



Unione delle Camere Penali Italiane

Osservatorio Misure Patrimoniali e di Prevenzione

LA "MITE" INQUISIZIONE

La Procura di Milano, nei giorni scorsi, ha disposto il controllo giudiziario in via d'urgenza, *ex art. 3 legge 199/2016*, nei confronti di una nota società di consegna di cibo a domicilio, sul cui amministratore unico pende un procedimento penale per il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro di cui all'art. 603-*bis* c.p. L'ipotesi accusatoria è quella di aver impiegato manodopera approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori ai quali sarebbe stata corrisposta una retribuzione inferiore alla soglia di povertà e comunque ai minimi previsti dalla contrattazione collettiva.

È doveroso fare chiarezza sul provvedimento adottato, poiché le notizie di cronaca giudiziaria rischiano di dare un'informazione distorta e di confondere la vicenda con altri noti casi, nell'ambito della logistica, della moda e del food.

Come è noto, l'Autorità Giudiziaria milanese è da tempo impegnata a contrastare i fenomeni di caporalato mediante tutti gli strumenti penali e parapenali messi a disposizione dall'ordinamento.

Fra le misure possibili, quella sinora maggiormente utilizzata è l'amministrazione giudiziaria prevista dall'art. 34 del decreto legislativo 159/2011. Si tratta di un provvedimento che trova il suo precedente storico nella sospensione temporanea dell'amministrazione che era stata introdotta a suo tempo con il decreto legge 306/1992 quale alternativa alla confisca, qualora non vi fossero i presupposti per l'applicazione della misura ablativa.

Con l'entrata in vigore del decreto legislativo 159/2011, la sospensione temporanea si è scissa nelle due figure attualmente esistenti della citata amministrazione giudiziaria e del controllo giudiziario di cui all'art. 34-*bis*. Il Codice antimafia ha altresì ampliato

Unione Camere Penali Italiane

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma
Tel +39 06 32500588 - segreteria@camerepenali.it - www.camerepenali.it
C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005



lo spettro d'azione dell'amministrazione giudiziaria prevedendone l'applicazione anche in relazione a reati non collegati al pericolo dell'infiltrazione mafiosa. Pertanto, nata originariamente per il contrasto alla criminalità organizzata di natura mafiosa, l'amministrazione giudiziaria è poi cresciuta quale misura di prevenzione utilizzabile con riguardo ad un eterogeneo catalogo di reati fra i quali figura l'art. 603- bis c.p.

Cosicché, per una singolare eterogenesi dei fini, l'amministrazione giudiziaria che era stata pensata per consentire una risposta preventiva proporzionata e idonea a preservare la continuità aziendale, in luogo della confisca, nei territori maggiormente interessati al problema della criminalità mafia, è invece divenuta la misura elettiva nell'ambito di reati di tutt'altra natura¹.

Ed è così che a partire da un provvedimento del 2019, posto a carico di una importante società di logistica, il Tribunale di Milano ha inaugurato la lotta al caporalato scegliendo l'arma dell'amministrazione giudiziaria. Le ragioni per le quali questo strumento appare particolarmente efficace, sono evidenti.

In primo luogo, in base alla disciplina desumibile dal codice antimafia, la misura si applica a seguito di un procedimento di stampo prettamente inquisitorio, senza essere preceduta da alcun contraddittorio delle parti.²

A questo riguardo, peraltro, va dato atto che la prassi milanese tende a temperare tale regime in alcune occasioni, concedendo alla difesa la possibilità di interloquire prima dell'emissione della misura ancorché tale possibilità non trovi riscontro nel tessuto normativo.³ Inoltre, è prassi del Tribunale milanese, anche in assenza in

¹ Il rilievo è di G. Amarelli, *La prevenzione mite: tra fiducia legislativa e resistenze applicative*, in *Diritto di difesa*, 12 agosto 2025.

² Ritene l'amministrazione giudiziaria una misura che appare espressione di una deriva (neo)inquisitoria, E. Basile, *Criminalità per l'impresa*, Napoli, 2025, pag. 146.

³ Al riguardo, si veda ad esempio, Trib. Milano, sez. aut. Mis. Prev. 25 luglio 2023: alla proposta del Pubblico Ministero è seguita non già l'applicazione dell'amministrazione giudiziaria ma una sorta di messa in mora della società con differimento della trattazione della proposta all'esito di un contraddittorio partecipato con la società,



contraddittorio preventivo, fissare udienza a seguito dell'emissione del provvedimento indicando fin da subito la nomina di un difensore d'ufficio, al fine di garantire comunque un'interlocuzione con il Tribunale e con l'amministratore giudiziario nominato.

Altra prassi *in bonam partem* del diritto vivente milanese è la tendenza, motivata invocando il principio di proporzionalità, di non sostituire integralmente il *management*, come prevederebbe l'art. 34, bensì di ordinare un affiancamento da parte dell'amministratore giudiziario agli organi sociali⁴, al fine di intraprendere un percorso di "bonifica" (anche se poi in concreto si risolve con la sostituzione degli amministratori, del collegio sindacale ed eventualmente dell'organismo di vigilanza). Tratteggiati i lati positivi, alla luce di alcune "concessioni" del Tribunale di Milano, vi è da dire che per il resto le prerogative difensive sono sostanzialmente inesistenti.

La mancata previsione della possibilità di un'impugnazione immediata del provvedimento adottato è un *vulnus* gravissimo, dal momento che, come vedremo in seguito, l'amministrazione giudiziaria ex art. 34 si applica solo ed esclusivamente nell'ipotesi in cui l'azienda e i vertici aziendali abbiano agito per colpa, siano stati quindi responsabili di una *culpa in vigilando* in ordine a situazioni lavorative di caporalato di responsabilità di altri soggetti (normalmente subappaltatori).

Dal 2019 ad oggi il concetto di colpa si è ampliato a dismisura, dal momento che si è passati da una consapevolezza, che non ha visto un intervento diretto, ad una mancanza di controllo, senza alcuna conoscenza dei fatti contestati.

in applicazione analogica dell'art. 92 decreto 159/2011. Su tale aspetto si veda E. Zuffada il quale ha parlato di una "pseudo-procedura" che si sforza di riconoscere una qualche forma di contraddittorio, in *Il mosaico incompiuto*, Torino, 2025, pag. 479. Più di recente, si veda anche Trib. Milano, sez. aut. Mis. Prev. 8 luglio 2025.
⁴ Sul punto si veda E. Zuffada, *Homo oeconomicus periculosus. Le misure di prevenzione come strumento di contrasto della criminalità economica*, Milano, 2022, pag. 111, il quale definisce tale sistema una sorta di "tutoraggio".



Senza una verifica giurisdizionale dei vari provvedimenti, si rischia di creare una giurisprudenza locale che legittima una sorta di responsabilità oggettiva e un conseguente intervento dell'autorità giudiziaria in tutte le dinamiche aziendali.

Una volta che sia stata applicata la misura preventiva, l'unica possibilità di cui dispone la società per evitare la confisca è quella di predisporre un "piano rimediale" che il Tribunale giudichi adeguato a "bonificare" l'azienda.

In concreto, la società dovrà munirsi di un modello 231 idoneo ad impedire che l'organizzazione aziendale agevoli colposamente le altrui condotte di sfruttamento di manodopera.

Non a caso, le misure dell'amministrazione giudiziaria e del controllo giudiziario vengono definite "le concorrenti sleali" del sistema della responsabilità amministrativa dell'ente posto che, di fatto, mirano ad imporre, o ad adeguare, il modello organizzativo⁵, laddove, nel sistema del decreto legislativo 231, l'adozione del modello non è di per sé obbligatoria. E tale risultato viene ottenuto non attraverso la più garantista procedura prevista dal decreto 231, bensì mediante la scorciatoia della misura di prevenzione.⁶

Inoltre, sotto il profilo sostanziale, la formulazione dell'art. 34 concede ampia discrezionalità tenuto conto che il presupposto per l'applicazione della misura si limita alla sussistenza di "sufficienti indizi" per ritenere che il libero esercizio dell'attività economica possa agevolare l'attività di persone nei confronti delle quali è stata applicata o anche solo proposta una misura di prevenzione, o che risultino

⁵ Infatti, nei decreti con i quali viene disposta la misura di cui all'art. 34, si precisa sempre che l'amministrazione giudiziaria deve essere finalizzata a *verificare l'esistenza e l'idoneità del modello organizzativo previsto dal decreto legislativo 231/2001 per prevenire fattispecie di reato ricollegabili all'art. 603-bis c.p. e quindi disfunzioni di illegalità aziendale come quelle accertate*. Cfr. Trib. Mil., sez. aut. Mis. Prev. 27 maggio 2020, in tema di sfruttamento di *riders*.

⁶ Per la definizione dell'amministrazione giudiziaria e del controllo giudiziario come "concorrenti sleali" del sistema 231, si veda E. Zuffada, *Il mosaico incompiuto* cit., pag. 445.



indagate in un procedimento penale per uno dei reati compresi nel catalogo, che nel caso in esame è l'art. 603-bis c.p.

Come sopra precisato solo se l'agevolazione appare colposa, configurandosi come colpa di organizzazione dell'ente per non aver approntato un'organizzazione idonea a prevenire le altrui condotte delittuose volte allo sfruttamento di manodopera, si dà luogo all'Amministrazione giudiziaria.⁷

Se, invece, in capo a chi agisce con ruolo apicale all'interno dell'impresa agevolatrice è ravvisabile una condotta dolosa, la misura di prevenzione cede il passo al procedimento penale a carico delle persone fisiche che appaiono direttamente responsabili dello sfruttamento della manodopera, nonché dell'ente stesso ai sensi dell'art. 25 *quinquies* che contempla anche l'art. 603-bis c.p.

Il provvedimento di controllo giudiziario d'urgenza appena disposto dalla Procura di Milano si inserisce, appunto, nel quadro di una ipotizzata responsabilità dolosa a carico dell'amministratore unico della società, il quale risulta indagato del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro⁸.

A prescindere da qualsiasi considerazione sulla fondatezza di tale contestazione, si impongono alcune osservazioni di metodo.

Il decreto di controllo giudiziario emesso dalla Procura di Milano si limita a dare atto delle attività di indagine svolte, le quali consistono sostanzialmente nelle sommarie informazioni assunte dai dipendenti, nel calcolo dei redditi dai medesimi percepiti e

⁷ Sul punto si veda F. Basile, *Manuale delle misure di prevenzione*, Torino, 2021, pag. 217, ove si precisa che per la giurisprudenza milanese la condotta agevolatrice rilevante ai sensi dell'art. 34 codice antimafia sarebbe solo quella colposa e non anche quella dolosa.

⁸ Per un precedente, sempre in tema di caporalato, si veda Trib. Mil. sez. aut. Mis. Prev., 28 febbraio 2022, ordinanza annullata da Cass. pen. Sez. IV, 23 11.2022 n. 48264 per la lacunosità della motivazione in ordine al rispetto dei principi di proporzionalità, adeguatezza e gradualità della misura di cui all'art. 275 c.p.p. i quali impongono al giudice di argomentare adeguatamente sulla impossibilità di conseguire il medesimo risultato attraverso una cautela alternativa meno invasiva al fine di evitare un'exasperata compressione del diritto di proprietà e di libera iniziativa economica privata. Si veda anche Trib. Brescia, sez. aut. Mis. Prev. 15 settembre 2020.



nella analisi strutturale dei *database* estratti dall'applicazione mobile di alcuni dei *riders* dai quali sono state estrapolate le informazioni sull'organizzazione della rete consegna con particolare riguardo agli orari di lavoro alle zone di competenza.

Per il resto, dalla lettura del decreto d'urgenza non è dato sapere alcunché in relazione ai profili oggettivi e soggettivi della condotta delittuosa attribuita all'amministratore unico della società.

Nella sostanza, la struttura motivazionale del provvedimento di controllo giudiziario, che fondamentalemente costituisce un estratto della comunicazione della notizia di reato, ricalca quella della misura preventiva dell'amministrazione giudiziaria.

In questo caso, trattandosi di una misura cautelare, qualora il decreto venga convalidato dal Giudice per le indagini preliminari, è ammessa la possibilità di ricorrere al Tribunale del Riesame per chiedere l'annullamento dell'ordinanza di convalida.

Tuttavia, va tenuto presente che il controllo giudiziario previsto dall'art. 3 della legge 199/2016 costituisce una misura cautelare alternativa rispetto al sequestro preventivo impeditivo di cui all'art. 321, 1 co. c.p.p., la quale può essere disposta soltanto qualora *l'interruzione dell'attività imprenditoriale possa comportare ripercussioni negative sui livelli occupazionali e compromettere il valore economico del complesso aziendale*⁹.

Si consideri inoltre che l'art. 603-bis 2 c.p. prevede altresì la confisca delle cose che sono servite a commettere il reato, per cui non può escludersi l'eventualità di un sequestro preventivo funzionale alla confisca se appare ravvisabile un nesso di

⁹ Tale misura, considerato il suo inedito approccio conservativo rispetto all'attività produttiva, è stata etichettata come *tertium genus* di cautele reali. Va infatti tenuto presente che il richiamo esplicito alla disciplina di cui all'art. 321, co. 1, c.p.p. impone di ritenere che il controllo giudiziario condivide con il sequestro preventivo il presupposto applicativo del pericolo che la libera disponibilità di una cosa pertinente al reato possa agevolare o protrarre la commissione di altri reati. Sul punto, si veda M.G. Brancati, *Sfruttamento del lavoro e sistema penale integrato*, Torino, 2025, pag. 446.



strumentalità tra la costituzione dell'azienda e la condotta criminosa volta allo sfruttamento della manodopera¹⁰.

In entrambi i casi, la nomina dell'amministratore giudiziario che l'art. 104-bis disp. att. c.p.p. prevede in tutti i casi di sequestro di beni aziendali, consegue ad una misura che, a differenza del controllo giudiziario ex art. 3 della legge 199/2016, è di natura ablativa. Al riguardo, va precisato che l'art. 3, co. 3, stabilisce che l'amministratore giudiziario nominato dal giudice *affianca l'imprenditore nella gestione dell'azienda*, mentre l'amministratore giudiziario nominato ex art. 104-bis in caso di sequestro o confisca delle aziende deve *assicurare l'amministrazione*.

In altri termini, è sicuramente preferibile il controllo giudiziario ex art. 3 rispetto al sequestro, sia che si tratti di sequestro impeditivo oppure prodromico alla confisca di cui all'art. 603-bis 2 c.p.

Va da sé che, una società colpita da una misura cautelare di controllo giudiziario, più che a elaborare rimedi processuali, sarà verosimilmente indotta a collaborare con l'amministratore giudiziario per cercare di ottenere quanto prima la revoca della misura del controllo giudiziario.

In conclusione, pur convenendo che l'odioso fenomeno del caporalato debba essere fermamente contrastato, desta allarme il fatto che l'Autorità Giudiziaria di Milano adotti in modo ormai sistematico misure lesive delle garanzie individuali e fortemente incidenti sulla attività economiche, in via suppletiva rispetto alle iniziative che spetterebbero a ben altre Autorità prima fra tutte l'Ispettorato del lavoro.

A dispetto di una terminologia edulcorata, l'amministrazione giudiziaria e il controllo giudiziario ex art. 3, non sono affatto misure "miti" bensì provvedimenti

¹⁰ Per una distinzione tra controllo giudiziario, sequestro preventivo impeditivo e sequestro funzionale alla confisca di cui all'art. 603-bis 2 c.p., si veda Cass., Sez. IV, 29.9.2021 n. 40554. Per un'analisi della disciplina, caotica e asistemica, dettata dalla legge 199/2016, si rinvia a M. G. Brancati, cit. 412 ss.



che determinano una costosa ingerenza nella gestione dell'impresa e provocano un grave danno reputazionale atteso il clamore mediatico che ne accompagna l'applicazione¹¹. Sono misure di natura inquisitoria che costringono a rinunciare alla difesa, anche nei casi in cui ve ne sarebbe astrattamente la possibilità, pur di eliminare quanto prima quei trattamenti che anziché essere "terapeutici" per l'impresa a cui sono somministrati, rischiano di diventare letali; peraltro sono quasi sempre letali, quando non colpiscono grandi gruppi o multinazionali, dal momento che le piccole o medie aziende non sono in grado di sostenere i costi che le misure impongono.

Roma, 16 febbraio 2026

L'Osservatorio misure patrimoniali e di prevenzione

¹¹ Sottolinea il ruolo decisivo che i *media* svolgono nel successo applicativo delle misure di prevenzione non ablativa, che rappresentano una "scomunica pubblica" che mette l'operatore economico con le spalle al muro, V. Manes, *I paradigmi prasseologici della "prevenzione terapeutica" d'impresa: dalla profilassi aziendale al governo indiretto del mercato*, in *Diritto penale e processo*, 11/2025, pag. 1255.