'approccio pragmatico alla lotta alla corruzione	83
Bibliografia	87
4. L'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche (ex art. 34 CAM) come strumento principe finalizzato ad una «moderna messa alla prova aziendale». Il caso Esselunga	
<i>Stefania Pellegrini</i>	89
4.1. Natura e finalità del provvedimento ex art. 34 Codice Antimafia	89
4.2. Una cura che viene da lontano	94
4.3. La grande distribuzione come banco di prova per l'applicazione dell'amministrazione giudiziaria ex art. 34 CAM. Il caso LIDL	99
4.4. Il «circolo della illegalità», finalizzato allo sfruttamento lavorativo. Il caso Esselunga	100
4.5. La «prevenzione mite» come strumento di «moderna messa alla prova aziendale»	105
4.6. Effetti e reazioni all'intervento della magistratura	109
Conclusioni	111
Bibliografia	117
5. Lavoro domiciliare tra diritti e «devianza sociale»: storie di donne sfruttate	
<i>Marco Omizzolo</i>	119
Introduzione	119
5.1. Concetti chiave: lavoro domestico, sfruttamento lavorativo e fattori di vulnerabilità	120
5.2. Convenzione Ilo n. 189, piattaforma programmatica italiana e quadro quantitativo generale	122
5.3. Alcune caratteristiche fondamentali del lavoro domestico	126
5.4. Cosa accade in Italia: storie di lavoratrici domiciliari sfruttate	130
5.5. Sindacalizzarsi o no: difficoltà e prospettive possibili	135
Conclusioni	138
Bibliografia	139

6. Il settore turistico: un monitoraggio della criminalità e delle irregolarità nel lavoro	
<i>Stefano Landi e Paolo Roca Rey</i>	141
Introduzione	141
6.1. Dati direzione investigativa antimafia	142
6.2. Dati ispettorato nazionale del lavoro	151
Conclusioni	161
Appendice	164
Allegati	169
Le autrici e gli autori	177

4.

L'amministrazione giudiziaria dei beni connessi
ad attività economiche (ex art. 34 CAM)
come strumento principe finalizzato
ad una «moderna messa alla prova aziendale».

Il caso Esselunga

Stefania Pellegrini

4.1. Natura e finalità del provvedimento ex art. 34 Codice Antimafia

In tempi recentissimi, è stata dimostrata l'efficacia in termini di bonifica e reintegrazione dei diritti dei lavoratori di quegli strumenti, indirizzati al risanamento di aziende che, pur presentando forme di infiltrazione e di condizionamento mafioso, «non ne siano però pregiudicate nella loro sostanziale integrità e siano anche intenzionate a rimuovere i presupposti di quel pericolo di infiltrazione e condizionamento»¹.

La finalità dell'istituto dell'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche (art. 34 CAM) e del controllo giudiziario (art. 34 *bis* CAM) risiede proprio in un intervento prevalentemente terapeutico e a bassa intensità sanzionatoria nei confronti degli enti imprenditoriali rimasti impigliati nella rete dei condizionamenti mafiosi.

Si tratta di un intervento molto meno invasivo della misura di prevenzione, orientato a contrastare la contaminazione mafiosa di imprese sane, sottoponendole ad un controllo giudiziario che

¹ G. Pignatone, 2015, «Mafia e corruzione tra confische commissariamenti e interdittive», www.pe.nalecontemporaneo.it.

le possa sottrarre in tempi rapidi all'infiltrazione criminale, per restituirle al libero mercato, una volta depurate degli elementi inquinanti.

La necessità di tale previsione muove dalla duplice constatazione in base alla quale, se da un lato vi sono situazioni in cui non è possibile intervenire con i tradizionali strumenti di ablazione, in assenza dei requisiti necessari, dall'altro, non prevedere un intervento più graduale, equivarrebbe ad abbandonare il controllo di contesti che ben presto potrebbero cadere nella piena disponibilità delle consorterie.

Un tempestivo intervento giudiziario indirizzato al risanamento dell'azienda potrebbe quindi scongiurare la degenerazione di fenomeni di contiguità tra imprese e mafie in un momento embrionale dell'infiltrazione, intervenendo chirurgicamente per esportare le cellule malate ed evitare la metastasi.

La misura potrà essere predisposta dal tribunale competente per l'applicazione delle misure di prevenzione in presenza di:

- a) Una condizione negativa: l'assenza dei presupposti per l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali;
- b) Una condizione positiva: in caso sussistano sufficienti indizi per ritenere che il libero esercizio di determinate attività economiche, comprese quelle di carattere imprenditoriale, sia direttamente o indirettamente sottoposto alle condizioni di intimidazione o di assoggettamento previste dall'articolo 416 *bis* c.p., o possa comunque avere carattere ausiliario ed agevolatorio rispetto all'attività di persone nei confronti delle quali è stata proposta o applicata una delle misure di prevenzione, ovvero di persone sottoposte a procedimento penale per determinati delitti.

L'istituto viene quindi applicato in base alla sussistenza di sufficienti indizi che comprovino un *carattere ausiliario e di agevolazione* rispetto all'attività di un soggetto indagato per gravi reati o comunque portatore di pericolosità sociale e quindi destinatario di misure di prevenzione. Tuttavia, non viene richiesto che tali attività, quella agevolatrice e quella agevolata, vengano necessariamente esercitate

con modalità illecite. Mentre si prevede come presupposto il *carattere di terzietà* della realtà imprenditoriale sottoposta all'amministrazione giudiziaria: se così non fosse, basti pensare al fenomeno delle fittizie intestazioni, emergerebbero elementi sufficienti per l'applicazione del sequestro di prevenzione.

Al fine di meglio comprendere la natura e la finalità della misura si ritiene necessario soffermarsi su alcuni elementi ontologici della previsione normativa.

- a) Rispetto alla grammatica probatoria, per l'applicazione dell'istituto sarà necessario rilevare la sussistenza di «sufficienti elementi» che si configura quale parametro più pregnante rispetto ai «sufficienti indizi» richiesti da una iniziale formulazione, attestando uno standard dimostrativo di fatti che, pur non essendo stati oggetto di valutazione giudiziale, sono comunque idonei a fondare la configurazione del carattere ausiliario che una determinata attività economica ha svolto rispetto ai soggetti agevolati.
- b) Con riguardo al parametro della «terzietà», l'interpretazione più coerente con le finalità dell'Istituto è stata fornita dal Tribunale di Milano. In base alla giurisprudenza della sezione misure di prevenzione meneghina, sul piano del profilo soggettivo occorre che: «il soggetto terzo (nel caso concreto una persona giuridica, la cui manifestazione agevolatrice deve ovviamente essere letta alla luce dei comportamenti posti in essere dalle persone fisiche dotate di potere di decisione, rappresentanza e controllo) ponga in essere una condotta censurabile su un piano di rimproverabilità «colposa», quindi negligente, imprudente o imperita, senza che ovviamente la manifestazione attinga il profilo della consapevolezza piena della relazione di agevolazione. Tale ultimo caso, infatti, è ascrivibile nella cornice dolosa del diritto penale, ad ipotesi concorsuali o, quantomeno, favoreggiatrici»².

² Tribunale di Milano, Sezione misure di prevenzione, procedimento n. 34/2016 RGMP, decreto n. 5/2016 del 23 giugno 2016, Presidente Dott. Fabio Roia, Giudici Dott.ssa Veronica Tallarida, Dott. Ilario Pontani, p.4.

Dato che la misura dell'amministrazione giudiziaria viene posta anche a favore dell'attività imprenditoriale e della sua trasparenza, occorre, a giudizio del Collegio milanese che la condotta del terzo debba violare le regole di prudenza e di buona amministrazione imprenditoriale così come di addice ad una condotta passibile di una valutazione di responsabilità colposa, in conseguenza di una condotta agevolatoria che si inserisce in un quadro di comportamenti negligenti, imprudenti o imperiti, senza che la manifestazione attinga il profilo della consapevolezza piena della relazione di agevolazione.

Si cercherà quindi di intervenire non per preparare ed assicurare una futura confisca, ma per interrompere le attività agevolatrici e rimuovere le condizioni che ne hanno determinato l'avvio.

La procedura si attua mediante un «impossessamento» della società, attraverso la paralisi degli organi gestori ed il conseguente trasferimento dell'attività di impresa sull'amministratore il quale non è chiamato a «gestire», ma ad attuare, in collaborazione con lo stesso *management* della società, una serie di prescrizioni finalizzate a neutralizzare le infiltrazioni rilevate e ad adottare delle cautele che possano scongiurare il ripetersi di quei comportamenti aziendali che hanno comportato l'adozione della misura³.

Gli interventi dovranno essere proporzionati al grado di infiltrazione ed adeguati alla realtà aziendale, oltre ad essere delimitati in un perimetro, modificabile anche con maggiore invasività, che consenta l'avanzamento parallelo tra il progetto di bonifica e di (ri)legalizzazione aziendale e la normale attività di impresa⁴.

Anche le risorse umane esperte, formatesi all'interno del gruppo di impresa col relativo *know how*, potranno essere utilizzate, naturalmente salvo il caso in cui emergano relazioni di grave connivenza che impongano l'isolamento della risorsa umana dalla

³ L. D'Amore, *op. cit.*, p. 22.

⁴ F. Roia, «La misura di prevenzione di cui all'art. 34 Codice Antimafia: presupposti applicativi, criticità, prospettive», lezione master in «Gestione e riutilizzo beni e aziende confiscati alle mafie. Pio La Torre», Bologna, 30 settembre 2017.

gestione del settore produttivo e salvo il divieto di «servirsi di soggetti legati alle persone fisiche proposte da vincoli familiari e affettivi, a mo' di coadiutori della procedura»⁵.

La misura, applicabile per un periodo non superiore ad un anno, prorogabile di ulteriori sei mesi, con una durata massima di due anni, potrà sfociare in tre differenti stadi:

- a) la revoca del provvedimento, nel caso siano venute meno le condizioni che ne hanno richiesto l'applicazione;
- b) la confisca, se viene accertata l'ormai insanabile commistione tra interessi criminosi ed imprenditoriali, tale da ritenere che il bene sia frutto di attività illecite o ne costituisca il reimpiego;
- c) il ripristino della gestione ordinaria, affiancata da un controllo giudiziario disciplinato dall'art. 34 *bis*.

Quest'ultimo consiste in una vigilanza più blanda⁶ che prevede l'imposizione all'impresa di una serie di obblighi di comunicazione di determinati atti dispositivi o di gestione e potrà essere adottata per un periodo non inferiore a un anno e non superiore a tre. Nel caso in cui questi obblighi non vengano osservati, il tribunale potrà disporre l'amministrazione giudiziaria.

Con la previsione di queste misure il legislatore ha mostrato di voler intervenire nell'arginare la contaminazione mafiosa dell'attività imprenditoriale con interventi proporzionati al livello di contaminazione, manifestando così la precipua preoccupazione di tutelare la libertà economica e salvaguardare quelle realtà aziendali che si mostrano solamente contagiate, ma non compromesse.

⁵ G. Capecchi, «La misura di prevenzione patrimoniale dell'amministrazione giudiziaria degli enti e le sue innovative potenzialità», www.penalecontemporaneo.it.

⁶ Benché il Codice riformato preveda che il tribunale possa «autorizzare gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria ad accedere presso gli uffici dell'impresa nonché presso uffici pubblici, studi professionali, società, banche e intermediari mobiliari al fine di acquisire informazioni e copia della documentazione ritenute utili», art. 34 *bis*, comma 4.

4.2. *Una cura che viene da lontano*

L'attuale disciplina contenuta nell'art. 34 del Codice antimafia non è del tutto sconosciuta al nostro ordinamento, in quanto l'art. 3 quater e quinquies della l. n. 575/1965 prevedeva l'istituto della «sospensione temporanea dell'amministrazione dei beni connessi ad attività economiche» che possiamo ritenere un antecedente della nostra «amministrazione giudiziaria di beni connessi ad attività economiche».

L'intervento si sostanziava nella possibilità di applicare una duplice modalità di intervento.

Nel primo caso, la procedura si avviava in assenza degli elementi necessari per applicare un sequestro, pur tuttavia era necessario:

- a) ricorressero sufficienti indizi per ritenere che l'esercizio di determinate attività economiche, comprese quelle imprenditoriali, fosse direttamente o indirettamente sottoposto alle condizioni di intimidazione o di assoggettamento previste dall'articolo 416 bis c.p.;
- b) che tale attività potesse agevolare soggetti nei confronti dei quali fosse configurabile un'ipotesi di pericolosità qualificata ovvero di persone sottoposte a procedimento penale per taluno dei delitti indicati nel comma 2⁷.

In tal caso, il procuratore della Repubblica o il Questore potevano richiedere al Tribunale competente di disporre ulteriori indagini e verifiche, da compiersi anche a mezzo della Guardia di Finanza o della Polizia giudiziaria, sulle predette attività, nonché l'obbligo, nei confronti di chi aveva la proprietà o la disponibilità, a qualsiasi titolo, di beni o altre utilità di valore non proporzionato al proprio reddito o alla propria capacità economica, di giustificare la legittima provenienza.

⁷ V. Aiello, «La sospensione temporanea dell'amministrazione dei beni e la successiva confisca ex art. 3-quater e 3 quinquies l. 575 del 1965 quali misure aventi ad oggetto i beni di pertinenza del terzo (persona fisica o giuridica) esercente l'attività agevolatrice», in (a cura di) A.M. Maugeri, *Le sanzioni patrimoniali come moderno strumento di lotta contro il crimine: Reciproco riconoscimento e prospettive di armonizzazione*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 341.

Nel secondo caso, trovandosi di fronte a sufficienti elementi che facessero intendere che il libero esercizio delle attività economiche agevolasse l'attività delle persone nei confronti delle quali era stata proposta o applicata una delle misure di prevenzione, ovvero di persone sottoposte a procedimento penale per taluno dei delitti previsti dagli articoli 416 bis, 629, 630, 644, 648 bis e 648 ter c.p., il Tribunale disponeva appunto la sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni utilizzabili, direttamente o indirettamente, per lo svolgimento delle predette attività.

La sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni poteva essere adottata per un periodo non superiore a sei mesi e rinnovata, per un periodo non superiore complessivamente a dodici mesi, a richiesta dell'autorità proponente, del pubblico ministero o del giudice delegato.

Entro i quindici giorni antecedenti la data di scadenza della misura, il Tribunale poteva selezionare l'opzione più congrua fra il rinnovo nel provvedimento, la revoca o la confisca – ma solo dei beni che si avesse avuto motivo di ritenere che fossero stati il fruttodi attività illecite o ne costituissero il reimpiego. Tuttavia, con il provvedimento che disponeva la revoca poteva essere stabilito l'obbligo nei confronti di chi aveva la proprietà, l'uso o l'amministrazione dei beni, o di parte di essi, di comunicare, per un periodo non inferiore a tre anni, al Questore ed al nucleo di Polizia tributaria del luogo di dimora abituale gli atti di disposizione, di acquisto o di pagamento effettuati, gli atti di pagamento ricevuti, gli incarichi professionali, di amministrazione o di gestione fiduciaria ricevuti, e gli altri atti o contratti indicati dal Tribunale, di valore non inferiore a cinquanta milioni di lire o del valore superiore stabilito dal tribunale in relazione al patrimonio e al reddito della persona. Era previsto un titolo di reato per l'omissione di tale comunicazione con una cornice edittale da uno a quattro anni di reclusione.

Contestualmente all'adozione del provvedimento veniva nominato un giudice delegato alla procedura ed un amministratore giudiziario. Seppur non esplicitato, mediante il rimando alle nor-

me previste per l'amministrazione giudiziaria, si prevedeva l'osservanza degli obblighi di custodia e di conservazione con l'incremento della redditività dei beni, ove possibile, oltre all'obbligo di relazioni periodiche e di segnalazione di nuovi beni.

Si tratta di una misura che è stata scarsamente utilizzata e verso la quale venne sollevata una questione di legittimità costituzionale rispetto al fatto che i soggetti cui si riferisce il provvedimento di sospensione temporanea dalla amministrazione fossero gli effettivi titolari dei beni assoggettabili alla misura, con la conseguenza che nei loro diretti confronti si sarebbero prodotti gli effetti pregiudizievoli della confisca allorché, alla scadenza della misura provvisoria, si abbia motivo di ritenere che tali beni siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego.

Tale questione venne ritenuta infondata, sul presupposto che il procedimento che si sviluppa sino alla adozione del provvedimento di confisca si articoli in due fasi decisorie tra loro nettamente distinguibili sul versante dei presupposti e delle finalità. A fondamento della misura della sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni si è posta la necessità di impedire che una determinata attività economica che presenti connotazioni agevolative del fenomeno mafioso e operi in posizione di contiguità rispetto a soggetti indiziati di appartenere alla consorteria criminale, realizzi o possa comunque contribuire a realizzare un utile strumento di appoggio per l'attività di quei sodalizi, sia sul piano strettamente economico, sia su quello di un più agevole controllo del territorio e del mercato, con inevitabili riflessi espansivi della infiltrazione mafiosa in settori ed attività in sé leciti.

In questo snodo argomentativo la Corte esplica la finalità che è ancora tipica della misura, cioè essere «destinata a svolgere nel sistema una funzione meramente cautelare e che si radica su un presupposto altrettanto specifico, quale è quello del carattere per così dire ausiliario che una certa attività economica si ritiene presente rispetto alla realizzazione degli interessi mafiosi»⁸.

⁸ Corte Costituzionale, Sentenza n. 487 del 8 novembre 1995, in <http://www.giurcost.org/decisioni/1995/0487s-95.htm>.

L'amministrazione giudiziaria nell'attuale formulazione resta quindi inquadrata come strumento di bonifica⁹ di attività economiche interessate in via marginale e comunque in prospettiva non partecipativa da infiltrazioni criminali e si risolve in un eventuale spossessamento o affiancamento gestorio temporaneo, finalizzato a recidere i collegamenti instauratisi tra l'impresa agevolatrice e la realtà criminale. Per queste caratteristiche Fabio Basile l'ha definita una forma di «prevenzione mite»¹⁰.

Con il decreto che dispone la misura, il Tribunale nomina il giudice delegato e l'amministratore giudiziario. Il provvedimento si esegue mediante l'immissione dell'amministratore nel possesso e con l'iscrizione nel registro tenuto dalla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura nel quale è iscritta l'impresa. L'iscrizione della misura presso la Camera di Commercio assume valore di conoscenza *erga omnes*, ma produce vantaggi per la prosecuzione dell'attività, in termini di tutela da parte delle pretese dei creditori che in questa procedura non vengono bloccate, come avviene invece per sequestro e confisca di prevenzione ai sensi degli artt. 52 e 56 CAM.

Tuttavia, l'iscrizione si rende necessaria perché l'amministratore nominato, ai sensi dell'art. 34, comma 3, CAM esercita «tutte le facoltà spettanti ai titolari dei diritti sui beni e sulle aziende oggetto della misura» e, nel caso di società può esercitare «i poteri spettanti agli organi di amministrazione e agli altri organi sociali secondo le modalità stabilite dal tribunale, tenuto conto delle esigenze di prosecuzione dell'attività d'impresa». Trattasi di facoltà e non di obbligo, pertanto la determinazione dei poteri varia a seconda di quanto disposto dal provvedimento che può prevedere uno spossessamento gestorio o un affiancamento gestorio, con sensibili differenze operative.

⁹ C. Visconti, Codice antimafia: luci e ombre della riforma, in *Dir. pen. proc.*, n. 2, 2018, p. 149.

¹⁰ F. Basile, *Manuale di prevenzione. Profili sostanziali*, Torino, Giappichelli Editore, p. 191.

In base ad una sagace classificazione¹¹, i compiti dell'amministratore possono essere suddivisi in tre categorie:

- a) quelli da assolvere all'atto di assunzione dell'incarico;
- b) quelli da svolgere nel corso dello stesso;
- c) quelli da adempiere in previsione della scadenza del termine della procedura, per orientare la decisione finale del Tribunale.

All'atto dell'immissione in possesso l'amministratore deve effettuare un primo esame dell'assetto della società, con particolare riferimento ai dati dell'ultimo bilancio e del modello organizzativo e gestionale redatto ex articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 231/2001, con particolare cura nella valutazione della idoneità del modello a prevenire reati della specie di quello che ha determinato l'agevolazione. Segue la verifica circa le concrete iniziative attuate dalla società a seguito del provvedimento di prevenzione:

- a) rispetto all'organico (con particolare riferimento a sospensioni cautelari o licenziamenti di dipendenti);
- b) rispetto agli amministratori (eventuali dimissioni dell'amministratore delegato o del consiglio di amministrazione e conferimento degli incarichi a nuovi soggetti);
- c) rispetto alla risoluzione di contratti di appalto aventi ad oggetto l'affidamento di servizi particolarmente contigui all'attività mafiosa;
- d) rispetto alla raccolta e verifica dei dati sulle modalità di selezione dei fornitori e di rapporto con i clienti.

Parimenti deve essere fatta una verifica della tenuta dei rapporti con l'organo di vigilanza ed eventuali coinvolgimenti di esso, inoltre, nel caso che l'impresa si avvalga di filiali è necessario verificare identificazione e consistenza di esse, analizzandone la struttura organizzativa, propria o ad esse sovraordinata, con invio del relativo organigramma, descrizione delle modalità proprie della gestione finanziaria e indicazione dei funzionari di vario livello con i quali vengono gestiti i rapporti (tra i quali, in particolare, i responsabili delle filiali).

¹¹ P. Caccialanza, citato in *Relazione conclusiva della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali anche straniere*, XVIII Legislatura, pp. 296, 7.

Conseguentemente, è opportuno esaminare il fatturato riferibile alle singole filiali, anche in un rapporto comparato fra loro, con indicazione dei principali fornitori di ciascuna filiale e dei costi sostenuti dalle stesse in relazione a ciascun fornitore, con messa in evidenza dei fornitori di maggiore consistenza.

L'efficacia della misura della amministrazione giudiziaria è stata messa alla prova soprattutto dai Tribunali del Nord. La sezione misure di prevenzione meneghina ha dato prova di essere particolarmente incline a sfruttare tutta la potenzialità di questo strumento normativo. Di particolare interesse gli interventi nell'ambito della logistica (DHL Supply Chain-Italy, gruppo GLS, Uber, TNT, BRT, Geodis) e della grande distribuzione come Lidl e il recentissimo «caso Esselunga».

Ci soffermeremo su questi ultimi anche per comprendere l'evoluzione della modalità di applicazione della misura.

4.3. La grande distribuzione come banco di prova per l'applicazione dell'amministrazione giudiziaria ex art. 34 CAM. Il caso LIDL

Nel maggio del 2017 il Tribunale di Milano ha emesso una misura ex art. 34 CAM a carico di quattro, tre in Lombardia ed una in Sicilia, delle dieci direzioni generali della multinazionale tedesca della grande distribuzione Lidl e della società di sorveglianza privata che prestava servizio presso le sedi milanesi.

Il provvedimento è stato motivato alla luce di un accertamento di infiltrazione della cosca catanese dei Laudani la quale, mediante pratiche corruttive, intesseva rapporti con i dirigenti della Lidl Italia SRL «onde ottenere l'assegnazione delle commesse, a favore delle imprese controllate dagli associati, in spregio alle regole della concorrenza e con grave nocumento per il patrimonio della società appaltante»¹².

¹² Tribunale di Milano, Ordinanza applicativa di misure cautelari personali e decreto di sequestro preventivo, RGNR 23876/15.

Dalle indagini era emerso come le somme distratte dalla casse sociali venissero convogliate in tre distinti canali:

- a) per i pagamenti funzionali alla corruzione tra i privati, al fine di garantire agli associati l'aggiudicazione di appalti per attività esterne¹³;
- b) per la remunerazione di soggetti facilitatori dei rapporti con la pubblica amministrazione, o di individui incaricati, in ragione delle loro relazioni con pubblici ufficiali, di attuare un'attività di mediazione fra gli associati e i titolari della funzione pubblica;
- c) per il sostentamento, a titolo di finanziamento degli appartenenti al sodalizio mafioso, o dei loro familiari, in caso di membri del clan in stato di detenzione.

Nonostante la grave compromissione delle quattro filiali italiane, le indagini hanno rilevato una estraneità dell'azienda madre e quindi non si è proceduti alla richiesta di provvedimenti ablatori classici.

La misura è stata revocata nell'ottobre dello stesso anno, a cinque mesi dall'applicazione.

4.4. Il «circolo della illegalità», finalizzato allo sfruttamento lavorativo. Il caso Esselunga

Nell'aprile del 2023, a seguito di una richiesta di «amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche» la Procura di Milano, ha ritenuto che un colosso della grande distribuzione come Esselunga spa abbia posto in essere una condotta agevolatoria a favore di persone nei confronti delle quali è stata proposta o applicata una misura di prevenzione personale o patrimoniale o persone sottoposte a procedimento penale per i delitti indicati nel testo di legge ex art. 34 CAM¹⁴.

¹³ La Lidl usualmente affida ad imprese esterne alcune opere, oggetto d'interesse per gli indagati, quali l'organizzazione della logistica presso i magazzini dove è custodita la merce di natura non alimentare, l'allestimento di nuove filiali, il rifacimento di negozi preesistenti, le manutenzioni periodiche o le riparazioni occorrenti in caso di guasti improvvisi o di altri eventi accidentali.

¹⁴ Trattasi dei seguenti reati: associazione a delinquere di stampo mafioso,

Nello specifico, a carico delle realtà imprenditoriali agevolate si ritiene sussistessero reati fiscali aggravati dal metodo mafioso, nonché il reato di caporalato.

Di fatto, le indagini hanno rilevato come Esselunga spa:

- a) si sia avvalsa di aziende cd. «serbatoi di personale» che intrecciavano rapporti con la criminalità organizzata;
- b) si sia altresì avvalsa di una società nei cui confronti la procura aveva avanzato richiesta di controllo giudiziario, in quanto coinvolta in fenomeni di caporalato.

Ad aggravare la già delicata situazione, a giungo si è inserito il GIP del Tribunale di Milano che, mediante l'emissione di una ordinanza di convalida, ha disposto il sequestro preventivo a carico di Esselunga, in funzione della confisca della somma di euro 47.765.684, contestando una evasione delle imposte sui redditi o sul valore aggiunto, avvalendosi di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, indicando in una delle dichiarazioni relative a dette imposte elementi passivi fittizi (art. 2 d.lgs. 74/2000).

Di fatto, come spesso capita, contro il medesimo comportamento criminoso si è agito su un doppio fronte giudiziario: quello della prevenzione e quello penale.

Soffermiamoci ora sui rapporti con le «aziende serbatoio», in grado di reperire ingenti masse di forza lavoro, mediante le quali si è realizzato un meccanismo di esternalizzazione del reclutamento di manodopera.

Questa attività ha prodotto una massimizzazione di guadagni illeciti, grazie al mancato pagamento delle imposte (dirette e indirette), delle ritenute da lavoro indipendente e dei contributi previdenziali e assicurativi. Da questo sistema illecito Esselunga ha ottenuto benefici, neutralizzando il proprio cuneo fiscale, pro-

intermediazione e sfruttamento del lavoro, estorsione, usura, riciclaggio, impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita, truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche o associazione a delinquere, peculato mediante profitto dell'errore altrui, malversazione di erogazioni pubbliche, indebita percezione di erogazioni pubbliche, concussione, corruzione a livello nazionale o internazionale.

prio mediante l'utilizzo di fittizi contratti d'appalto per prestazioni di servizi, finalizzati alla violazione della normativa in materia di somministrazione di personale.

Si tratta di un fenomeno truffaldino più volte riscontrato che si realizza mediante la triangolazione illecita di soggetti che così agendo provocano ingenti danni ai lavoratori e all'erario.

Per comprender meglio tale meccanismo criminale, si ritiene utile soffermarsi sui protagonisti di questo «circolo della illegalità»:

- a) *Società serbatoio*: trattasi per lo più di cooperative o s.r.l. a vita breve che si avvicendano nel tempo, trasferendosi la manodopera e omettendo sistematicamente il versamento dell'IVA e, manipolando le buste paga, attraverso l'inserimento di voci non imponibili quali diarie, trasferte, mensa e ristori, erodono la base imponibile contributiva. Queste società emettono poi fatture a favore delle società filtro.
- b) *Società filtro*: costituite spesso sotto forma di consorzi con pochi o nessun dipendente, rifatturano le prestazioni ai committenti finali, divenendo quindi un filtro attivato al sol fine di allungare la catena commerciale, ostacolando l'efficacia dei controlli. Questo passaggio seppur molto presente non è necessario per la realizzazione della frode.
- c) *Società committente*: comunemente rappresentata da una realtà imprenditoriale importante, simula la stipula di contratti di appalto a basso costo con le società filtro, al fine di dare una parvenza di regolarità dei rapporti con soggetti economici diversi da quelli che realizzano varie forme di illeciti come le società serbatoio.

In base allo schema che spesso viene applicato, tale circolo criminoso procede con lo svuotamento dei bilanci delle società serbatoio, che dopo aver pagato i lavoratori, veicolano il denaro in paradisi fiscali, andando quindi a perpetrare il reato di riciclaggio.

I rapporti tra i soggetti coinvolti nella catena commerciale sono risultati formalizzati da contratti di appalto e di subappalto. Si è trattato di contratti, soprattutto i subappalti, risultati simulati, al fine di schermare una mera somministrazione di manodopera.

Il vantaggio della frode, quindi, si è realizzato mediante il mancato versamento a monte dell'IVA da parte delle società serbatoio, nonché dal mancato versamento di quota dei contributi dovuti mediante l'illecita erosione della base imponibile contributiva o la compensazione degli stessi con crediti d'imposta fittizi (molto spesso si tratta di crediti vantati grazie all'ottenimento truffaldino del cd. 110, bonus facciate).

Le società serbatoio alle quali era appaltato la somministrazione di manodopera si sono rivelate false cooperative che, in coerenza con dinamiche già da tempo conosciute, hanno assunto personale senza alcuna continuità di lavoro e a condizioni di fame, profittando sia delle condizioni di disoccupazione in cui essi versavano, sia dalle condizioni particolari date dal loro status di migranti¹⁵.

In tempi recenti è stato confermato come le cd. cooperative spurie «assumano il mero compito di far disporre dei propri dipendenti l'azienda pseudo committente, non assumendosi così alcun rischio imprenditoriale e non esercitando alcun potere organizzativo in merito allo svolgimento, i turni e gli orari di lavoro. Le cooperative si impegnano quindi a predisporre la manodopera a basso costo che poi, porterà a termine il lavoro in base alle direttive indicate dall'azienda committente¹⁶.

¹⁵ *Commissione parlamentare di inchiesta sullo stato dei lavoratori in Italia. 1955-1958.*

Due deliberazioni della Camera e della X Commissione del Senato, rispettivamente del 28 gennaio 1955 e del 3 marzo 1955, istituirono quella che fu la prima commissione d'inchiesta bicamerale del Parlamento repubblicano.

La Commissione, composta da quindici deputati e quindici senatori e presieduta dall'onorevole Leopoldo Rubinacci, aveva il compito di «condurre una approfondita ed esauriente indagine sulle condizioni dei lavoratori delle aziende» e di «suggerire al Parlamento e al Governo provvedimenti atti a migliorare e perfezionare il sistema protettivo del lavoratore e la sua rigorosa applicazione».

I lavori della Commissione terminarono formalmente nel 1958, ma la stesura finale della relazione – pubblicata nel 1964 – si protrasse anche nel corso della III legislatura.

¹⁶ Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in

La cooperativa spuria può trovare così una definizione in negativo rispetto alle leggi disposte in materia, trovando collocamento fra economia sommersa ed economia criminale.

Tornando al nostro caso di specie, l'attività investigativa della Procura di Milano ha evidenziato come verso la società cooperativa della quale si era avvalsa Esselunga per la somministrazione del personale, era stata avanzata richiesta di controllo giudiziario in quanto coinvolta in fenomeni di caporalato ed il legale rappresentante iscritto nel libro degli indagati per il delitto di cui all'art. 603 bis c.p.

Dagli atti emerge quanto i lavoratori venissero reclutati al fine di destinarli al lavoro presso terzi, tra i quali Esselunga, in condizioni di sfruttamento e approfittando del loro stato di bisogno, corrispondendo, in qualità di soci della cooperativa, retribuzioni sotto la soglia della povertà. Trattasi di 650 euro netti mensili per 173 ore lavorative.

I lavoratori seppur costretti ad una sovrabbondanza di lavoro, dovettero accettare di svolgere «prestazioni straordinarie in quantità abnorme, si da poter raggiungere uno stipendio che potesse garantire un minimo di sopravvivenza»¹⁷.

Lo stato di bisogno in cui versavano buona parte dei dipendenti delle cooperative rappresenta la leva sulla quale spregiudicatamente si imponevano retribuzioni palesemente sproporzionate rispetto alla qualità di lavoro¹⁸ e, perdipiù, svolto in ambienti

Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati, XVIII legislatura, p. 52.

¹⁷ Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, Richiesta di Amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche (art. 34 d.lgs. 159/2011), N. 58/2023, p. 6.

¹⁸ N.C., «Sono stato costretto a lavorare per uno stipendio così basso, in quanto avevo bisogno di un lavoro per poter mantenere me stesso e la mia famiglia»; B.G., «Il mio stato di necessità mi ha costretto ad accettare una paga molto bassa, turni di lavoro diversi da quelli previsti e luoghi molto distanti dalla mia abitazione». Alcune deposizioni di lavoratori assunti dalla cooperativa in oggetto. Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, Richiesta di Amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche (art. 34 d.lgs. 159/2011), N. 58/2023, pp. 18-19.

contraddistinte da una connotata pericolosità ambientale, insalubri e/o igienicamente carenti¹⁹.

Tale condizione di fragilità dei lavoratori è stata ancor più esasperata dalla costante esposizione degli stessi ad atti di violenza, minacce e intimidazioni, prevalentemente connesse alla perdita del posto di lavoro o di assegnazioni di postazioni molto lontane dal luogo di residenza.

Ed è proprio in questo contesto che emerge un'ulteriore figura che, certamente aggrava, la seppur già compromessa situazione. Si tratta di un titolare di aziende che, oltre a provvedere a somministrare manodopera con le metodiche sopradescritte, si occupava anche di collocare presso le società committenti «soci calabresi» (così denominati) in grado di collocare rapidamente soggetti in grado di gestire con approccio intimidatorio le problematiche sollevate dagli operai. Verosimilmente si è trattato di soggetti connessi alla criminalità organizzata.

4.5. La «prevenzione mite» come strumento di «moderna messa alla prova aziendale»

Alla luce di un simile impianto indiziario, nel richiedere la misura della amministrazione giudiziaria, la Procura di Milano ha ritenuto che Esselunga abbia commesso un «errore di prospettiva», ritenendo di esternalizzare alcuni servizi, senza dover eser-

¹⁹ B.G., «...la società non mi ha mai fornito i materiali e i dispositivi di protezione individuale e non ho mai frequentato un corso di formazione specifico. [...] Il gabbiotto era di dimensioni ridotte, privo di finestre con evidente presenza di sporcizia provocata dal gas di scarico delle autovetture»; G.F., «Le postazioni di lavoro si trovavano ubicate in locali esposti alle intemperie, carenti sotto il profilo igienico e sanitario e, in epoca di pandemia, ci trovavamo sprovvisti delle necessarie ancorché obbligatorie dotazioni di protezione individuale». Alcune deposizioni di lavoratori assunti dalla cooperativa in oggetto. Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, Richiesta di Amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche (art. 34 d.lgs. 159/2011), N. 58/2023, pp. 15-16.

citare «alcun significativo controllo sui fornitori e limitandosi a scongiurare i rischi derivanti dalla eventuale commissione di illeciti da parte di soggetti intranei all'impresa»²⁰.

Le responsabilità di queste scelte aziendali non si è ritenuto siano da imputare a singoli soggetti, ma ad una «illecita politica di impresa» che ha permesso il dilagare di una sorta di cultura di impresa, tradottasi nel reiterarsi di una modalità di gestione e conduzione dell'azienda nell'ambito di un «contesto ambientale intessuto di convenzioni anche tacite, radicate all'interno della struttura aziendale, che hanno di fatto favorito la perpetuazione degli illeciti»²¹.

Non si è trattato quindi di una *mala gestio* imputabile a figure apicali o semi apicali, piuttosto del dilagare di un *humus* favorevole al diffondersi di «situazioni tossiche».

La Procura ha quindi ritenuto che per colmare quella che è stata definita una «carenza organizzativa» fosse necessario intervenire sul sistema organizzativo, applicando una logica situazionale che attribuisse rilevanza al contesto, quale fattore determinate nella genesi delle condotte umane.

Alla luce di valutazioni di carattere predittivo e dinamico, si è optato per un intervento finalizzato ad affrancare l'impresa da relazioni (interne ed esterne) patologiche in un'ottica di intervento proporzionale finalizzato alla «moderna messa alla prova aziendale»²².

Si è agito intendendo ridurre al minimo l'impatto dell'intervento giudiziario sulla realtà produttiva, fornendo risposte immediate alle esigenze di tutela dei lavoratori coinvolti.

²⁰ Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, Richiesta di Amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche (art. 34 d.lgs. 159/2011), n. 58/2023, p. 3.

²¹ Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, Richiesta di Amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche (art. 34 d.lgs. 159/2011), N. 58/2023, *ibid.*

²² Cass. pen., sent. sez.2, n. 9122, 28 gennaio 2021, Pres. Rago, Rel. Agostinacchio.

La misura prevista dall'art. 34 CAM risponde particolarmente a questa esigenza prevedendo la progressiva messa a punto, nell'esperienza applicativa, di un modulo di intervento flessibile e selettivo fondato, non sulla radicale sostituzione dell'imprenditore nelle funzioni di gestione dell'impresa, ma sull'attribuzione all'amministratore giudiziario di obiettivi specifici, da realizzare quanto più possibile in collaborazione col *management* della società, al fine di neutralizzare le infiltrazioni criminali e di munire l'impresa di quei presidi utili a impedire in futuro il verificarsi di condotte del tipo di quelle che hanno dato origine all'intervento²³.

Nel caso di specie, si è andato oltre, aprendo le porte all'applicazione estensiva dello strumento del «contraddittorio partecipato» ex art. 92 CAM che, dopo la recente novella introdotta dal d.l. 6/11/2021 n. 152, ha riconosciuto la possibilità per il soggetto potenzialmente destinatario dell'informazione antimafia di offrire all'amministrazione prefettizia elementi a suo favore con la previsione di un procedimento garantito perché svolto nel contraddittorio delle parti.

In assenza di un fondamento normativo specifico applicabile alle misure di prevenzione giurisdizionali, il Presidente della Sezione autonoma per le misure di prevenzione, alla luce delle valutazioni positive della Procura, ha rilevato che, laddove l'azienda abbia già avviato un programma di risanamento, l'applicazione di una misura ex art. 34 CAM non avrebbe che rallentato le iniziative già assunte e «svolgerebbe nei confronti della società oggetto di richiesta soltanto un'efficacia afflittiva-sanzionatoria e non già, almeno fino all'esito delle verifiche delle azioni di (ri)legalizzazione poste in essere, quella funzione preventiva» propria invece degli istituti dell'amministrazione giudiziaria e del controllo giudiziario, che «partono da una valutazione di censura nell'organizzazione societaria e che trovano nell'intervento del Tribunale

²³ A. Merlo, «Alla ricerca della via italiana ai *non Prosecution Agreement*. Il caso Esselunga», www.sistemapenale.it.

della prevenzione un necessario momento di riqualificazione orientata alla prevenzione di eventi criminosi accertati al momento dell'adozione della misura medesima²⁴.

L'obiettivo perseguito con il provvedimento in esame è stato quello di instaurare una collaborazione con l'impresa, volta ad avviare un percorso di «*self cleaning*» che le consenta la reintegrazione nel contesto dell'economia legale. Inoltre, con il dialogo collaborativo fra impresa coinvolta e Tribunale si è ritenuto scongiurare la necessità di ricorrere a misure preventive più invasive²⁵.

Di conseguenza, si è proceduto per il differimento della trattazione della proposta di amministrazione giudiziaria che non deve intendersi revocata, ma posticipata all'esito dell'attività di risanamento posta in essere dalla stessa azienda.

Si è trattato di un intervento in *bonam partem* applicato nella consapevolezza che l'applicazione della misura avrebbe svolto solo un'azione afflittiva-sanzionatoria e non quella funzione preventiva tipica di quegli istituti che, basandosi su di un riconoscimento di colpa in organizzazione, ritengono che l'intervento del Tribunale possa rappresentare l'occasione per una riqualificazione «orientata alla prevenzione di eventi criminosi accertati al momento della misura medesima»²⁶.

Senza dubbio, il Tribunale meneghino ha dato maggior rilievo all'interesse dell'intero sistema economico, piuttosto che alla rigida applicazione di una misura seppur mite che certamente non avrebbe prodotto un beneficio all'azienda che così ha ottenuto una *chance* di continuità produttiva nel «compiere fruttuosamente il cammino verso il riallineamento con il contesto economico sano»²⁷.

²⁴ Tribunale di Milano, Sezione Autonoma Misure di Prevenzione, Nota N. 54/2023.

²⁵ A. Merlo, *ibid.*

²⁶ Tribunale di Milano, Sezione Autonoma Misure di Prevenzione, Nota N. 54/2023.

²⁷ Cass., sez. un., sent. 26 settembre 2019, n. 46898, Pres. Carcano, est. Vessichelli, Pres. Carcano, est. Vessichelli.

Il giudice, infatti, non si è limitato a constatare e fotografare lo stato di contaminazione, adottando un approccio «retrospettivo-stigmatizzante», bensì, ha preferito un modello di intervento «prospettivo-cooperativo», improntato alla prognosi delle possibilità concrete riconosciute all'azienda di affrancarsi da un certo *modus operandi*²⁸.

Ancora una volta il tribunale di Milano ha mostrato il suo lungimirante tentativo di sperimentare soluzioni volte a promuovere meccanismi di negoziazione utili a scongiurare procedimenti giurisdizionali che, nonostante la maggiore flessibilità che li connota, rischiano ugualmente di tramutarsi in oneri non indispensabili e, in fin dei conti, sproporzionati²⁹.

4.6. Effetti e reazioni all'intervento della magistratura

La scelta di offrire ad Esselunga una sorta di «agevolazione stabile», tale da permettere di rimuovere quelle «situazioni tossiche» che «hanno creato l'*humus* favorevole perché un ambito lavorativo si trasformasse in occasione di illecito»³⁰ ha prodotto esiti estremamente positivi in tempi strettissimi.

A tre mesi dell'emissione del sequestro, Esselunga ha provveduto a versare all'Agenzia delle Entrate 48 milioni di euro mediante ravvedimento operoso, assicurando di intervenire anche nel migliorare il sistema organizzativo aziendale finalizzato al reclutamento della manodopera.

Proposito che è stato ampiamente mantenuto e che il 12 dicembre del 2023 si è tramutato in un «Protocollo per l'internalizzazione delle attività e per la regolamentazione degli appalti», che l'azienda ha sottoscritto con i rappresentanti delle categorie dei

²⁸ C. Visconti, «Il controllo giudiziario «volontario»: una moderna «messa alla prova» aziendale per una tutela recuperatoria contro le infiltrazioni mafiose», www.diritto penale contemporaneo.it.

²⁹ A. Miceli, op. cit., p. 10.

³⁰ A. Merlo, *ibid.*

tre Sindacati Confederali (Filcams CGIL, Fisascat CISL, Uiltucs UIL).

Il protocollo è finalizzato a favorire i processi di internalizzazione dei lavoratori e ad assicurare adeguate tutele relativamente ai trattamenti economici e contributivi, garantendo altresì l'applicazione della contrattazione collettiva, nel rispetto della continuità occupazionale e reddituale e della tutela della salute e della sicurezza.

I due ambiti di intervento sono: a) i processi in internalizzazione; b) i servizi di appalto.

a) Processi di internalizzazione.

Sono finalizzati a garantire ai lavoratori internalizzati i trattamenti economici e normativi previsti dai contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali vigenti, applicati e in essere alla data dell'internalizzazione presso i rispettivi datori di lavoro, fino alla scadenza.

Ai lavoratori in forza al momento della internalizzazione e occupati stabilmente da almeno quattro mesi nell'appalto, sarà garantita l'assunzione senza periodo di prova. Coloro che erano stati assunti a tempo determinato, saranno assunti con un contratto di lavoro a termine, di durata pari almeno al termine residuo.

b) Servizi in appalto.

Si assicurano garanzie di affidabilità degli appaltatori che verranno selezionati anche mediante la verifica, in entrata e periodica, del DURC (Documento Unico di Regolarità Contributiva) e del DURF (Documento Unico di Regolarità Fiscale).

Al fine di impedire la frammentazione della catena lavorativa, Esselunga dichiara di ricorrere solo eccezionalmente e temporaneamente al subappalto e solo di primo livello.

L'azienda si impegna ad inserire in ogni contratto di appalto clausole che prevedano in capo al fornitore il rigoroso rispetto degli obblighi retributivi ed assicurativi nello svolgimento dei rapporti di lavoro.

I cambi di appalto potranno essere effettuati solo nel rigoroso rispetto delle disposizioni di legge ed in applicazione della cd. «clausola sociale» per la stabilità e la continuità occupazionale e reddituale, derivante dalla contrattazione collettiva applicata al fornitore.

A garanzia della effettiva applicazione del Protocollo è stata costituita una Commissione Paritetica composta da sei rappresentanti nominati da Esselunga e sei rappresentanti nominati dai Sindacati, con il compito di monitorare il perimetro e l'andamento delle attività in appalto e delle internalizzazioni.

La Commissione potrà altresì raccogliere eventuali esigenze dei lavoratori internalizzati, valutando l'armonizzazione dei trattamenti economici.

Conclusioni

Condividendo l'auspicio che l'intervento del tribunale di Milano non rimanga isolato, si vuole rimarcare come questo abbia rappresentato l'esempio plastico del ruolo proattivo che gli organi giurisdizionali possono svolgere nell'ottimizzazione del sistema preventivo antimafia.

Il ricorso a provvedimenti «flessibili» suggerisce quanto possa rivelarsi costruttiva l'incentivazione alla collaborazione delle imprese contaminate in un'ottica di auto-riforma e legalizzazione.

Nell'azione di contrasto alle mafie economiche, non può infatti essere trascurata l'importanza dell'educazione dei soggetti economici alla collaborazione con l'autorità giudiziaria anche nell'ottica della premialità verso coloro i quali dimostrino un chiaro e netto proposito di depurare la propria attività economica.

Si tratta di azioni in linea con l'obiettivo ultimo del sistema prevenzione, finalizzato a favorire il recupero delle attività economiche illecite e, al contempo, salvaguardando i potenziali destinatari delle misure.

Il dibattito sulle misure di prevenzione richiede un costante

bilanciamento tra la necessità di contrastare energicamente la criminalità organizzata e, al contempo, di salvaguardare le attività economiche e gli interessi a loro connessi, *in primis* quelli dei lavoratori in esse impiegati, intervenendo in una fase primordiale di connessione con dinamiche illegali, adottando interventi adeguati e non stigmatizzanti.

La Procura ed il Tribunale di Milano hanno dimostrato quanto un approccio costruttivo e collaborativo possa produrre effetti di gran lunga più efficaci ed in tempi incomparabili rispetto a quelli necessari alla più lesta ed incisiva trattativa fra le parti sociali coinvolte.

Si pensi a come gli interventi della magistratura milanese siano stati propiziatori rispetto al rinnovo in tempi record del contratto nazionale di categoria firmato nel giugno del 2023. Filcams CGIL, Fisascat CISL e Uiltucs hanno siglato un'ipotesi di accordo con le sigle datoriali Anivip, Assiv, Univ, Ani sicurezza, Legacoop Produzione e Servizi, Agci Servizi e Confcooperative Lavoro e Servizi. Di conseguenza, i 100mila addetti del comparto avranno aumenti a regime di 350 euro al mese per il livello D dei Servizi Fiduciari e 250 euro per il quarto livello delle guardie particolari giurate. Dal 2024 per i servizi di sicurezza sarà poi introdotta la 14esima. Le paghe orarie restano assai basse: 7,5 euro per il livello intermedio degli operatori di sicurezza, 8,8 per le guardie giurate. Il contratto del 2013 (firmato solo da Filcams e Fisascat) prevedeva solo 4,6 euro all'ora e 13 mensilità.

Anche Dhl Supply Chain Italy ha reagito in tempi rapidissimi all'indagine a suo carico avviata nel 2021 sempre dalla procura milanese per responsabilità amministrativa, in quanto anch'essa aveva contratto il proprio cuneo fiscale mediante «l'esternalizzazione della manodopera», attraverso «contratti di somministrazione illecita di manodopera fatti passare come contratti di appalto», con perdita di Iva per l'Erario e «nessuna tutela per i lavoratori costretti a passare da una coop all'altra, pena la perdita del posto». A seguito dell'intervento dei pm milanesi, nel novembre del 2022 Dhl ha rafforzato il modello organizzativo interno

anti-reati fiscali e ha «reinternalizzare» i lavoratori con l'assunzione di quasi 1.500 persone. Azione che ha indotto la Procura a chiedere per la prima volta l'archiviazione dell'illecito amministrativo di una società. Così anche per altri casi.

Gli interventi dei magistrati milanesi stanno riconoscendo particolare rilievo allo strumento della «prevenzione mite» per intervenire su un fenomeno tanto diffuso e radicato come il «caporalato grigio».

Meglio definito come «caporalato fiscale», in quanto l'aggettivazione cromatica potrebbe indebolirne l'aggressività rispetto al più noto «caporalato nero», si riferisce a forme di sfruttamento connesso a pratiche di gestione del rapporto di lavoro in spregio a quanto previsto dai contratti collettivi nazionali o territoriali. Può concernere la violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie.

Per meglio definire questo fenomeno lo si può identificare con tre precipue caratteristiche:

■ *Invisibilità*

L'attrazione in un cono nero di non immediata percepibilità, che lo rende oggetto di una difficile emersione e dunque di una lunga e larga impunità. «La criminalità che si nutre dello sfruttamento del lavoro è talvolta oscura, nebbiosa; si nasconde nei seminterrati di locali fatiscenti, oltre che nell'opacità di interminabili supply chain»³¹.

■ *Lo stato di bisogno del lavoratore*

che non ha alternative lavorative – e quindi di sopravvivenza – determina la costrizione all'accettazione di condizioni di lavoro irregolari sotto il profilo della conformazione ed esecuzione del contratto di lavoro, che rappresenta un «finto foglio»³².

³¹ G. De Sanctis, «Caporalato e sfruttamento di lavoro: politiche criminali in tema di protezione del lavoratore. Pregi e limiti dell'attuale disciplina», *Responsabilità civile e previdenza*, 2018, p. 1760.

³² S. Di Buccio, «Il caporalato fiscale. Le attività predatorie di sfruttamento

■ *Forma di «schiavitù contrattualizzata»*³³

che coinvolge tutti i settori dell'imprenditoria, determinando quello che è stato definito come una sorta di iper-sfruttamento in ambito urbano³⁴.

Lo strumento dell'amministrazione giudiziaria di beni connessi ad attività economiche (ex art. 34 CAM) rafforzato nei suoi intenti dalla applicazione del contraddittorio anticipato e partecipato si è dimostrato uno dispositivo di straordinaria potenza, non solo per arginare la contaminazione di attività legali, ma per ripristinare i diritti dei lavoratori compromessi da dinamiche di sfruttamento.

Nei primi mesi del 2024 il comparto dell'alta moda è stato colpito da significativi provvedimenti della magistratura milanese che hanno confermato l'efficacia dell'applicazione della misura della amministrazione giudiziaria ex art. 34 d.lgs. 159/2011 a seguito dell'accertamento della cd. agevolazione colposa.

Con decreto n. 6 del 2024 la sezione autonoma misure di prevenzione del Tribunale di Milano ha rilevato come i grandi marchi della moda mostrino carenze organizzative e mancati controlli nei confronti di aziende subappaltatrici. Un sistema di *internal audit* fallace ha agevolato (colposamente) soggetti raggiunti da corposi elementi probatori in ordine al delitto di caporalato.

In questa situazione, «i brand della moda, nel momento in cui si avvalgono, attraverso contratti di sub appalto, di soggetti che sono dediti ad un pesante sfruttamento lavorativo integrano la condotta agevolatoria di cui all'art. 34 d.lgs. 159/2011, essendo emersa, nel corso delle indagini, una prassi illecita così radicata e collaudata, da

dei lavoratori e il conseguente impoverimento delle risorse sociali», *Rompiamo le catene. La difesa dei diritti, il rispetto delle regole*, LAW, n. 1, 2022, p. 72.

³³ M. Roccella, «Le condizioni del lavoro nel mondo globalizzato fra vecchie e nuove schiavitù», *Ragion Pratica*, 2010, p. 419.

³⁴ A. Violante, «Super-sfruttamento in ambiente urbano. Lo stato dell'arte», E. Nocifora, (a cura di), *Quasi schiavi. Paraschiavismo e super sfruttamento nel mercato del lavoro del XXI secolo*, Maggioli Editore, Sant'Arcangelo di Romagna, 2014, p. 19.

poter essere considerata inserita in una più ampia politica d'impresa esclusivamente diretta all'aumento del profitto, non apparendo le condotte investigate frutto di iniziative estemporanee ed isolate di singoli, ma di un'illecita politica di impresa»³⁵.

Il caso sopra menzionato fa seguito ad una inchiesta dei carabinieri e della procura di Milano, che ha rilevato come nell'ambito di una famosa casa di moda parigina le aziende fornitrici facessero sistematico ricorso a manovalanza in nero e clandestina. Si tratta del terzo provvedimento in pochi mesi che ha colpito, l'alta moda. Nel gennaio del 2024 il Tribunale di Milano ha rilevato come la *maison* Alviero Martini «non [abbia] mai effettivamente controllato la catena produttiva, verificando la reale capacità imprenditoriale delle società con le quali stipulare i contratti di fornitura e le concrete modalità di produzione dalle stesse adottate, ed è rimasta inerte, pur venendo a conoscenza dell'esternalizzazione della produzione da parte delle società fornitrici, omettendo di assumere iniziative come la richiesta formale di verifica della filiera dei subappalti, di autorizzazione alla concessione dei sub appalti o la rescissione dei legami commerciali, con ciò realizzandosi – quantomeno sul piano di rimprovero colposo determinato dall'inerzia della società – quella condotta agevolatrice richiesta dalla fattispecie ex art. 34 d.lgs. 159/2011 per l'applicazione della misura di prevenzione dell'amministrazione giudiziaria»³⁶.

Nell'aprile del 2024 è stato emesso un analogo provvedimento a carico di un noto atelier milanese il quale – si legge nel provvedimento – «non ha mai effettivamente controllato la catena produttiva, verificando la reale capacità imprenditoriale delle società con le quali stipulare i contratti di fornitura e le concrete modalità di produzione dalle stesse adottate, ed è rimasta inerte, pur venendo a conoscenza dell'esternalizzazione della produzione da

³⁵ Decreto 2/2024, depositato il 6 giugno 2024.

³⁶ Redazione Giurisprudenza penale, «Amministrazione giudiziaria ex art. 34 d.lgs. 159/2011: il Tribunale di Milano chiarisce i profili della agevolazione colposa», 23 gennaio, 2024, www.giurisprudenzapenale.com.

parte delle società fornitrici, omettendo di assumere iniziative come la richiesta formale di verifica della filiera dei sub-appalti, di autorizzazione alla concessione dei sub appalti o la rescissione dei legami commerciali, con ciò realizzandosi – quantomeno sul piano di rimprovero colposo determinato dall'inerzia della società – quella condotta agevolatrice richiesta dalla fattispecie ex art. 34 d.lgs. 159/2011 per l'applicazione della misura di prevenzione dell'amministrazione giudiziaria»³⁷.

In tutti questi casi le aziende raggiunte dai provvedimenti si sono mostrate immediatamente disponibili a rivedere le proprie strutture organizzative, intervenendo su quelle scelte aziendali che hanno permesso quelle dinamiche di sfruttamento dei lavoratori³⁸.

È la magistratura stessa che indica all'amministrazione giudiziaria le finalità che deve perseguire: «analizzare ed eventualmente rimodulare, in un'ottica primaria di salvaguardia dell'occupazione a tutti i livelli, gli accordi contrattuali» in essere con la rete di cooperative aventi ad oggetto la prestazione di mano d'opera nei siti oggetto di indagine³⁹ «con altre società operanti nella prestazione di servizi o di mano d'opera, con un'analisi che andrà estesa a tutti i siti della società per verificare se esistano altre forme di sfruttamento conclamato della mano d'opera di lavoratori esterni»⁴⁰.

³⁷ Redazione Giurisprudenza penale, «Il Tribunale di Milano torna sulla agevolazione colposa del caporalato ai fini dell'applicazione della amministrazione giudiziaria (art. 34 d.lgs. 159/2011)», 11 aprile 2024, www.giurisprudenza.penale.com.

³⁸ Il settore della moda ha dimostrato essere un comparto estremamente e sposto alla dinamiche di sfruttamento, al punto tale che il Presidente del Tribunale Fabio Roia si è pronunciato ritenendo che «sarebbe pertanto opportuno avviare, riattivando analoghe iniziative poste in essere per esempio nel settore della logistica da parte della Prefettura di Milano, un tavolo che consenta in via ulteriormente preventiva di cogliere le criticità operative degli imprenditori di questo che costituisce un settore di mercato di particolare rilevanza per il sistema economico nazionale».

³⁹ Tribunale di Milano, Sezione Misure di Prevenzione, RGMP n. 34/2016, NoloStand spa; 58/16 RGMP Fieramilano spa; 35/17 LIDL srl.

⁴⁰ A. Merlo, «Il contrasto al «caporalato grigio» tra prevenzione e repressione», www.dirittopenalecontemporaneo 6/2019, p. 188.

Si tratta di provvedimenti che hanno avuto il pregio di dimostrare l'efficacia e degli strumenti di prevenzione sia per quanto riguarda i pregevoli risultati che hanno ottenuti, sia per quanto riguarda i tempi di raggiungimento degli stessi.

Attraverso l'applicazione degli strumenti ex art. 34 e 34 bis CAM, si assiste alla valorizzazione di strumenti di bonifica aziendale con speculare abbandono dell'idea che l'unica forma di intervento, in presenza di infiltrazioni criminali nelle attività imprenditoriali, sia l'ablazione patrimoniale e la sua acquisizione al patrimonio dello Stato (i.e. sequestro e confisca di prevenzione). In tal modo, lo strumentario della prevenzione patrimoniale viene dotato di maggiore flessibilità, per una risposta potenzialmente più efficiente ed effettiva⁴¹.

Non di meno, in un momento storico in cui le misure di prevenzione patrimoniali vengono sempre più spesso messe al banco di prova da parte della Corte Europea per i diritti dell'Uomo, le «misure morbide di prevenzione patrimoniale», proprio per il loro carattere curativo, in una prospettiva di intervento restitutivo di una *condicio quo ante*, piuttosto che repressivo, meglio si prestano a superare le rigide barriere che a livello europeo vengono sistematicamente erette avverso i nostri strumenti classici di ablazione patrimoniale.

Bibliografia

- Caputo A. (2011), *Immigrazione e politiche del diritto in Italia*, in Peretti Isabella, a cura di, *Schengenland. Immigrazione: politiche e culture in Europa*, Roma, Ediesse.
- Castagnone E., Salis E., Premazzi V. (2013), *Promoting integration for migrant domestic workers in Italy*, FIERI – International and European Forum of Research on Immigration, ILO, Torino.

⁴¹ A. Quattrocchi, «Le nuove manifestazioni della prevenzione patrimoniale: amministrazione giudiziaria e contrasto al «caporalato» nel caso Uber», www.giurisprudenzapenale.com.

- Colombo A. (2009), *La sanatoria per le badanti e le colf del 2009: fallimento o esaurimento di un modello?* in www.fieri.it (27 novembre 2009, articolo online).
- Gianmarinaro M.G., Palumbo L. (2020), *Le donne migranti in agricoltura: sfruttamento, vulnerabilità, dignità e autonomia*, in Osservatorio Placido Rizzotto, a cura di, *V Rapporto Agromafie e caporalato*, Roma, Ediesse.
- Maioni R., Zucca G. (2016), *Viaggio nel lavoro di cura. Chi sono, cosa fanno e come vivono le badanti che lavorano nelle famiglie italiane*, Roma, Ediesse.
- Mancini D. (2017), *Il contrasto penale allo sfruttamento lavorativo: dalle origini al nuovo art. 603-bis c.p.*, in www.altalex.it (26 maggio 2017, articolo online).
- Masera L. (2012), *La nuova disciplina penale in tema di contrasto allo sfruttamento del lavoro degli stranieri irregolari: l'inizio di una diversa politica criminale in materia di immigrazione?*, «Diritto immigrazione e cittadinanza», 3/2012.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Istat, Inps, Inail e Anpal (2020), *Rapporto annuale sul mercato del lavoro 2019. Una lettura integrata*.
- Osservatorio Nazionale Domina sul Lavoro Domestico (2020), *Rapporto annuale sul lavoro domestico 2020*.
- Osservatorio Placido Rizzotto (2014), *Agromafie e caporalato. Secondo rapporto*, Roma, Ediesse.
- Paggi M. (2012), *La tutela degli immigrati irregolari vittime di grave sfruttamento in ambito lavorativo: un percorso ad ostacoli per l'effettivo recepimento della direttiva 52/2009*, «Diritto immigrazione e cittadinanza», 4/2012.
- Palumbo L. (2016), *Grave sfruttamento e tratta nel lavoro domestico e in agricoltura in Italia. Un'analisi critica degli strumenti di contrasto, prevenzione e tutela delle vittime In Italia*, Global Governance Programme, Trafficko, Firenze, European University Institute.
- Palumbo L., Sciarba A. (2015), *Vulnerability to Forced Labour and Trafficking: The case of Romanian women in the agricultural sector in Sicily*, «AntiTrafficking Review», 5/2015.
- Sciarba A. (2015), *La cura servile, la cura che serve*, Pisa, Pacini.
- Sciarba A. (2016), *Vulnerabilità, consenso, responsabilità. Alcuni casi di grave sfruttamento lavorativo e tratta delle donne migranti in Italia*, «Cosmopolis. Rivista di filosofia e teoria politica», 2/2016.
- Zorzella N., Giovannetti M., a cura di (2020), *Jus Migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, Franco Angeli.