CENTRE FOR THE STUDY OF EUROPEAN LABOUR LAW "MASSIMO D'ANTONA"

Working Papers

Alla ricerca dell'effettività tra prevenzione, vigilanza e sanzione penale

WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 518/2026

© Stefania Buoso 2026
Università di Ferrara
stefania.buoso@unife.it

WP CSDLE MASSIMO D'ANTONA.IT - ISSN 1594-817X
Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA", University of Catania
On line journal, registered at Tribunale di Catania n. 1/2012 – 12.1.2012
Via Gallo, 25 – 95124 Catania (Italy)
Tel: +39 095230825 – csdle@lex.unict.it
https://csdle.lex.unict.it



Alla ricerca dell'effettività tra prevenzione, vigilanza e sanzione penale*

Stefania Buoso
Università di Ferrara

1. Prevenzione, vigilanza e sanzione penale: alla ricerca di un soddisfacente "ordine degli addendi" 2

2. Insicurezza e sfruttamento: esempi emblematici di penalizzazione 3

2.1 Nell'intersezione tra discipline: il mancato decollo del MOG anti-caporalato 7

3. I vettori del cambiamento nel diritto del lavoro: processo organizzativo e sistema dei controlli 9

3.1 La prevenzione mediante controllo interno e procedurale ... 9

3.2 La prevenzione tramite controllo esterno e multi-agenzia .. 11

4. Uno sguardo al futuro, ripartendo dall'insegnamento di Carlo Smuraglia 14

* Il testo costituisce la rielaborazione, con l'aggiunta delle note essenziali, della relazione svolta al forum «Il lavoro e la sua pena. Le ragioni del diritto del lavoro, gli strumenti del diritto penale» (Università degli Studi Magna Græcia di Catanzaro). Il testo è destinato agli atti.

1. Prevenzione, vigilanza e sanzione penale: alla ricerca di un soddisfacente "ordine degli addendi"

L'analisi che segue si pone come obiettivo quello di verificare lo stato di avanzamento e di effettività della tutela tra prevenzione, vigilanza e sanzione penale, in un campo regolativo in cui assume primario rilievo la protezione della dignità e sicurezza dei lavoratori.

Ne risulta – già *prima facie* – un quadro dalle tinte chiaroscurali in cui tra diritto del lavoro e diritto penale non si è trovata ancora un'equilibrata coesistenza: la predominanza del secondo e l'intrinseca debolezza degli strumenti di matrice extra-penale lasciano intendere che il percorso si presenta ancora lungo e accidentato.

Le carenze nel sistema civilistico di tutela – rintracciabili, più in generale, nel diritto del lavoro – avrebbero sollecitato una funzione inizialmente di supplenza del diritto penale che è diventata, tuttavia, pervasiva specie «in alcune aree particolarmente esposte»[1] come in materia di sicurezza sul lavoro e sfruttamento lavorativo.

È il fatale connubio tra delicatezza delle questioni affrontate e istantanea devoluzione delle stesse al penale a descrivere la deviazione patologica che conduce ad una sovraesposizione penalistica in cui la valenza simbolica prevale su ogni altra finalizzazione. È sempre più tralasciato, così, il raccordo con la materialità degli eventi, che viene di fatto abbandonata all'ultimo baluardo della giurisprudenza penale e all'alto rischio di deformazione delle categorie che la presiedono.

Come è stato scritto, al momento, gli ingredienti che dovrebbero concorrere a migliorare il dialogo tra dette discipline appaiono «male emulsionati»[2].

In materia di sicurezza sul lavoro e di sfruttamento lavorativo s'individuano, dunque, profili d'omogeneità e di condivisione di un medesimo problema di fondo a cui ci si accosterà in chiave diacronica, attenta ai possibili punti di contatto regolativo. L'analisi si svolgerà con approccio critico e trasversale mediante la selezione argomentata dei principali strumenti, alla luce degli interventi regolativi più recenti.

---

[1] M. D'ONGHIA, *Tecniche e rimedi, tra eredità e metamorfosi nelle tutele del lavoro,* in *LD,* 2026, in corso di pubblicazione.

[2] L. BIN, *Il dialogo tra diritto penale e diritto del lavoro,* in *Lo sfruttamento lavorativo tra vulnerabilità, filiere produttive e politiche di prevenzione,* S. BORELLI, L. CALAFÀ, M. D'ONGHIA, Cacucci, Bari, 2026, p. 210; R. DE LUCA TAMAJO, *in questo volume,* circa il rapporto «di arroccamento» di una materia rispetto all'altra o «di cooperazione, contaminazione».

Nell'introdurre, pare opportuno già individuare un punto programmatico essenziale sul piano della politica del diritto: il rafforzamento virtuoso del sistema extra-penale di tutele e multi-agenzia dei controlli dovrebbe essere preferito all'inserimento di nuovi reati.

2. Insicurezza e sfruttamento: esempi emblematici di penalizzazione

La tragica morte di Satnam Singh – lo si ricorderà – ha avuto alla base una letale commistione tra sfruttamento e insicurezza sul lavoro[3]: il lavoratore di nazionalità indiana è, infatti, drammaticamente deceduto dopo avere subito un'amputazione al braccio, causata da un macchinario. È uno degli esempi più recenti (giugno 2024) di una inaccettabile realtà fatta di connessioni e complementarità tra caporalato e insicurezza: un'esemplificazione di «un mondo vecchio, ma non passato»[4].

Nell'epoca della pan-penalizzazione o della penalizzazione diffusa, sfruttamento lavorativo e insicurezza[5] sono una dimostrazione emblematica della sovraesposizione del diritto penale: le politiche legislative hanno lasciato vasto spazio al ricorso ad esso, più appagante in termini propagandistici e di "apparente" (più) rapida risoluzione delle complesse questioni sociali che vi stanno alla base; sostituire la realizzazione di politiche sociali ed economiche di vasto respiro con «nuovi irrigidimenti» in ambito penale pare una tendenza attuale fin troppo frequente[6]. L'ipertrofia del penale, però, finisce per avere esattamente l'effetto inverso di quello che viene proclamato: moltiplicare a dismisura il ricorso ad esso realizza «una sorta di ammissione di impotenza» e, al contempo, una «fuga dai problemi da affrontare, ignorando (dolosamente) le dinamiche strutturali e sistemiche dell'attuale sistema economico»[7]. La

[3] *Satnam, processo bis per caporalato,* in collettiva.it, 10 settembre 2025; *"La morte di Satnam Singh non è servita a niente"*, in *avvenire.it*, 19 giugno 2025, in cui Flai Cgil e Caritas evidenziano che continuano a verificarsi «decine di infortuni sul lavoro che neppure vengono denunciati».

[4] A. VISCOMI, *Sicurezza sul lavoro e interesse della collettività. Alcune considerazioni finali,* in *Esposizione lavorativa a sostanze tossiche. Percorsi multidisciplinari tra prevenzione e responsabilità,* S. BUOSO, D. CASTRONUOVO, N. MURGIA (a cura di), Napoli, Jovene, 2025, p. 339.

[5] I lemmi "sfruttamento lavorativo" e "insicurezza" sono in questo saggio utilizzati con una connotazione fenomenologico-sociale, per indagarne poi le linee di tipicità giuridica.

[6] G. M. FLICK, D. F. PUJIA, *Contrasto al "fenomeno" dello sfruttamento del lavoro e principio di legalità: binomio possibile?,* in *Sistema penale,* 26 marzo 2025, p. 3.

[7] M. D'ONGHIA, *La nozione giuslavoristica di sfruttamento,* in *Lo sfruttamento lavorativo tra vulnerabilità, filiere produttive e politiche di prevenzione,* S. BORELLI, L. CALAFÀ, M. D'ONGHIA, Cacucci, Bari, 2026, p. 105.

leva penale si presenta, in altre parole, soddisfacente sul piano simbolico ma molto meno su quello reale, priva di capacità trasformativa e di conformazione pratica. Ciò significa che a fronte di una disciplina proteiforme se ne riscontra, al contrario, la sostanziale innocuità[8].

Come è stato scritto in modo dissacrante ma d'effetto, nell'area del diritto penale del lavoro «trova ospitalità la cattiva coscienza dell'ordinamento, cattiva perché falsa e falsa perché assume lo scarto tra norma scritta e realtà effettuale come un dato permanente con radici strutturali»[9]; è vero, infatti, che la dose di ineffettività regolativa è molto alta. La buona dose d'ipocrisia che si ricava è stata definita tutto sommato «tollerabile» perché, paradossalmente, i giuslavoristi si sono interessati in prevalenza di altri strumenti di tutela delle condizioni di lavoro[10], tralasciando il rilievo decisivo di tale territorio "di confine".

Ebbene, in materia di sicurezza sul lavoro, la presenza penalistica è più risalente e meditata, affiancandosi, nel d. lgs. n. 81/2008, a una disciplina lavoristica solida sul piano prevenzionistico. È ben vero, infatti, che si tratta di «un sistema di tutele complesso, a più livelli comunicanti»: l'apparato di tutela punitiva «è sostenuto e innervato in misura molto significativa dall'insieme delle disposizioni in materia di sicurezza sul lavoro collocate al primo livello» tanto che il rilievo «verticale» del livello preventivo e anticipato svolge «un ruolo fondamentale nella definizione delle responsabilità penali»[11] nell'ambito dell'imputazione individuale.

I garanti chiamati alla protezione dei beni giuridici «si intrecciano sul piano sincronico e si avvicendano su quello diacronico, alimentando (…) tensioni nella definizione e nell'allocazione delle responsabilità»[12]: non si può ignorare che l'innesto della norma penale nell'ambito della complessità

[8] Lo evidenzia T. PADOVANI, *Diritto penale del lavoro,* Franco Angeli, Milano, 1983; ne riprende i contenuti S. TORDINI CAGLI, *La controversa relazione della sanzione penale con il diritto del lavoro tra ineffettività, depenalizzazione e istanze populiste,* in *LD,* 2017, p. 614.

[9] Così U. ROMAGNOLI, *Illeciti in materia di lavoro e nuove prospettive sanzionatorie,* in *RGL,* n. 4, 1977, pp. 350 ss. D'altronde, sulla natura «sussidiaria» del diritto penale: F. BRICOLA, *Carattere sussidiario del diritto penale e oggetto di tutela,* in *Studi in memoria di Giacomo Delitala,* Giuffrè, 1984, p. 102 ss.

[10] M. NOVELLA, *Contratto di lavoro e ispezione,* Aracne, Roma, 2018, p. 19, anche argomentando circa il diverso orientamento degli studi lavoristici a favore della gestione sindacale dei conflitti piuttosto che dell'intervento giudiziale penale nelle relazioni di lavoro, proprio per l'eccentricità penalistica rispetto al nucleo normativo del diritto del lavoro.

[11] D. CASTRONUOVO, *Sicurezza del lavoro: tra pan-penalizzazione e moltiplicazione della rilevanza illecita di una stessa trasgressione,* in *Legislazione penale,* 28.3.2018, p. 3.

[12] V. MONGILLO, *Organizzazione, prevenzione e responsabilità individuali e dell'ente: coordinate introduttive per una rinnovata grammatica della sicurezza sul lavoro,* in *La sicurezza sul lavoro tra individuo ed ente collettivo,* V. MONGILLO (a cura di), Giappichelli, Torino, 2025, p. 12 ss.

organizzativa finisce per generare punti di attrito in cui le categorie penalistiche tradizionali sono sottoposte a stress-test. Se si approda, invece, all'imputazione all'ente (disciplina del d. lgs. n. 231/2001) pare aversi gioco relativamente più facile; è, ormai, noto che l'adozione ed efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione di cui all'art. 30 del d. lgs. n. 81/2008 realizza la virtuosa combinazione tra prevenzione infortunistica e prevenzione del rischio-reato, quanto al "catalogo" dei reati-presupposto. L'«autonormazione» in questione è deputata a una prevenzione necessariamente «organizzativo-procedurale» che non dovrebbe essere limitata «ad un ruolo puramente cartolare»[13].

D'altronde, l'ipotesi di assegnare al diritto penale l'ulteriore scettro di risoluzione di tutti i problemi della sicurezza sul lavoro tramite l'aggiunta di una nuova fattispecie di reato, quella dell'omicidio sul lavoro, non ha trovato al momento concretizzazione. È, però, recente la sua nuova invocazione (anche) da parte di un sindacato (sigh!)[14], probabilmente sottovalutando le scarse capacità d'impatto reale della rediviva spirale incriminatrice[15].

Il 19 marzo 2026 è, tra l'altro, iniziato l'iter parlamentare del disegno di legge n. 2849 d'introduzione della fattispecie di omicidio sul lavoro e l'aggiunta, nel codice penale, degli articoli 589-quater e 589-quinquies. Questi verrebbero a disciplinare rispettivamente, il primo, l'omicidio sul lavoro in relazione alla violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali e, il secondo, la commistione con lo sfruttamento lavorativo stabilendo che, nei casi di cui all'articolo precedente, «se il responsabile è punibile anche ai sensi dell'art. 603-bis, la pena è aumentata da un terzo a due terzi e comunque non può essere inferiore ai cinque anni».

Nel testo di accompagnamento della proposta si legge che: «seppur la prevenzione rimanga l'arma più potente, l'obiettivo attuale è quello di procedere al riconoscimento di una fattispecie sanzionatoria penale che deve rappresentare un incentivo a considerare la vita dei lavoratori un bene da difendere prima di tutto e con ogni mezzo». Si tratta di un'affermazione

[13] G. A. DE FRANCESCO, *Uno sguardo fugace sulla c.d. autonormazione,* in *La legislazione penale,* 17.04.2023, p. 10.
[14] Così il Segretario di Uil Bombardieri: V. Conte, *Bombardieri: "Morti sul lavoro, cifre da guerra civile. Serve un reato di omicidio specifico",* in laRepubblica, 29 aprile 2025.
[15] Definisce «non opportuno» introdurre un reato *ad hoc* di omicidio sul lavoro: A. BOSCATI, *La sicurezza sul lavoro tra prevenzione ed effettività: qualche noterella irrilevante,* in *La sicurezza sul lavoro tra individuo ed ente collettivo,* V. MONGILLO (a cura di), Giappichelli, Torino, 2025, p. 293.

sulla carta condivisibile ma che, in concreto, nasconde una distorsione interpretativa: la sanzione penale è considerata panacea di tutti i mali, conferendovi – più in termini propagandistici che pragmatici – forza espansiva. Come noto, già l'art. 589 c.p. prevede, in materia di omicidio colposo, l'aggravio di pena se il fatto è commesso con la violazione delle norme prevenzionistiche, a dimostrare che – già nell'attuale formulazione – gli strumenti sanzionatori non mancano.

Spostando lo sguardo sulla materia dello sfruttamento lavorativo si nota che la costruzione regolativa è pressoché esclusivamente "scaricata" alla repressione, affidando al penalista (interprete dottrinale o giurisprudenziale)[16] concettualizzazioni di provenienza lavoristica non ben precisate che, talora, non si confanno alle categorie della tassatività e della determinatezza care alla stessa disciplina penale. Il riferimento è, *in primis,* all'incertezza ermeneutica che contraddistingue gli indici di sfruttamento di cui all'art. 603 bis c.p. ma pure la nozione di approfittamento dello stato di bisogno[17] risulta dai contorni poco definiti; la tecnica redazionale è stata, condivisibilmente, definita «assolutamente carente», caratterizzandosi per «scelte di tipizzazione affrettate e lacunose»[18].

Tra le questioni irrisolte – enunciate qui volutamente senza pretesa di esaustività – vi è, non solo, la difficoltà del legislatore «di ricostruire un fatto tipico espressivo di un disvalore che consenta all'interprete di distinguere le ipotesi penalmente rilevanti» ma anche quella di «demarcare il confine con le ipotesi limitrofe»[19], soprattutto con la fattispecie di riduzione o mantenimento in stato di schiavitù, di cui all'art. 600 c.p. Si ricorderà che gli indici riguardano, nella versione attualmente vigente: «la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai

[16] Per una ricostruzione: A. ANDRONIO, *Il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro: evoluzione normativa e giurisprudenziale,* in *Diritti lavori mercati,* n. 3, 2019, pp. 431 ss.

[17] A. MANFREDINI, *Ai confini dell'art. 603 bis c.p.: tra contorni (incerti) della fattispecie e sanzioni applicabili,* in *Caporalato e sfruttamento del lavoro: prevenzione, applicazione e repressione,* M. FERRARESI, S. SEMINARA (a cura di), Adapt University press, Modena, 2024, pp. 46 ss.

[18] Anche con interessanti riferimenti alla versione originaria e riformata della fattispecie di sfruttamento ex art. 603 bis c.p. e, più in generale, sul rapporto tra sanzione penale e diritto del lavoro, si veda A. DI MARTINO, *Tipicità di contesto a proposito dei c.d. indici di sfruttamento nell'art. 603 bis c.p.,* in *Archivio Penale,* n. 3, 2018, p. 5, in particolare con riguardo a una nozione di "tipicità dinamica"; mentre parla di "tipicità debole" V. TORRE, *Lo sfruttamento del lavoro. La tipicità dell'art. 603 bis c.p. tra diritto sostanziale e prassi giurisprudenziale,* in *Questione giustizia,* n. 4, 2019.

[19] G. PICCO, *Il diritto sanzionatorio del lavoro,* Adapt University press, Modena, 2024, p. 159.

contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato», la «violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie», la «sussistenza di violazioni in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro» e «la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti».

Già ad un primo sguardo la stessa elencazione fa osservare che l'approccio è semplicistico, soprattutto in materia retributiva e di sicurezza sul lavoro: nel primo caso si nota un'apparente maggior precisione esplicativa che, tuttavia, non tiene conto della non risolta questione dell'individuazione del contratto collettivo di riferimento (soprattutto in certi settori)[20]; nel secondo, il generico accenno a violazioni in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro potrebbe ben, paradossalmente, rinviare alla «violazione di qualsiasi disposizione», «anche la mancata apposizione di qualche cartello o l'omessa redazione di qualche documento»[21].

Ordunque, se la complessità lavoristica è affidata pressoché esclusivamente al diritto penale, sono roboanti gli interrogativi in punto di «adeguatezza della complessa e multiforme regolamentazione cautelare» e di «equità», «razionalità» e «concreta praticabilità degli strumenti punitivi»[22]. Si tratta di dubbi ben presenti anche alla dottrina penalistica ma che il legislatore non è ancora in grado di recepire.

2.1 Nell'intersezione tra discipline: il mancato decollo del MOG anti-caporalato

Nell'intento d'individuare un terreno comune tra gli obiettivi diversi e, in tal caso, concomitanti della prevenzione dei rischi, della premialità e della

[20] Così M. FERRARESI, *Retribuzione e sfruttamento del lavoro: quali criteri applicativi?,* in *Caporalato e sfruttamento del lavoro. Un'indagine di diritto penale, processuale penale e del lavoro,* M. FERRARESI, S. SEMINARA (a cura di), Adapt University press, Modena, 2022, pp. 334 ss. che rileva, altresì, «una certa superficialità» della giurisprudenza ex art. 603 bis c.p.: i giudici tendono a non esplicitare sulla base di quale contratto collettivo sia stata rilevata l'inadeguatezza della retribuzione; anche rilevando che «non può sempre presumersi che i trattamenti di miglior favore (…) siano contenuti nel contratto collettivo c.d. *leader».*

[21] Lo sostiene T. PADOVANI, *Un nuovo intervento per superare i difetti di una riforma zoppa,* in *Guida diritto,* 2016, p. 50; *contra,* argomentando apoditticamente, F. STOLFA, *La legge sul "caporalato", op. cit.,* p. 93.

[22] R. BLAIOTTA, *Una introduzione allo studio del diritto penale del lavoro,* in *Sistema penale,* 11 settembre 2026.

sanzione si può osservare che – tra le innovazioni introdotte dalla l. n. 199/2016 – l'art. 603 bis c.p. ha fatto ingresso nel catalogo dei reati-presupposto di cui all'art. 25 *quinquies* del d. lgs. n. 231/2001 sulla responsabilità amministrativa degli enti: un canale di prevenzione del rischio-reato degno di nota anche per le interessanti interconnessioni con la sicurezza sul lavoro.

È vero, infatti, che la prevenzione del reato di cui all'art. 603 bis c.p. «si candida a rappresentare il vero punto di convergenza tra MOG *ex* art. 30 d. lgs. n. 81/2008 e MOGC *ex* art. 6 d. lgs. n. 231/2001» (MOGC sta per modello di organizzazione e gestione anti-caporalato) promuovendo una sollecitazione indiretta ai datori di lavoro «a muoversi (…) nella logica dei modelli integrati»[23]. In tal senso, l'adozione del modello *ex* d. lgs. 81/2008 potrebbe svolgere una funzione di consolidamento della prevenzione del reato di caporalato, nella direzione di una sempre maggiore effettività e stabilità della garanzia, anche in giudizio.

È vero, d'altronde, che nei MOG anti-caporalato la garanzia dei meccanismi di controllo riguarderebbe le regole lavoristiche e anti-infortunistiche di cui agli indici per violazioni che potrebbero essere intese di per sé «addirittura penalmente irrilevanti» con uno sforzo, forse, sproporzionato per l'azienda che non sarebbe in grado di assicurare il giudizio d'idoneità volto a escludere la responsabilità dell'ente[24].

Lo strumento pare, ancora una volta, dotato di scarsa effettività: l'ultimo rapporto sullo sfruttamento afferma che tale disciplina è quasi del tutto inattuata soprattutto nelle imprese di piccole dimensioni o individuali, risultando "depotenziata" l'effettiva premialità per l'ente[25].

Sarà, invece, da verificare quali siano le sorti dell'utilizzo "riparatorio" dello strumento: nelle inchieste della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano sulla filiera della moda si fa luogo all'applicazione dell'amministrazione giudiziaria e alla richiesta di adottare un modello organizzativo previsto dal D. Lgs. 231/2001 idoneo a prevenire fattispecie di reato di cui all'art. 603-bis c.p., col fine di rafforzare i presidi di controllo interno e quelli relativi alle verifiche reputazionali dei fornitori dell'azienda.

Il quadro si presenta a tinte ancora grigie e con la difficoltà di coniugare compiutamente prevenzione organizzativa, premialità e sanzione penale.

---

[23] P. CAMPANELLA, *Responsabilità degli enti e 'caporalato': la prospettiva giuslavoristica,* in *Responsabilità degli enti e tutela del lavoratore,* a cura di R. PINARDI, Fondazione Marco Biagi, Modena, 2022, p. 43 ss.

[24] L. BIN, *Caporalato e responsabilità degli enti,* in *Responsabilità degli enti e tutela del lavoratore,* a cura di R. PINARDI, Fondazione Marco Biagi, Modena, 2022, p. 64.

[25] VI Rapporto sullo sfruttamento lavorativo e sulla protezione delle sue vittime (2025), p. 77.

3. I vettori del cambiamento nel diritto del lavoro: processo organizzativo e sistema dei controlli

Se è vero che nell'ambito della sicurezza e dignità del lavoro la leva sanzionatoria penale viene utilizzata per «rafforzare e riaffermare valori e diritti sanciti in altri rami dell'ordinamento»[26] lo è altrettanto sostenere che, allo stato attuale, è debole e ineffettivo lo stesso sistema extra-penale; vieppiù, «manca una reale adesione ai principi e ai valori» nonché «l'accettazione delle responsabilità e dei costi della sicurezza» e del lavoro dignitoso, con una «scorretta» e «deresponsabilizzata governance del rischio»[27]. Con questo non s'intende finire per criminalizzare l'attività d'impresa: sarebbe un gioco di parole dalle tinte sarcastiche. S'intende, invece, veicolare l'attenzione sulle reali carenze del sistema e, più in particolare, dell'area del diritto sanzionatorio del lavoro che risulta trascurata – dagli stessi studiosi – per «la scarsa incisività delle sue norme» oltreché per il rilievo tecnico-operativo dell'ingente apparato volto al controllo[28].

Si svolge nell'ambito dell'organizzazione e in quello del controllo il possibile recupero di terreno di una prevenzione che non sia soltanto ostentata ma capillarmente diffusa in ogni sede applicativa; essa dovrebbe dipanarsi secondo un approccio bipartito tra datori di lavoro e organismi di vigilanza: questi dovrebbero essere primi referenti di un processo complementare di monitoraggio continuo.

Come noto, alla regolazione tradizionale ispirata al *command-control* basata su norme eteronome di condotta, conseguenti controlli e sanzioni repressive si affianca, più di recente, il modello del *risk based approach*[29]*.* Quest'ultimo mette al centro la regolazione interna dell'impresa e le sue misure di carattere organizzativo volte alla prevenzione della lesione dei beni protetti. La riflessione che segue conduce a considerare auto-normazione e vigilanza esterna come due facce di una stessa medaglia.

3.1 La prevenzione mediante controllo interno e procedurale

I beni giuridici della salute, sicurezza, dignità dei lavoratori – per il loro

[26] V. TORRE, *La spinta gentile nella sicurezza del lavoro,* op. cit., p. 238.
[27] R. BLAIOTTA, *Chilling effect e governo del rischio lavorativo,* in *La sicurezza sul lavoro tra individuo ed ente collettivo,* V. MONGILLO (a cura di), Giappichelli, Torino, 2025, p. 176.
[28] M. NOVELLA, *Contratto di lavoro e ispezione,* Aracne, Roma, 2018, p. 13.
[29] M. NOVELLA, *Rischio, responsabilità e diritto del lavoro: note introduttive,* in *La regolazione del lavoro oltre il diritto del lavoro,* G. DE SIMONE, M. NOVELLA, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, p. 167.

carattere primario – richiedono modelli di tutela di carattere prevenzionistico in cui la loro degradazione sia evitata o ridotta al minimo; affermarlo significa leggere tali beni all'interno del canone personalistico e in piena sintonia con la centralità costituzionale del lavoro. Non pare, d'altronde, convincente quello che è stato invocato e definito come «moderno scambio tra il rigore del modello di tutela fondato sulla pianificazione e l'organizzazione delle misure di prevenzione, e il dinamismo di una duttile visione rimediale calata nella realtà dei lavori mutevoli e variabili»[30]. La contrapposizione fra supposta rigidità o flessibilità dei diversi modelli di tutela non pare, invero, cogliere il vero punto della questione che è rappresentato dalla ricerca della strategia che più rende effettiva la tutela di beni di rilievo costituzionale e, in tal caso, pare veramente illusorio assumere che diritti fondamentali possano essere meglio tutelati da tecniche rimediali/risarcitorie che intervengano a bene giuridico leso. Sembra più appropriato, quindi, parlare di «sinergia» tra tecniche d'intervento[31] in cui quella prevenzionistica non dovrebbe essere scoraggiata ma sostenuta e messa a punto al fine di rendere sempre più protagonisti i beni primari che è volta a tutelare: in un armamentario confuso e inefficace c'è il rischio di perdere di vista il vero centro della tutela.

Ebbene, sembra ormai consacrato l'orientamento evolutivo «che alla proclamazione del divieto di non ledere preferisce e sostituisce la progressiva proceduralizzazione organizzativa delle azioni di contrasto»[32]. Si tratta di un modello apprezzabile nei suoi capisaldi realizzativi in cui si distinguono differenze funzionali tra strumenti di *due diligence* e *compliance,* pur nell'indirizzo univoco al medesimo obiettivo di gestione dei rischi, in chiave olistica.

In attesa della disciplina di recepimento della direttiva sulla *due diligence* 2024/1760, il sopra menzionato modello di organizzazione e gestione è, forse, il principale esempio di tale formula improntata alla prevenzione procedurale. Vale, però, una messa in guardia: «qualsiasi tentativo di proceduralizzazione disconnesso da una base valoriale di

[30] M. G. ELMO, *Salute, sicurezza e prevenzione nei lavori a distanza digitalizzati,* Cacucci, Bari, 2024, p.202.
[31] L. ZOPPOLI, *Il labirinto europeo dei diritti sociali: salute, sicurezza e digitalizzazione,* in *RGL,* 2026, p. 20.
[32] A. VISCOMI, *Rischio e sicurezza tra diligenza e compliance,* in *La regolazione del lavoro oltre il diritto del lavoro,* G. DE SIMONE, M. NOVELLA, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, p. 200.

riferimento» è «destinato a diventare un esercizio di "feticismo procedurale"»[33].

Questo rappresenta il vero problema dell'odierno crescente ricorso a formule standardizzate o di *compliance* esasperata in cui la legittimità è fatta coincidere con la conformità procedurale, con ciò avvalorando meccanismi presuntivi che si approssimano alla *fictio* e "normalizzano" (l'uso di questo termine non è casuale) scelte e poteri, sovente fuori controllo. Le politiche aziendali *labour and environmental friendly* – qui intese in senso lato dalla *due diligence* ai modelli di organizzazione e gestione – spesso presentano, in altre parole, il difetto di essere soltanto enunciazioni astratte, non interiorizzate.

Recenti studi hanno evidenziato – come esempio emblematico – il *deficit* di democraticità dello standard 45001/2018 sui sistemi di gestione della salute e sicurezza sul lavoro con riferimento alla loro «struttura partecipativa», interrogandosi sull'idoneità a consentire ai destinatari delle norme (i lavoratori) di determinare o influenzare il processo di formazione di quelle regole[34]. Alle carenze emerse potrebbe rispondere l'individuazione di forme rinnovate di partecipazione dei lavoratori nell'elaborazione dei c.d. standard.

Se è vero che un primo livello di verifica dovrebbe svolgersi dall'interno dell'impresa in termini di responsabilizzazione degli operatori economici ai vincoli di carattere economico, sociale e ambientale[35], altrettanto importante è il secondo livello di controllo esterno.

3.2 La prevenzione tramite controllo esterno e multi-agenzia

La distorsione penalistica di cui si parlava all'inizio origina dalla sostanziale identificazione della repressione come finalizzazione del sistema e non, invece, come uno degli strumenti: in tal senso, le tecniche di *enforcement* – da intendersi come tecniche con cui l'ordinamento ricerca l'effettività della tutela – risultano decisive e potrebbero costituire terreno fertile per sviluppi migliorativi.

La diffidenza della giurisprudenza penale verso norme di autodisciplina (DVR e MOG) viene definita da Valeria Torre «comprensibile» perché nella gestione del rischio «manca il contributo di un co-protagonista, ovvero

[33] O. POLLICINO, *Regolazione e innovazione tecnologica nell'ordinamento della rete,* in *Osservatorio AIC,* 2025, p. 151.
[34] R. TONELLI, *Standardizzazione tecnica e diritto del lavoro. Un percorso di ricerca,* Jovene, Napoli, 2025, pp. 288 ss.
[35] Si vedano, *inter alia,* P. TULLINI, *La responsabilità dell'impresa,* in *LD,* 2022, p. 357 ss.; V. SPEZIALE, *L'impresa sostenibile,* in *RGL,* 2021, p. 494.

l'attore pubblico, nella veste di ente di controllo, di certificazione o di normazione»[36]. Tale annotazione fa riflettere sul ruolo di co-protagonisti degli enti istituzionali con funzioni ispettive.

L'apparato del controllo pubblico, in specie mediante l'attività svolta dall'Ispettorato nazionale del lavoro[37], si presenta come il braccio operativo della tutela prevenzionistica della sicurezza e della dignità; esso interviene sia in chiave generale di garanzia sia come ulteriore livello di verifica qualora la strumentazione interna si sia rivelata malfunzionante o inadeguata. In senso lato, lo stesso opera come «generatore di nuovi stimoli finalizzati alla prevenzione»[38].

Sono da registrare, allora, in alcuni recenti interventi normativi, flebili segnali di rafforzamento della vigilanza, dello scambio informativo, della tracciabilità[39]. Tali avanzamenti sono degni di nota anche se probabilmente ancora insufficienti a compensare la predominanza del penale. Benvenga, per esempio, ai sensi del nuovo co. 7 bis dell'art. 27 del d. lgs. n. 81/2008 una maggiore condivisione e interoperabilità delle informazioni contenute nelle banche dati e nei sistemi informativi rilevanti al fine di trarne beneficio nell'attività di vigilanza, nella programmazione degli interventi e nell'analisi dei fenomeni di rischio. Ai sensi di tale disposizione, introdotta dall'art. 3 del d.l. n. 159/2025, l'Ispettorato nazionale del lavoro è abilitato a utilizzare le informazioni contenute nel Portale nazionale del sommerso con riguardo all'applicazione della disciplina della patente a crediti, in materia di appalto e subappalto per i cantieri temporanei o mobili.

Se, *prima facie,* appare che tale strumento persegua la tutela mediante la verifica della capacità dell'impresa di confermare determinati *standard* organizzativi piuttosto che esclusivamente attraverso la repressione[40], detta articolazione ordinamentale non pare, in definitiva, discostarsi dal «micro-riformismo legislativo» che contraddistingue il d. lgs. n. 81/2008 nelle novelle apportate negli ultimi anni: il più delle volte queste hanno corrisposto, invero, «ad una logica para-sanzionatoria anziché all'obiettivo

[36] V. TORRE, *La spinta gentile nella sicurezza del lavoro e le discrasie della risposta penale,* in *La sicurezza sul lavoro tra individuo ed ente collettivo,* V. MONGILLO (a cura di), Giappichelli, Torino, 2025, p. 235.
[37] Di pari rilievo è il lavoro svolto dalle Aziende sanitarie locali competenti per territorio, in materia di salute e sicurezza.
[38] P. PASCUCCI, L. ANGELINI, C. LAZZARI, *I "sistemi" di vigilanza e di controllo nel diritto della salute e sicurezza sul lavoro,* in *LD,* 2015, p. 622.
[39] Vi si sofferma M. SQUEGLIA, *Dalla prevenzione prescrittiva alla prevenzione tracciata? Le trasformazioni dell'enforcement prevenzionistico tra il d.l. n. 159/2025 e le nuove frontiere della conoscenza del rischio,* in *DSL,* 2026, p. 24.
[40] *Ibidem,* p. 29.

primario di auto-selezione delle imprese ai fini della costruzione di un mercato trasparente»[41].

Va sottolineato che la transizione della vigilanza dallo *status* di mera reazione episodica a quello di «infrastruttura permanente di conoscenza del rischio»[42] necessita di una nuova consapevolezza "redistributiva" sull'intero quadro degli strumenti. È chiaro che un rafforzamento minimo della vigilanza risulterà impercettibile all'interno di un modello calibrato in modo elefantiaco sulla repressione. Si potrebbero ricavare esiti più promettenti, invece, se le suddette modifiche andassero di pari passo con un ridimensionamento della criminalizzazione che, in assenza, permane come prima e unica scelta prediletta dal legislatore[43].

Si muove nella giusta direzione l'attività di *intelligence* di matrice plurale e multi-agenzia basata su reti inter-istituzionali di cooperazione tra autorità ispettive pubbliche; se ne trova traccia, per esempio, nel Documento di programmazione della vigilanza per il 2025 dell'Ispettorato nazionale del lavoro, nell'ambito di progetti specifici anti-caporalato o come linea di sviluppo tendenziale su cui plasmare l'intera attività. Non si può dimenticare che era stato il d.l. n. 48/2023 convertito in l. n. 85/2025 a promuovere – da parte di enti quali INPS, INAIL, Comando dei Carabinieri per la tutela del lavoro – la condivisione dei dati e delle informazioni con l'INL al fine di favorire la migliore definizione delle pratiche ispettive.

Ben consapevoli delle difficoltà di promuovere un sistema integrato in un contesto d'attività in prevalenza settorializzato, gerarchizzato e territorializzato, il rafforzamento del sistema istituzionale dovrebbe giungere a operare in modo integrato, omogeneo, sinergico nonché mirato

[41] P. TULLINI, *Il micro-riformismo legislativo della patente a crediti e la sicurezza sul lavoro,* in *RDSS,* p. 646.; si sofferma sul carattere «di manutenzione» degli interventi del legislatore quando, invece, «non mancherebbero motivi per un intervento più ragionato e sistematico di aggiornamento del quadro legislativo»: G. NATULLO, *La sicurezza sul lavoro tra bulimia normativa e anoressia della prassi,* in *DLM,* 2026, p. 46.

[42] M. SQUEGLIA, *Dalla prevenzione prescrittiva alla prevenzione tracciata?, op. cit.,* p. 33.

[43] Allo stesso modo, invoca un «*self restraint* al diritto penale con i suoi strumenti repressivi tradizionali» per valorizzare, invece, le sue «più moderne armi repressive miti», cfr. G. AMARELLI, *Diritto penale e tutela del lavoro: un bilancio critico,* in *questo volume.*

sulle situazioni di rischio prioritario[44]. Essenziale, in tal senso, la virtuosa connessione dei saperi a cui corrispondano più fluide linee operative[45].

4. Uno sguardo al futuro, ripartendo dall'insegnamento di Carlo Smuraglia

Occorre, conclusivamente, tornare alla *ratio* genetica del costituzionalismo così come ben interpretata da Carlo Smuraglia il quale sosteneva, in una prosa senza tempo, che l'art. 41 co. 2 Cost. «mostra con assoluta evidenza come» in esso «sia considerato ogni momento del rapporto imprenditore-lavoratore, coprendo la personalità di quest'ultimo con una garanzia che ne tocca tutti gli aspetti». Ha senso ancor oggi affermare che i limiti segnati da tale articolo «costituiscono (…) una garanzia di uguaglianza per i lavoratori e si inquadrano nell'ambito generale delle misure poste in essere per rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che impediscono la libera esplicazione della personalità umana dei lavoratori e l'ulteriore ascesa delle forze del lavoro»[46].

Affermare che i beni giuridici di cui all'art. 41 co. 2 Cost. rappresentano limiti esterni ma soprattutto limiti interni ed elementi costitutivi dell'iniziativa economica significa esprimersi a favore dell'assegnazione di maggiore spazio regolativo alla prevenzione e alla promozione del lavoro di qualità, nel senso della costruzione di un primo livello regolativo sia di matrice eteronoma che autonoma, attualmente lacunoso.

È lo stesso sviluppo sostenibile, invero, a imporre «una maggiore responsabilizzazione degli operatori economici» «nel rapporto con la collettività e con il territorio in cui hanno sede, nel rapporto con i lavoratori, nella *compliance* interna, nel rapporto con gli interessi delle future generazioni»[47].

---

[44] In questi termini la Strategia nazionale in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro 2026-2030, elaborata dal Comitato per l'indirizzo e il coordinamento della vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro, presieduto dal Ministero della Salute e composto da Ministeri, Regioni, INAIL e Ispettorato Nazionale del Lavoro.

[45] ZADRA, *Processi di costruzione della conoscenza e prassi per un sistema multiagenzia nei territori,* in *LD,* 2025, p. 458.

[46] Riprende l'insegnamento di Carlo Smuraglia: A. BELLAVISTA, *La dignità della persona che lavora. Ricordando Carlo Smuraglia,* in *Carlo Smuraglia. La vita e le opere,* BONARDI (a cura di), Milano University Press, Milano, 2024, p. 223.

[47] Così G. M. FLICK, D. F. PUJIA, *Contrasto al "fenomeno" dello sfruttamento,* op. cit., p. 4 anche sottolineando che «è richiesto alle imprese di farsi carico di una svolta culturale, tesa a promuovere e a diffondere il valore del nuovo principio costituzionalizzato» dagli artt. 9 e 41 Cost.

Ebbene, le modifiche regolative non possono riguardare soltanto la logica punitiva il cui eventuale ridimensionamento a favore della dimensione risarcitoria sarebbe probabilmente «ancora peggiore»[48].

La promozione di comportamenti virtuosi delle imprese è una delle principali strade ma ciò che s'intende rimarcare è che essa non può tradursi soltanto in una responsabilizzazione di facciata: è fondamentale la riduzione al minimo delle pratiche "estetiche" e un sistema di controlli efficiente.

Chi scrive ritiene, infine, che i riflettori dell'analisi dottrinale debbano essere orientati esattamente su quei «vuoti» lasciati «dal sistema di relazioni industriali» e dagli «apparati amministrativi di vigilanza»[49] per rendere evidente (anche al legislatore) che la soluzione non può essere soltanto quella penalistica. Come già affermavano efficacemente Giorgio Ghezzi e Umberto Romagnoli, la repressione è «come la moneta colpita dall'inflazione»: «ha corso legale ma è deprezzata»[50].

Se la proprietà commutativa degli studi matematici insegna che "cambiando l'ordine degli addendi il risultato non cambia" occorre ribadire che il mutamento d'ordine tra prevenzione, vigilanza e sanzione penale a favore di quest'ultima cambia – e di molto – l'esito di tutela dei beni giuridici implicati.

Basare il sistema sulla prevenzione e sulla vigilanza significa innalzarne il tasso di effettività; al contrario, basarlo sulla sanzione penale significa abbassarlo inesorabilmente. Il diritto penale – quale *ultima ratio* – dovrebbe intervenire soltanto quando siano esauriti gli altri rimedi.

Come s'è messo in evidenza, restano invece numerosi gli ambiti di emendabilità, in termini migliorativi, degli strumenti definiti di "controllo interno" o di "controllo esterno", precedenti al penale.

---

[48] A. BOSCATI, *La sicurezza sul lavoro tra prevenzione ed effettività: qualche noterella irrilevante,* in *La sicurezza sul lavoro tra individuo ed ente collettivo,* V. MONGILLO (a cura di), Giappichelli, Torino, 2025, p. 294.

[49] B. CARUSO, *Il giudice penale e la regolazione del lavoro: dalla repressione alla conformazione,* in *questo volume.*

[50] G. GHEZZI, U. ROMAGNOLI, *Il rapporto di lavoro,* Zanichelli, Bologna, 1987, p. 352.