

INL: regime sanzionatorio in materia di appalto, distacco e somministrazione

21 Giugno 2024

Il contenuto che stai visualizzando è riservato agli associati ANCE.

Con l'allegata nota n. 1091/2024, l'INL fornisce alcune indicazioni per l'applicazione del regime sanzionatorio in materia di appalto, distacco e somministrazione, così come modificato dall'articolo 29 del D.L. n. 19/2024, convertito dalla legge n. 56/2024 (cfr. [comunicazione Ance del 2 maggio scorso](#)).

Le indicazioni di seguito riportate sono state emanate a seguito del parere concorde dell'Ufficio legislativo del Ministero del lavoro.

L'INL si riserva di fornire indicazioni sul regime intertemporale della nuova disciplina sanzionatoria appena riceverà un ulteriore riscontro da parte del medesimo Ufficio legislativo.

Importo delle ammende

L'art. 29, comma 4, D.L. n. 19/2024, ha ripristinato la **natura penale** delle fattispecie sanzionate dall'art. 18, D.lgs. n. 276/2003 (che erano state depenalizzate dall'art. 1 del D.lgs. n. 8/2016). In particolare, viene introdotta la pena, alternativa o congiunta, dell'arresto o dell'ammenda.

Con riferimento alla corretta determinazione dell'importo delle ammende da applicare in fase di contestazione delle violazioni, l'INL chiarisce che occorre tenere in considerazione quanto disposto 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".

Il D.L. n. 19/2024 ha modificato la disposizione sopra riportata, prevedendo l'aumento dal 20% al 30% dei soli importi della c.d. maxisanzione per lavoro nero. Viene, dunque, confermata l'operatività dell'aumento del 20% già previsto nei confronti delle fattispecie di cui all'art. 18 del D.lgs. n. 276/2003. Ne consegue che tale maggiorazione **andrà applicata anche ai nuovi importi delle ammende previste dal D.L. n. 19/2024.**

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, considerato 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 tenere conto altresì di quanto stabilito dal nuovo comma 5-quinquies, art. 18, D.lgs. n. 276/2003: **l'importo delle pene pecuniarie proporzionali previste dal predetto articolo 18, 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.**

I suddetti limiti 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 n. 6/2016 del Ministero

del lavoro 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.

Regime della recidiva

In relazione al tema della recidiva riferito alle violazioni di cui al nuovo art. 18 del D.lgs. n. 276/2003, l'INL evidenzia la necessità di tenere conto della parziale sovrapposizione di diverse disposizioni normative:

- 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”*;

- nuovo comma 5-*quater*, art. 18, D.lgs. n. 276/2003, secondo cui *“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”*.

L'introduzione del predetto comma 5-*quater* impone l'adozione di nuovi orientamenti interpretativi che tengano conto, in via sistematica, del complessivo quadro normativo, superando quanto chiarito in passato con nota n. 1148/2019.

Pertanto, l'INL precisa che:

- la maggiorazione di cui all'art. 1, comma 445, lett. e), L. n. 145/2018 trova 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*, art. 18, ferma restando l'applicazione delle maggiorazioni indicate dalla L. n. 145/2018, trova applicazione anche nel caso di recidiva "specificata", ossia qualora abbia a riferimento una delle condotte già sanzionate ai sensi del medesimo art. 18.

A titolo esemplificativo:

- o 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;
- o 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.

Per l'INL, 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.

L'INL ricorda poi 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*.

L'INL evidenzia che, ai fini della applicazione del regime sanzionatorio in esame, 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 non prevedono più la sola pena dell'ammenda ma l'alternatività tra pena detentiva e pecuniaria. Dunque, le aggravanti per sfruttamento dei minori si limitano ad aumentare le due tipologie di sanzioni **senza 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*.

Per quanto non riportato, si rinvia alla nota allegata.

Allegati

[MLnota1091-2024-sanzioni-sommi-appalto-distacco-illecito](#)

[Apri](#)