



A.B.S.E.A.
ASSOCIAZIONE BOLOGNESE
SPEDIZIONIERI E AUTOTRASPORTATORI

Appalti, somministrazione e distacchi illeciti – Regime sanzionatorio – Istruzioni operative – Note dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro nn. 1133 del 24.6.2024 e 1091 del 18.6.2024.

Com’è noto, il *decreto PNRR 4* (DL n. 19/2024 convertito dalla L. n. 56/2024) ha inasprito le sanzioni in materia di somministrazione, appalti e distacco illeciti ampliando le fattispecie di rilevanza penale previste dalla *legge Biagi* (art. 18 del D.lgvo n. 276/2003).

L’Ispettorato Nazionale del Lavoro è tornato sull’argomento fornendo alcune indicazioni operative relativamente a due aspetti: il primo riguarda l’esatto importo delle ammende da applicare e il meccanismo della recidiva mentre il secondo riguarda il regime di applicazione delle nuove sanzioni. In particolare su quest’ultimo aspetto l’Ispettorato ha precisato che:

- per le condotte illecite poste in essere dal 2 marzo 2024 (data di entrata in vigore del DL n. 19/2024) si applicano le nuove sanzioni penali;
- per le condotte poste in essere prima del 2 marzo 2024 ed esaurite prima di tale data si applicano le vecchie sanzioni di natura amministrativa;
- per le condotte iniziate prima del 2 marzo 2024 ma proseguite dopo tale data si applicano esclusivamente le nuove sanzioni penali; in tal caso, ai fini del calcolo degli importi sanzionatori, il periodo antecedente al 2 marzo scorso concorre quale mero elemento di quantificazione delle ammende.

Per quanto riguarda invece la recidiva, va tenuto conto che la sanzione del 20% introdotta all’art. 18, comma 5-*quater*, D.lgvo n. 276/2003 per i datori di lavoro destinatari di sanzioni penali per i medesimi illeciti – appalto, distacco e somministrazione illecita – nei tre anni precedenti, va a sovrapporsi con la maggiorazione del 40% già prevista dall’art. 1, comma 445, lettere d) ed e), della legge n. 145/2018. L’Ispettorato ha infatti precisato che in caso di recidiva troveranno applicazione entrambe le maggiorazioni.

Rif. 110 – 2024





Alle Direzioni interregionali del lavoro

Agli Ispettorati d'area metropolitana e
agli Ispettorati territoriali del lavoro

e p.c.

alla Direzione centrale vigilanza
e sicurezza del lavoro

All'INPS
Direzione centrale entrate

All'INAIL
Direzione centrale rapporto assicurativo

Al Comando Carabinieri per la tutela del lavoro

Al Comando generale della Guardia di Finanza

Alla Provincia autonoma di Bolzano

Alla Provincia autonoma di Trento

All'Ispettorato regionale del lavoro di Palermo

Oggetto: art. 29, comma 4, D.L. n. 19/2024 (conv. da L. n. 56/2024) – regime intertemporale delle sanzioni in materia di esercizio non autorizzato della somministrazione, appalto e distacco illeciti – indicazioni operative.

Facendo seguito alla nota prot. n. 1091/2024 ed acquisito il parere dell'Ufficio Legislativo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che si è espresso con nota prot. n. 6050 del 20 giugno u.s., si forniscono indicazioni in merito al regime intertemporale relativo alle nuove sanzioni in materia di esercizio non autorizzato della somministrazione, appalto e distacco illeciti, alla luce delle modifiche introdotte dall'art. 29, comma 4, del D.L. n. 19/2024 (conv. da L. n. 56/2024) all'art. 18 del D.Lgs. n. 276/2003.

Innanzitutto, le nuove sanzioni penali, così come novellate dal D.L. n. 19/2024, trovano applicazione in relazione alle condotte poste in essere a decorrere dalla entrata in vigore del medesimo decreto-legge e cioè dal 2 marzo 2024.

Per le condotte iniziate ed esaurite prima di tale data continua ad applicarsi il precedente regime

sanzionatorio di natura amministrativa, depenalizzato ai sensi dell'art. 1 del D.Lgs. n. 8/2016, in relazione al quale si richiamano le indicazioni già fornite con circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 6/2016.

Con riferimento, invece, ai reati di somministrazione non autorizzata (art. 18, comma 1, primo periodo, e comma 2) e fraudolenta (art. 18, comma 5-ter), nonché alle ipotesi di appalto e distacco privi dei requisiti di legge (art. 18, comma 5-bis), che hanno una struttura continuativa nel tempo, occorre chiarire, altresì, il regime sanzionatorio per le condotte iniziate prima del 2 marzo u.s. e proseguite oltre tale data.

Al riguardo, dottrina e giurisprudenza concordano nel ritenere la somministrazione illecita un reato permanente, atteso che la condotta risulta caratterizzata da un intento elusivo di norme contrattuali o imperative che trova ragione d'essere in una apprezzabile continuità dell'azione antiggiuridica (cfr. circ. n. 3/2019). Più in particolare, *"il reato di appalto illecito di manodopera di cui al D.Lgs. n. 276 del 2003, art. 18, comma 5 bis, come reso palese dal testo della relativa fattispecie incriminatrice (che fa riferimento ai lavoratori "occupati" e quantifica la sanzione tenendo conto di "ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di occupazione"), è di natura permanente e si consuma nel luogo e per tutto il tempo in cui viene effettivamente disimpegnata l'attività lavorativa, non in quello nel quale viene sottoscritto il contratto di appalto o ha sede l'agenzia dalla quale provengono i lavoratori"* (cfr. Cass. sent. n. 25313/2015).

La medesima ricostruzione vale anche nei confronti dei reati di somministrazione non autorizzata e fraudolenta, nonché nelle ipotesi di distacco privo dei requisiti di legge.

La natura permanente dell'illecito comporta che il momento di consumazione del reato si realizza con la cessazione della condotta, la quale assume rilevanza sia ai fini della individuazione della norma applicabile, sia ai fini della decorrenza del termine di prescrizione.

Tanto premesso, **le condotte iniziate prima del 2 marzo 2024 e proseguite dopo tale data avranno un rilievo esclusivamente penale e saranno, pertanto, soggette alle nuove pene stabilite dal nuovo art. 18, D.Lgs. n. 276/2003.**

Posto ciò va altresì chiarito che, ai fini del calcolo degli importi sanzionatori di carattere proporzionale, occorrerà tener conto anche del periodo antecedente al 2 marzo 2024. Va infatti evidenziato che la condotta precedente a tale data costituisce un elemento di valutazione della gravità dell'illecito la quale, a sua volta, determina una reazione sanzionatoria proporzionale e vincolata. In altri termini, il periodo antecedente all'entrata in vigore della disposizione penale concorre quale mero elemento di quantificazione delle ammende in riferimento ad una condotta necessariamente unitaria per la quale trova applicazione, per quanto sopra detto, esclusivamente il nuovo sistema sanzionatorio a rilevanza penale.

IL DIRETTORE CENTRALE
Danilo PAPA



Alle Direzioni interregionali del lavoro

Agli Ispettorati d'area metropolitana e
agli Ispettorati territoriali del lavoro

e p.c.

alla Direzione centrale vigilanza
e sicurezza del lavoro

All'INPS
Direzione centrale entrate

All'INAIL
Direzione centrale rapporto assicurativo

Al Comando Carabinieri per la tutela del lavoro

Al Comando generale della Guardia di Finanza

Alla Provincia autonoma di Bolzano

Alla Provincia autonoma di Trento

All'Ispettorato regionale del lavoro di Palermo

Oggetto: art. 29, comma 4, D.L. n. 19/2024 (conv. da L. n. 56/2024) – regime sanzionatorio in materia di esercizio non autorizzato della somministrazione, appalto e distacco illeciti – indicazioni operative.

L'art. 29, comma 4, del D.L. n. 19/2024 (conv. da L. n. 56/2024) ha introdotto importanti modifiche all'art. 18 del D.Lgs. n. 276/2003, che disciplina il regime sanzionatorio in materia di somministrazione, appalto e distacco illeciti.

Al riguardo, si forniscono le prime indicazioni sulla corretta applicazione delle nuove disposizioni, sulle quali è stato acquisito in data odierna il parere concorde dell'Ufficio legislativo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali che si è espresso con nota prot. n. 5898 del 18 giugno 2024.

Si fa riserva di fornire ulteriori indicazioni sul regime intertemporale della nuova disciplina sanzionatoria sulla quale si è in attesa di un riscontro da parte del medesimo Ufficio legislativo.

Importo delle ammende

L'art. 29, comma 4, del D.L. n. 19/2024 cit. ha ripristinato il **rilievo penale** delle fattispecie sanzionate dall'art. 18 del D.Lgs. n. 276/2003, precedentemente depenalizzate dall'art. 1 del D.Lgs. n. 8/2016, introducendo

la pena – alternativa o congiunta – dell’arresto o dell’ammenda.

In relazione alla corretta determinazione dell’importo delle ammende da applicare in fase di contestazione delle violazioni, occorre tuttavia tenere in considerazione quanto previsto dall’art. 1, comma 445 lett. d) n. 1, L. n. 145/2018 secondo cui *“gli importi delle seguenti sanzioni in materia di lavoro e legislazione sociale sono aumentati nella misura di seguito indicata: 1) del 30 per cento per quanto riguarda gli importi dovuti per la violazione di cui all’articolo 3 del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2002, n. 73 e del 20 per cento per quanto riguarda gli importi dovuti per la violazione delle disposizioni di cui all’articolo 18 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, all’articolo 12 del decreto legislativo 17 luglio 2016, n. 136, e all’articolo 18-bis, commi 3 e 4, del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66”*.

Tale disposizione è stata modificata solo in parte dal D.L. n. 19/2024 – con l’aumento dal 20% al 30% degli importi della c.d. maxisanzione per lavoro nero – con ciò confermando l’operatività dell’aumento del 20% già previsto nei confronti delle fattispecie di cui all’art. 18 del D.Lgs. n. 276/2003. Di conseguenza, tale maggiorazione **andrà applicata anche ai nuovi importi delle ammende previste dal D.L. n. 19/2024 che risultano pertanto determinati come da tabella allegata (v. ALL. 1)**. A titolo esemplificativo:

Esercizio non autorizzato dell’attività di somministrazione *“punito con la pena dell’arresto fino a un mese o dell’ammenda di euro 60 per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di lavoro”* (art. 18, comma 1 primo periodo) di n. 5 lavoratori x 20 giornate lavorative ciascuno:

$60 + 20\%$ (ex art. 1, comma 445 lett. d) n. 1, L. n. 145/2018) = euro 72
 $72 \times 5 \times 20$ = euro 7.200

Inoltre, atteso che, ad eccezione dell’ipotesi di attività di intermediazione con scopo di lucro posta in essere da soggetti non autorizzati, la pena dell’arresto è alternativa a quella dell’ammenda, il personale ispettivo dovrà procedere ad adottare preliminarmente la prescrizione obbligatoria ex art. 20 e ss. D.Lgs. n. 758/1994.

La quantificazione finale della sanzione dovrà, altresì, tenere conto di quanto stabilito dal nuovo comma 5-*quinquies* dell’art. 18 cit., così come riscritto in sede di conversione dalla L. n. 56/2024. Secondo tale disposizione, **l’importo delle pene pecuniarie proporzionali previste da tale articolo, anche senza la determinazione dei limiti minimi o massimi non può, in ogni caso, essere inferiore a euro 5.000 né superiore a euro 50.000.**

Tali limiti minimi e massimi andranno applicati ai reati di somministrazione non autorizzata (art. 18, comma 1 primo periodo e comma 2) e fraudolenta (art. 18, comma 5-*ter*) nonché all’appalto ed al distacco illeciti (art. 18, comma 5-*bis*), per i quali sono previste pene pecuniarie proporzionali per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di lavoro.

Pertanto, in conformità a quanto già precisato con circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 6/2016 in relazione ai reati puniti con pena proporzionale fissa **ove, in ragione del numero di giornate di illecita somministrazione, l’importo da irrogare in concreto risulti inferiore ai 5.000 euro, andrà applicata tale soglia** la quale, a seguito di eventuale ottemperanza alla prescrizione impartita, dovrà essere ridotta ad un quarto, ai sensi dell’art. 21, comma 2, D.Lgs. n. 758/1994 e così pari ad euro 1.250.

Regime della recidiva

Il tema della recidiva riferito alle violazioni di cui al nuovo art. 18 del D.Lgs. n. 276/2003 richiede un particolare approfondimento in ragione di una parziale sovrapposizione di diverse disposizioni normative.

Da un lato, infatti, va evidenziata la perdurante vigenza dell’art. 1, comma 445 lett. e), L. n. 145/2018, secondo cui *“le maggiorazioni sono raddoppiate ove, nei tre anni precedenti, il datore di lavoro sia stato destinatario di sanzioni amministrative o penali per i medesimi illeciti”*.

Dall’altro lato, occorre tenere conto che il D.L. n. 19/2024 ha introdotto all’art. 18 del D.Lgs. n. 276/2003

un nuovo comma 5-*quater*, secondo il quale “*gli importi delle sanzioni previste dal presente articolo sono aumentati del venti per cento ove, nei tre anni precedenti, il datore di lavoro sia stato destinatario di sanzioni penali per i medesimi illeciti*”.

Proprio l'introduzione del nuovo comma 5-*quater* all'interno dell'art. 18 impone l'adozione di nuovi orientamenti interpretativi che tengano conto, in via sistematica, del complessivo quadro normativo, superando nello specifico quanto già chiarito in passato con nota prot. n. 1148 del 5 febbraio 2019. Si ritiene pertanto che:

- la maggiorazione di cui al comma 1, lett. e) della L. n. 145/2018 trovi applicazione laddove il datore di lavoro, nei tre anni precedenti, sia stato destinatario di uno qualsiasi dei provvedimenti sanzionatori amministrativi o penali di cui alla precedente lett. d) della medesima legge, costituendo, sostanzialmente, una recidiva “semplice”. A titolo esemplificativo ne deriverebbe che, in presenza di una sanzione comminata nei tre anni precedenti in via definitiva anche per violazioni diverse da quelle di cui all'art. 18 ma ricomprese nella citata lett. d) – ad es. ordinanza ingiunzione non impugnata in materia di lavoro “nero” o di tempi di lavoro – gli importi delle ammende per appalto, distacco e somministrazione illecita debbano essere aumentati del 40% (20% ai sensi della lett. d) e ulteriore 20% ai sensi della lett. e));

- la maggiorazione della sanzione prevista dal comma 5-*quater* del nuovo art. 18, ferma **restando l'applicazione delle maggiorazioni indicate dalla L. n. 145/2018**, troverà **altresì** applicazione nel caso di recidiva “specifica”, ossia abbia a riferimento una delle condotte già sanzionate ai sensi del medesimo art. 18.

A titolo esemplificativo, pertanto:

- qualora si debba sanzionare ai sensi del comma 1, primo periodo dell'art. 18, un datore di lavoro che nei tre anni precedenti sia stato destinatario di una maxisanzione, l'importo dell'ammenda sarà di euro 60+40% (ex L. n. 145/2018) = euro 84;

- qualora si debba sanzionare ai sensi del comma 1, primo periodo dell'art. 18, un datore di lavoro che nei tre anni precedenti sia stato destinatario di una delle sanzioni penali (sentenza passata in giudicato) previste dal medesimo art. 18, l'importo dell'ammenda sarà di euro 60+20% (ex art. 18, D.Lgs. n. 276/2003) = euro 72+40% (ex L. n. 145/2018) = euro 100,80

Del resto, la scelta interpretativa di prevedere una “sommatoria” delle due tipologie di recidiva è l'unica in grado di giustificare l'introduzione del citato comma 5-*quater*, atteso che la perdurante vigenza del disposto di cui all'art. 1, comma 445 lett. e), della L. n. 145/2018 già consentiva di per sé un identico aggravamento del regime sanzionatorio.

Si ricorda che tale meccanismo si applica a tutte le ipotesi sanzionatorie previste dall'art. 18, ivi compresa la nuova aggravante di cui comma 5-*ter* per le ipotesi in cui la somministrazione di lavoro sia posta in essere con la specifica finalità di eludere norme inderogabili di legge o di contratto collettivo applicate al lavoratore e che, anche nei casi di recidiva per le ipotesi punite con pene pecuniarie proporzionali, occorre tenere in considerazione i limiti minimi e massimi previsti dal comma 5-*quinqüies*.

Da ultimo si evidenzia che, ai fini della applicazione del regime sanzionatorio in questione si terrà conto delle risultanze delle banche dati a disposizione del personale ispettivo.

Aggravanti per sfruttamento dei minori

La rimodulazione di quasi tutte le sanzioni dell'art. 18 del D.Lg. n. 276/2003 in chiave penale con una previsione, per tutte le ipotesi base, della pena dell'arresto come alternativa all'originaria ammenda (ad eccezione dell'attività di intermediazione con scopo di lucro), richiede un necessario coordinamento con le ipotesi aggravanti in caso di sfruttamento di minori.

Tali aggravanti, non modificate dal D.L. n. 19/2024, prevedono espressamente che, se vi è sfruttamento dei minori, **la pena è dell'arresto fino a diciotto mesi e l'ammenda è aumentata fino al sestuplo**. Una siffatta formulazione va ora rapportata alle nuove sanzioni che, come detto, non prevedono più la sola pena

dell'ammenda ma l'alternatività tra pena detentiva e pecuniaria. In tal senso, quindi, le aggravanti per sfruttamento dei minori si limitano ad aumentare le due tipologie di sanzioni **senza, tuttavia, modificarne la natura alternativa**.

Pertanto, ad eccezione dell'ipotesi di esercizio non autorizzato dell'attività di intermediazione con scopo di lucro, anche in presenza dell'aggravante per sfruttamento di minori, andrà applicata la prescrizione ex art. 20, D.Lgs. n. 758/1994 e, in caso di ottemperanza, un'ammenda pari al quarto del sestuplo della sanzione base (aumentata del 20%) o di quella determinata a seguito di recidiva.

Inoltre, l'importo da irrogare in concreto dovrà tenere conto dei limiti minimi e massimi previsti dal comma 5-*quinquies*.

Si rappresenta che, sulla base delle indicazioni contenute nella presente nota, seguirà l'aggiornamento degli applicativi ispettivi a cura del gruppo di lavoro incaricato. Non appena effettuati gli aggiornamenti, verrà diramato avviso da "Supporto Innovazione INL".

IL DIRETTORE CENTRALE

Danilo PAPA



Danilo Papa
ISPETTORATO
NAZIONALE
DEL LAVORO
18.06.2024
14:35:53
GMT+01:00