



Numero 3 / 2024

**Giuseppe FORNARI**

**Sanzioni penali per appalto illecito, somministrazione non autorizzata, somministrazione fraudolenta**

# Sanzioni penali per appalto illecito, somministrazione non autorizzata, somministrazione fraudolenta

Giuseppe FORNARI

*Avvocato*

## *Abstract*

Il D.L. n. 19/2024 e la successiva legge di conversione n. 56/2024 hanno modificato l'impianto sanzionatorio posto a presidio dell'intermediazione di manodopera. Se infatti la depenalizzazione operata dal D.lgs. n. 8/2016 aveva di fatto escluso la rilevanza penale delle ipotesi di appalto illecito, illecita somministrazione e somministrazione fraudolenta, oggi tali fattispecie tornano ad essere sanzionate penalmente. Il contributo mira ad analizzare l'effettivo impatto delle modifiche apportate dal Legislatore, anche alla luce dei principali approdi giurisprudenziali di legittimità in materia: ad una prima analisi, il nominale inasprimento delle sanzioni non sembra aumentare concretamente l'efficacia deterrente delle rinnovate norme incriminatrici.

*Decree Law No. 19/2024 and the subsequent conversion law n. 56/2024 modified the sanctioning system set up to protect labor brokering. If indeed the decriminalization operated by Legislative Decree n. 8/2016 had effectively excluded the criminal relevance of the hypotheses of illicit contracting, illicit administration and fraudulent administration of labor, today these offenses return to being criminally sanctioned. The contribution aims to analyze the actual impact of the changes made by the Legislature, also in light of the main jurisprudential approaches of legitimacy on the subject: upon an initial analysis, the nominal strengthening of the penalties does not seem to concretely increase the deterrent effectiveness of the renewed incriminating provisions.*

## - **Premessa**

Con il D.L. 2 marzo 2024, n. 19, recante "Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)" (anche noto come "Decreto PNRR"), convertito, con modificazioni, in L. 29 aprile 2024, n. 56, il Legislatore ha apportato rilevanti modifiche all'apparato sanzionatorio posto a presidio del mercato del lavoro.

Le ragioni di tale riforma possono essere in parte ricollegate allo scalpore provocato, da un lato, dai vari fenomeni di lavoro irregolare emersi in tempi recenti nell'ambito dei settori della logistica, della grande distribuzione e della moda e, dall'altro, dall'elevato numero di tragedie sul lavoro, che il più delle volte ne sono conseguenza.

Le indagini aventi ad oggetto tali accadimenti hanno riportato l'attenzione dell'opinione pubblica sia sulle problematiche socioeconomiche sottese all'elusione della normativa giuslavoristica in materia di interposizione di manodopera, sia sulla efficacia della disciplina a tutela della salute e sicurezza sul lavoro in tale ambito.

Per l'effetto, si è avvertita la necessità di ammodernare un sistema di disposizioni sanzionatorie e incriminatrici che appariva privo di capacità deterrente, esigenza cui è stata data risposta con il ricorso alla decretazione d'urgenza.

## - Il quadro normativo pre-riforma

Al 1° marzo 2024, vigilia dell'entrata in vigore del Decreto PNRR, le ipotesi di reato contemplate dall'ordinamento a tutela della regolarità del mercato del lavoro risultavano ripartite fra il Codice penale, il D.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, recante "Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30" (anche noto come "Decreto Biagi"), e il D.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, recante "Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183" (anche noto come "Jobs Act").

Segnatamente, il Codice penale all'art. 603 *bis* <sup>(1)</sup> prevedeva – e prevede tuttora, immutato – il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, punito nella sua configurazione base con la pena della reclusione da uno a sei anni e la multa da euro 500 a euro 1.000 per ciascun lavoratore reclutato <sup>(2)</sup>.

Il D.lgs. n. 276/2003, invece, contemplava all'art. 18 <sup>(3)</sup>:

---

<sup>(1)</sup> L'articolo citato così dispone:

[I]. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da 500 a 1.000 euro per ciascun lavoratore reclutato, chiunque:

1) recluta manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori;

2) utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante l'attività di intermediazione di cui al numero 1), sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno.

[II]. Se i fatti sono commessi mediante violenza o minaccia, si applica la pena della reclusione da cinque a otto anni e la multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato.

[III]. Ai fini del presente articolo, costituisce indice di sfruttamento la sussistenza di una o più delle seguenti condizioni:

1) la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai 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;

2) la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie;

3) la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro;

4) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti.

[IV]. Costituiscono aggravante specifica e comportano l'aumento della pena da un terzo alla metà:

1) il fatto che il numero di lavoratori reclutati sia superiore a tre;

2) il fatto che uno o più dei soggetti reclutati siano minori in età non lavorativa;

3) l'aver commesso il fatto esponendo i lavoratori sfruttati a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro

<sup>(2)</sup> Quanto ai rapporti tra il reato di cui all'art. 603 *bis* c.p. e le fattispecie previste dall'art. 18 D.lgs. n. 276/2003, la giurisprudenza di legittimità ha chiarito che "in tema di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, il reato di cui all'art. 603 *bis* c.p. punisce tutte quelle condotte distorsive del mercato del lavoro, che, in quanto caratterizzate dallo sfruttamento mediante violenza, minaccia o intimidazione, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori, non si risolvono nella mera violazione delle regole relative all'avviamento al lavoro sanzionate dall'art. 18 d.lg. 10 settembre 2003, n. 276" (Cass. pen., Sez. III, 4 febbraio 2014, n. 14951).

<sup>(3)</sup> L'articolo citato così disponeva:

"1. L'esercizio non autorizzato delle attività di cui all' articolo 4, comma 1, lettere a) e b), è punito con la pena dell'ammenda di euro 50 per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di lavoro. Se vi è sfruttamento dei minori, la pena è dell'arresto fino a diciotto mesi e l'ammenda è aumentata fino al sestuplo. L'esercizio non autorizzato delle attività di cui all' articolo 4, comma 1, lettera c), è punito con la pena dell'arresto fino a sei mesi e dell'ammenda da euro 1500 a euro 7500. Se non vi è scopo di lucro, la pena è dell'ammenda da euro 500 a euro 2500. Se vi è sfruttamento dei minori, la pena è dell'arresto fino a diciotto mesi e l'ammenda è aumentata fino al sestuplo. L'esercizio non autorizzato delle attività di cui all'articolo 4, comma 1, lettere d) ed e), è punito con l'ammenda da euro 750 ad euro 3750. Se non vi è scopo di lucro, la pena è dell'ammenda da euro 250 a euro 1250. Nel caso di condanna, è disposta, in ogni caso, la confisca del mezzo di trasporto eventualmente adoperato per l'esercizio delle attività di cui al presente comma.

2. Nei confronti dell'utilizzatore che ricorra alla somministrazione di prestatori di lavoro da parte di soggetti diversi da quelli di cui all'articolo 4, comma 1, lettera a), ovvero da parte di soggetti diversi da quelli di cui all'articolo 4, comma 1, lettera b), o comunque al di fuori dei limiti ivi previsti, si applica la pena dell'ammenda di euro 50 per ogni lavoratore occupato e per

- l'esercizio non autorizzato delle attività di **somministrazione**, punito con la pena dell'ammenda di euro 50 per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di utilizzo (art. 18, comma 1, primo periodo);
- l'esercizio non autorizzato della attività di **intermediazione**, punito con la pena dell'arresto fino a sei mesi e dell'ammenda da euro 1.500 a euro 7.500, ridotta da euro 500 a euro 2.500 se realizzata senza scopo di lucro (art. 18, comma 1, terzo periodo);
- l'esercizio non autorizzato dell'attività di **ricerca, selezione del personale e supporto alla ricollocazione**, punito con la pena dell'ammenda da euro 750 a euro 3.750, ridotta da euro 250 a euro 1.250 se realizzata senza scopo di lucro (art. 18, comma 1, sesto periodo);
- l'utilizzo della **somministrazione illecita** di prestatori di lavoro o in violazione dei limiti di legge, punito con la pena dell'ammenda di euro 50 per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di occupazione (art. 18, comma 2);
- l'utilizzo e la somministrazione di manodopera tramite **l'appalto e il distacco illecito**, punito con l'ammenda di euro 50 per ogni lavoratore e per ogni giornata di occupazione (art. 18, comma 5 *bis*);

Di estrema rilevanza risultava la **circostanza aggravante** ad effetto speciale stabilita per le ipotesi di somministrazione e di appalto illecito in caso di sfruttamento di minorenni, per la quale era prevista la pena dell'arresto fino a diciotto mesi ed un aumento di un sestuplo dell'ammenda.

A complemento di tale quadro, l'art. 38 *bis* del D.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, recante "Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183" (4), prevedeva un'ulteriore ammenda di euro 20 per lavoratore e per giorno di utilizzo in ogni caso di **somministrazione**

---

ogni giornata di occupazione. Se vi è sfruttamento dei minori, la pena è dell'arresto fino a diciotto mesi e l'ammenda è aumentata fino al sestuplo.

4. Fatte salve le ipotesi di cui all'articolo 11, comma 2, chi esiga o comunque percepisca compensi da parte del lavoratore per avviarlo a prestazioni di lavoro oggetto di somministrazione è punito con la pena alternativa dell'arresto non superiore ad un anno o dell'ammenda da euro 2.500 a euro 6.000. In aggiunta alla sanzione penale è disposta la cancellazione dall'albo.

4-*bis*. Fatte salve le ipotesi di cui all'articolo 11, comma 2, è punito con la sanzione penale prevista dal comma 4, primo periodo, chi esige o comunque percepisce compensi da parte del lavoratore in cambio di un'assunzione presso un utilizzatore ovvero per l'ipotesi di stipulazione di un contratto di lavoro o avvio di un rapporto di lavoro con l'utilizzatore dopo una missione presso quest'ultimo.

4-*ter*. Nelle ipotesi di cui al comma 4-bis in aggiunta alla sanzione penale è disposta la cancellazione dall'albo.

5. In caso di violazione dell'articolo 10 trovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 38 della legge 20 maggio 1970, n. 300, nonché nei casi più gravi, l'autorità competente procede alla sospensione della autorizzazione di cui all'articolo 4. In ipotesi di recidiva viene revocata l'autorizzazione.

5-*bis*. Nei casi di appalto privo dei requisiti di cui all' articolo 29, comma 1, e di distacco privo dei requisiti di cui all' articolo 30, comma 1, l'utilizzatore e il somministratore sono puniti con la pena della ammenda di euro 50 per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di occupazione. Se vi è sfruttamento dei minori, la pena è dell'arresto fino a diciotto mesi e l'ammenda è aumentata fino al sestuplo.

6. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali dispone, con proprio decreto, criteri interpretativi certi per la definizione delle varie forme di contenzioso in atto riferite al pregresso regime in materia di intermediazione e interposizione nei rapporti di lavoro (A).

(4) 1. Ferme restando le sanzioni di cui all'articolo 18 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, quando la somministrazione di lavoro è posta in essere con la specifica finalità di eludere norme inderogabili di legge o di contratto collettivo applicate al lavoratore, il somministratore e l'utilizzatore sono puniti con la pena dell'ammenda di 20 euro per ciascun lavoratore coinvolto e per ciascun giorno di somministrazione.

**fraudolenta**, ossia posta in essere con la specifica finalità di eludere norme inderogabili di legge o dei contratti collettivi.

Le cornici edittali di ognuna di tali fattispecie risultavano inoltre integrate dall'art. 1, comma 445, lett. d) n. 1, L. 30 dicembre 2018, n. 145 (c.d. Legge di Bilancio 2019) <sup>(5)</sup>, che, al fine di rafforzare l'attività di contrasto del fenomeno del lavoro sommerso e irregolare e la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, prevedeva un ulteriore aumento del 20% di tutte le pene pecuniarie previste dal citato art. 18 del D.lgs. n. 276/2003.

La pietra angolare di tale sistema sanzionatorio era dunque da individuarsi nello sfruttamento dei lavoratori e dei minorenni.

Invero, la natura meramente contravvenzionale delle fattispecie previste dall'art. 18 D.lgs. n. 276/2003, e in particolare la previsione della sola ammenda per le ipotesi non circostanziate dallo sfruttamento di minorenni, ha comportato – per effetto della massiva depenalizzazione operata dall'art. 1, D.lgs. 15 gennaio 2016, n. 8 – l'esclusione della rilevanza penale di una considerevole porzione delle violazioni tipizzate.

Segnatamente, atteso che le ipotesi di somministrazione di lavoro da parte di soggetti non autorizzati e di utilizzo di lavoratori illegittimamente somministrati (articolo 18, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 276/2003), anche nel caso in cui la somministrazione illecita conseguisse ad un appalto o ad un distacco privi dei requisiti di legge, risultavano puniti con la sola ammenda, in forza del D.lgs. n. 8/2016 – non rientrando tali fattispecie tra quelle espressamente escluse dalla depenalizzazione – non costituivano più reato, essendo la relativa ammenda stata sostituita con una sanzione amministrativa pecuniaria.

Nel contesto pre-riforma, dunque, era la lesione dei diritti personali del lavoratore, nella forma dello sfruttamento, ad innalzare il livello della risposta punitiva da meramente amministrativa a penale.

Proseguendo nella disamina del profilo sanzionatorio, occorre rilevare altresì che, in relazione alle ipotesi di somministrazione, utilizzazione, appalto e distacco illecito aggravati dallo sfruttamento dei minorenni – e, dunque, non depenalizzate, in quanto punite con la pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda proporzionale – il criterio di calcolo della sanzione pecuniaria risultava indeterminato nel massimo, trovando applicazione la disciplina codicistica dettata dall'art. 27 c.p.

Le norme stabilivano infatti un *quantum* di pena pecuniaria da moltiplicare per il numero di lavoratori coinvolti e per ogni giornata di occupazione, senza previsione di un limite massimo.

Diversamente, per le ipotesi non circostanziate, trovavano applicazione i limiti edittali previsti dall'art. 1, comma 6 del D.lgs. n. 8/2016 <sup>(6)</sup>, i quali imponevano un minimo di euro 5.000 ed un massimo di euro 50.000 per le sanzioni pecuniarie proporzionali.

---

(5) d) 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;

(6) 1. Non costituiscono reato e sono soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro tutte le violazioni per le quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda.

## La morfologia della riforma

Il Legislatore penale, evidentemente animato dallo scopo di aumentare l'effetto deterrente delle disposizioni sanzionatorie e incriminatrici già esistenti, ha optato per un intervento circoscritto ma efficace, quantomeno sul piano teorico.

Le novità, tutte contenute nell'art. 29, commi 4 e 5 del D.L. n. 19/2024, recante "Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del lavoro irregolare", possono essere riepilogate come di seguito illustrato.

Anzitutto, il Legislatore ha ripristinato la rilevanza penale delle ipotesi non circostanziate e attenuate delle ipotesi di attività abusiva di ricerca, selezione e supporto al collocamento, appalto e distacco illecito e somministrazione illecita e fraudolenta, (ri)aggiungendo la pena dell'arresto in alternativa all'ammenda (7).

---

2. La disposizione del comma 1 si applica anche ai reati in esso previsti che, nelle ipotesi aggravate, sono puniti con la pena detentiva, sola, alternativa o congiunta a quella pecuniaria. In tal caso, le ipotesi aggravate sono da ritenersi fattispecie autonome di reato.

3. La disposizione del comma 1 non si applica ai reati previsti dal Codice penale, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 2, comma 6, e a quelli compresi nell'elenco allegato al presente decreto.

4. La disposizione del comma 1 non si applica ai reati di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nonché ai reati di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, quando l'ammontare dei diritti di confine dovuti è superiore a euro diecimila.

5. La sanzione amministrativa pecuniaria, di cui al primo comma, è così determinata:

a) da euro 5.000 a euro 10.000 per i reati puniti con la multa o l'ammenda non superiore nel massimo a euro 5.000;

b) da euro 5.000 a euro 30.000 per i reati puniti con la multa o l'ammenda non superiore nel massimo a euro 20.000;

c) da euro 10.000 a euro 50.000 per i reati puniti con la multa o l'ammenda superiore nel massimo a euro 20.000.

6. Se per le violazioni previste dal comma 1 è prevista una pena pecuniaria proporzionale, anche senza la determinazione dei limiti minimi o massimi, la somma dovuta è pari all'ammontare della multa o dell'ammenda, ma non può, in ogni caso, essere inferiore a euro 5.000 né superiore a euro 50.000.

(7) Così come emendato dal D.L. 2 marzo 2024, n. 19 e dalla successiva legge di conversione 29 aprile 2024, n. 56, l'art. 18 del D.lgs. n. 276/2003 recita:

1. L'esercizio non autorizzato delle attività di cui all'articolo 4, comma 1, lettere a) e b), è 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. Se vi è sfruttamento dei minori, la pena è dell'arresto fino a diciotto mesi e l'ammenda è aumentata fino al sestuplo. L'esercizio non autorizzato delle attività di cui all'articolo 4, comma 1, lettera c), è punito con la pena dell'arresto fino a sei mesi e dell'ammenda da euro 1500 a euro 7500. Se non vi è scopo di lucro, la pena è dell'arresto fino a due mesi o dell'ammenda da euro 600 a euro 3.000. Se vi è sfruttamento dei minori, la pena è dell'arresto fino a diciotto mesi e l'ammenda è aumentata fino al sestuplo. L'esercizio non autorizzato delle attività di cui all'articolo 4, comma 1, lettere d) ed e), è punito con la pena dell'arresto fino a tre mesi o dell'ammenda da euro 900 ad euro 4.500. Se non vi è scopo di lucro, la pena è dell'arresto fino a quarantacinque giorni o dell'ammenda da euro 300 a euro 1.500. Nel caso di condanna, è disposta, in ogni caso, la confisca del mezzo di trasporto eventualmente adoperato per l'esercizio delle attività di cui al presente comma.

2. Nei confronti dell'utilizzatore che ricorra alla somministrazione di prestatori di lavoro da parte di soggetti diversi da quelli di cui all'articolo 4, comma 1, lettera a), ovvero da parte di soggetti diversi da quelli di cui all'articolo 4, comma 1, lettera b), o comunque al di fuori dei limiti ivi previsti, si applica la pena dell'arresto fino a un mese o dell'ammenda di euro 60 per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di occupazione. Se vi è sfruttamento dei minori, la pena è dell'arresto fino a diciotto mesi e l'ammenda è aumentata fino al sestuplo.

4. Fatte salve le ipotesi di cui all'articolo 11, comma 2, chi esiga o comunque percepisca compensi da parte del lavoratore per avviarlo a prestazioni di lavoro oggetto di somministrazione è punito con la pena alternativa dell'arresto non superiore ad un anno o dell'ammenda da euro 2.500 a euro 6.000. In aggiunta alla sanzione penale è disposta la cancellazione dall'albo).

4-bis. Fatte salve le ipotesi di cui all'articolo 11, comma 2, è punito con la sanzione penale prevista dal comma 4, primo periodo, chi esige o comunque percepisce compensi da parte del lavoratore in cambio di un'assunzione presso un utilizzatore ovvero per l'ipotesi di stipulazione di un contratto di lavoro o avvio di un rapporto di lavoro con l'utilizzatore dopo una missione presso quest'ultimo.

4-ter. Nelle ipotesi di cui al comma 4-bis in aggiunta alla sanzione penale è disposta la cancellazione dall'albo.

5. In caso di violazione dell'articolo 10 trovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 38 della legge 20 maggio 1970, n. 300, nonché nei casi più gravi, l'autorità competente procede alla sospensione della autorizzazione di cui all'articolo 4. In ipotesi di recidiva viene revocata l'autorizzazione.

Ulteriori significative modifiche hanno interessato la commisurazione delle pene pecuniarie già previste.

Per le ipotesi di reato sanzionate con un'ammenda definita sulla base di un quadro edittale "tradizionale", ossia l'intermediazione e la ricerca/ricollocazione abusiva, la cornice edittale è stata innalzata.

Quanto al reato di **intermediazione abusiva**, la Riforma ha inciso sulla sola ipotesi attenuata dall'assenza di scopo di lucro, che risulta oggi punita, oltre che con l'arresto fino a due mesi, con l'ammenda da euro 600 a euro 3.000. Trattasi, a ben vedere, dell'unica ipotesi contravvenzionale che prevede *congiuntamente* la pena detentiva e la pena pecuniaria.

Quanto invece all'abusiva **attività di ricerca e collocamento**, le modifiche normative incidono sia sulla pena prevista per l'ipotesi non circostanziata che per quella attenuata.

Nella sua forma base, il reato in esame è infatti oggi punito con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda da euro 900 a euro 4.500, mentre in caso di assenza di scopo di lucro, l'arresto è previsto fino a 45 giorni e l'ammenda, sempre prevista solo in via alternativa, da euro 300 a euro 1.500.

Ben più incisivo risulta l'intervento sulle ipotesi di ammenda c.d. proporzionale, ossia l'appalto, il distacco e la somministrazione illecita.

In prima battuta, il moltiplicatore precedentemente quantificato in euro 50 è stato aumentato a euro 60 per tutte le fattispecie.

Tale modifica, tenuta in considerazione la perdurante vigenza dall'art. 1, comma 445, lett. d) n. 1, L. n. 145/2018, si risolve in un aumento concreto dell'ammenda da 60 a 72 al giorno per lavoratore impiegato.

Parallelamente, è stato introdotto il comma 5 *quinquies* all'art. 18, che stabilisce un livello minimo di euro 5.000 ed un livello massimo di euro 50.000 per ogni sanzione proporzionale prevista dal medesimo articolo.

---

5-*bis*. Nei casi di appalto privo dei requisiti di cui all'articolo 29, comma 1, e di distacco privo dei requisiti di cui all'articolo 30, comma 1, l'utilizzatore e il somministratore sono puniti con la pena dell'arresto fino a un mese o dell'ammenda di euro 60 per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di occupazione. Se vi è sfruttamento dei minori, la pena è dell'arresto fino a diciotto mesi e l'ammenda è aumentata fino al sestuplo.

5-*ter*. Quando la somministrazione di lavoro è posta in essere con la specifica finalità di eludere norme inderogabili di legge o di contratto collettivo applicate al lavoratore, il somministratore e l'utilizzatore sono puniti con la pena dell'arresto fino a tre mesi o dell'ammenda di euro 100 per ciascun lavoratore coinvolto e per ciascun giorno di somministrazione.

5-*quater*. 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.

5-*quinquies*. L'importo delle pene pecuniarie proporzionali previste dal presente 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.

5-*sexies*. Il venti per cento dell'importo delle somme versate in sede amministrativa, ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 e dell'articolo 21, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758, per l'estinzione degli illeciti di cui al presente articolo, sono destinate alle finalità di cui all'articolo 1, comma 445, lettera e), secondo periodo, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, secondo le modalità ivi previste, fermi restando i limiti di cui alla lettera g) del medesimo comma 445.

6. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali dispone, con proprio decreto, criteri interpretativi certi per la definizione delle varie forme di contenzioso in atto riferite al pregresso regime in materia di intermediazione e interposizione nei rapporti di lavoro.

A ben vedere, quest'ultima norma risulta almeno in apparenza distonica rispetto agli scopi di inasprimento sanzionatorio asseritamente perseguiti dal Legislatore.

In difetto di tale previsione, infatti, i limiti edittali previsti dalla normativa in materia di depenalizzazione non avrebbero più trovato applicazione nelle pene pecuniarie proporzionali stabilite per le ipotesi anche non circostanziate di appalto illecito, somministrazione illecita e somministrazione fraudolenta, con la conseguenza che dette pene sarebbero divenute indeterminate nel massimo.

Il citato comma 5 *quinquies* mantiene dunque inalterato il quadro edittale effettivo delle pene pecuniarie proporzionali previste dal Decreto Biagi. Anzi, tali limiti risultano oggi estesi anche alle ipotesi di reato circostanziate dallo sfruttamento dei minori, dal momento che la norma trova applicazione per tutte le ipotesi di reato ivi contemplate.

Con tali contrappesi, il Legislatore è evidentemente addivenuto ad una soluzione di compromesso, da un lato ampliando il perimetro delle condotte penalmente rilevanti e, dall'altro, facendo salvo il più mite regime sanzionatorio previsto per le ipotesi di reato depenalizzate.

Altrettanto rilevanti appaiono le modifiche apportate all'ipotesi di **somministrazione fraudolenta**.

Sul piano sistematico, tale fattispecie – prima fuori dal perimetro del Decreto Biagi – è stata ricollocata all'interno del D.lgs. n. 276/2003 al nuovo comma 5 *ter* dell'art. 18, mantenendo inalterata la descrizione della condotta.

Completamente rivoluzionato risulta invece il relativo regime sanzionatorio. Infatti, laddove l'art. 38 *bis* del D.lgs. n. 81/2015 prevedeva un'ammenda proporzionale di euro 20 in aggiunta alle sanzioni già previste per le varie ipotesi di intermediazione illecita, l'attuale comma 5 *ter* prevede in via esclusiva l'arresto fino a mesi tre o l'ammenda proporzionale di euro 100.

Infine, il neo introdotto comma 5 *quater* prevede l'incremento delle sanzioni pecuniarie nella misura del 20% in caso di recidiva specifica infra-triennale del datore di lavoro.

Esaurita la disamina dell'intervento di riforma, appare utile svolgere, senza pretesa di esaustività, alcune considerazioni di natura sistematica e applicativa in relazione alle principali fattispecie in commento.

#### - **La somministrazione illecita**

Con riferimento alla fattispecie di somministrazione illecita, il combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'art. 18 D.lgs. n. 276/2003 punisce con l'ammenda proporzionale, in alternativa all'arresto per mesi uno:

- chiunque svolga senza autorizzazione le attività previste dall'art. 4, comma 1, lettere a) e b) del decreto;
- l'utilizzatore dei servizi resi dai soggetti non autorizzati ai sensi dei medesimi commi, oppure in violazione dei limiti previsti.

Per comprendere l'effettivo perimetro delle condotte sanzionate, appare imprescindibile l'analisi congiunta degli artt. 5 e 20 del medesimo decreto, 1 e 2 del D.M. del 10 aprile 2018 e 32, 33 e 34 del D.lgs. n. 81/2015, posto che:

- l'art. 5 D.lgs. n. 276/2003, in uno agli artt. 1 e 2 del D.M. del 10 aprile 2018, individua i requisiti per l'iscrizione all'albo di cui all'art. 4;
- l'art. 20 determina le tipologie di somministrazione che possono essere concluse dai soggetti di cui all'art. 4 D.lgs. n. 276/2003;
- le norme del D.lgs. n. 81/2015 rappresentano i limiti legali all'utilizzo della somministrazione.

Più in dettaglio, nel regolare la somministrazione lecita, l'art. 20 – benché oggi *formalmente* abrogato, per effetto dell'art. 55 del Jobs Act <sup>(8)</sup> – prevedeva la possibilità per l'utilizzatore di concludere contratti di somministrazione a tempo indeterminato, in relazione a determinate tipologie di servizi tassativamente individuati dalla legge o dai contratti collettivi, oppure a tempo determinato.

La rilevanza di tale distinzione si manifesta nell'individuazione di criteri differenziati per ottenere l'iscrizione all'albo di cui all'art. 4 lettera a) (*i.e.* agenzie di somministrazione di lavoro abilitate allo svolgimento di tutte le attività di cui all'articolo 20) o lettera b) (*i.e.* agenzie di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato abilitate a svolgere esclusivamente una delle attività specifiche di cui all'articolo 20, comma 3, lettere da a) a h)).

Ebbene, con riferimento ai soggetti abilitati a concludere tutte le tipologie di contratti di somministrazione di cui alla lettera a) dell'art. 4, il successivo art. 5 – oltre ad una serie di requisiti che tutti i soggetti che operano nell'ambito dell'intermediazione di manodopera devono possedere <sup>(9)</sup> – impone il rispetto dei seguenti parametri:

---

<sup>(8)</sup> Tale disposizione, ancorché abrogata, continua a essere richiamata espressamente dalla normativa vigente, in particolare dall'art. 4 D.lgs. n. 276/2003, come precisato *infra*.

<sup>(9)</sup> Ai sensi dell'art. 5, comma 1, D.lgs. n. 276/2003:

la forma giuridica della società di capitali ovvero di cooperativa, anche consorziata ai sensi del diritto italiano o di un paese membro dell'UE;

la sede legale o una sua dipendenza sul territorio dello Stato o dell'UE;

idoneità dei locali e adeguate competenze professionali;

assenza di condanne, anche non definitive, in capo agli amministratori, ai direttori generali o muniti di rappresentanza e ai soci accomandatari per i reati di cui alla lettera d);

contabilità segregata ed analitica in caso di soggetti polifunzionali;

interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro;

rispetto delle norme a tutela dei dati dei lavoratori.

Ai sensi dell'art. 1 del D.M. del 10 aprile 2018 è inoltre necessario che le agenzie dispongano di personale qualificato, inteso come “*personale dotato di adeguate competenze professionali che possono derivare, alternativamente, da un'esperienza professionale di durata non inferiore a due anni acquisita in qualità di dirigente, quadro, funzionario o professionista, nel campo della gestione o della ricerca e selezione del personale, della somministrazione di lavoro, della ricollocazione professionale, dei servizi per l'impiego, della formazione professionale, dell'orientamento, della mediazione tra domanda e offerta di lavoro o nel campo delle relazioni industriali*” nella misura di:

almeno quattro unità nella sede principale;

almeno due unità per ogni unità organizzativa;

per ogni unità organizzativa va indicato un responsabile, anche con funzioni di operatore.

L'art. 2 del medesimo D.M. dispone infine:

1. Le agenzie per il lavoro devono essere in possesso di locali e attrezzature d'ufficio, informatiche e collegamenti telematici idonei allo svolgimento dell'attività di cui all'art. 4, comma 1, del decreto legislativo.

2. I locali nei quali le agenzie per il lavoro svolgono la propria attività devono essere distinti da quelli di altri soggetti e le strutture relative ai medesimi locali devono essere adeguate allo svolgimento dell'attività nonché conformi alla normativa in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro.

3. I locali adibiti a sportello per lo svolgimento delle attività autorizzate ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo devono possedere i seguenti requisiti:

a) conformità alla disciplina urbanistica-edilizia vigente;

b) conformità alle norme in materia di igiene, salute e sicurezza sul lavoro;

c) conformità alle norme in materia di barriere architettoniche e accessibilità e visitabilità per i disabili;

- i. capitale sociale versato non inferiore ad euro 600.000 ovvero disponibilità della medesima cifra tra capitale versato e riserve indivisibili in caso di agenzia cooperativa;
- ii. garanzia che l'attività interessi un ambito territoriale non inferiore a quattro regioni;
- iii. deposito cauzionale e fideiussione bancaria o assicurativa per un importo non inferiore al 5% del fatturato al netto dell'IVA, e comunque non inferiore a 350.000, a garanzia dei crediti dei lavoratori impiegati e dei corrispondenti crediti contributivi;
- iv. regolare contribuzione ai fondi di cui all'art. 12;
- v. indicazione dell'attività di somministrazione di lavoro quale oggetto sociale esclusivo o prevalente.

Parametri della medesima natura, ma meno stringenti, sono invece previsti per lo svolgimento dell'attività di somministrazione, esclusivamente a tempo indeterminato, negli specifici ambiti richiamati dall'art. 4, lettera b). Trattasi, in particolare, di:

- i. capitale sociale versato non inferiore ad euro 350.000 ovvero disponibilità della medesima cifra tra capitale versato e riserve indivisibili in caso di agenzia cooperativa;
- ii. deposito cauzionale e fideiussione bancaria o assicurativa per un importo non inferiore al 5% del fatturato al netto dell'IVA, e comunque non inferiore a 200.000, a garanzia dei crediti dei lavoratori impiegati e dei corrispondenti crediti contributivi;
- iii. regolare contribuzione ai fondi di cui all'art. 12;
- iv. presenza di almeno 20 soci e, tra questi, un fondo mutualistico per lo sviluppo e la cooperazione in qualità di socio sovventore.

Il mancato possesso dei requisiti fin qui elencati in capo al soggetto somministrante, pur rappresentando un presupposto logico dell'autorizzazione ministeriale richiesta ai fini della somministrazione, non integra un elemento costitutivo del reato in esame.

La norma sanziona infatti l'esercizio non autorizzato delle attività di cui alle prime due lettere dell'art. 4, e non anche l'esercizio delle medesime attività in assenza dei requisiti di cui all'art. 5, che pure costituiscono il presupposto dell'autorizzazione.

Di conseguenza, appare penalmente rilevante la somministrazione resa da un soggetto di fatto in possesso di tutti i requisiti ma non formalmente autorizzato, mentre risulta esclusa la tipicità del fatto qualora il somministratore, pur figurando nell'albo dei soggetti autorizzati, risulti in concreto non in possesso dei requisiti richiesti.

---

d) dotazione, nelle sedi, di attrezzature, spazi e materiali idonei allo svolgimento delle attività, in coerenza con il servizio effettuato;

e) presenza di un responsabile anche con funzioni di operatore;

f) indicazione visibile all'esterno dei locali dell'orario di apertura al pubblico;

g) indicazione visibile all'interno dei locali dei seguenti elementi informativi:

1) gli estremi del provvedimento di accreditamento e i servizi per il lavoro erogabili;

2) il nominativo del responsabile dell'unità organizzativa.

4. Per lo svolgimento delle attività di somministrazione e intermediazione è richiesta la presenza di almeno sei sedi operative adibite a sportello in almeno quattro regioni sul territorio nazionale.

5. I locali adibiti a sportello per lo svolgimento delle attività autorizzate alla somministrazione e intermediazione devono possedere, in aggiunta ai requisiti previsti dal comma 3, i seguenti:

a) garanzia di una fascia di venti ore settimanali minime di apertura degli sportelli al pubblico;

b) presenza di almeno due operatori per ogni sede operativa.

Più complessa la posizione dell'utilizzatore, il quale risponde non solo della somministrazione fornita da un soggetto non autorizzato, ma anche della somministrazione di cui egli si avvale al di fuori dei limiti "ivi previsti".

Tale ultimo inciso sembra rinviare al contenuto degli artt. 32, 33 e 34 del D.lgs. n. 81/2015, che attualmente disciplinano i limiti all'utilizzabilità della somministrazione.

#### - **Appalto illecito e somministrazione fraudolenta**

Come già accennato *supra*, le ipotesi di appalto e distacco illeciti previsti dall'art. 18 comma, 5 *bis* sono rimaste inalterate nella loro originaria formulazione per quanto attiene alla descrizione delle condotte tipizzate, continuando così a stigmatizzare tanto l'utilizzatore quanto il somministratore che, rispettivamente, si profittano e mettono a disposizione manodopera tramite un contratto di appalto privo dei requisiti di cui all'art. 29, comma 1 del decreto <sup>(10)</sup>.

La riforma, infatti, non ha modificato né il dato testuale della disposizione incriminatrice né il primo comma dell'art. 29.

Ne deriva, in ultima analisi, che il contratto di appalto o il distacco sono penalmente rilevanti allorquando vengono utilizzati per mascherare una mera somministrazione di manodopera.

Non sarebbe invece illecito, sotto un profilo penale, il contratto di appalto che, pur violando il neo-introdotta comma 1 *bis*, e dunque prevedendo un trattamento economico sfavorevole rispetto a quello applicato nel settore e per la zona connessa all'oggetto dell'appalto, dovesse rispettare i criteri posti dall'interpretazione del citato primo comma dell'art. 29 per definire l'appalto c.d. genuino <sup>(11)</sup>.

Si realizza così un interessante differenziazione del trattamento sanzionatorio tra l'ipotesi di appalto illecito e quella di somministrazione fraudolenta.

Se infatti un contratto di somministrazione, altrimenti regolare, risultasse finalizzato all'elusione del contratto collettivo applicabile al lavoratore, questo sarebbe nullo e penalmente rilevante, mentre risulterebbe lecito il perseguimento del medesimo scopo attraverso un contratto di appalto.

---

<sup>(10)</sup> La disposizione citata stabilisce che: "*Ai fini della applicazione delle norme contenute nel presente titolo, il contratto di appalto, stipulato e regolamentato ai sensi dell'articolo 1655 del codice civile, si distingue dalla somministrazione di lavoro per la organizzazione dei mezzi necessari da parte dell'appaltatore, che può anche risultare, in relazione alle esigenze dell'opera o del servizio dedotti in contratto, dall'esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto, nonché per la assunzione, da parte del medesimo appaltatore, del rischio d'impresa*".

<sup>(11)</sup> Trattasi, alla luce dello sviluppo giurisprudenziale e dottrinale, dei seguenti criteri:

l'organizzazione, in capo all'appaltatore, di mezzi necessari, in relazione alle esigenze dell'opera o del servizio dedotti in contratto (Cass. Civ., Sez. lav., 28 giugno 2023, n.18455; Cass.Civ., Sez. lav.,14 agosto 2019, n. 21413);

l'esercizio, da parte dell'appaltatore, del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto (Cass. Civ., Sez. lav., 27 aprile 2022, n. 13182);

l'assunzione, da parte dell'appaltatore, del rischio d'impresa, inteso in senso economico (Cass. Civ., Sez. lav., 27 novembre 2018, n. 30964).

Nella recente giurisprudenza di merito, si veda Trib. Torino, Sez. III, 21 marzo 2023, n. 1244 che individua quali indici dell'appalto *non* genuino (i) l'inserimento stabile del personale dell'appaltatore nel ciclo produttivo del committente, (ii) l'identità dell'attività svolta dal personale dell'appaltatore rispetto a quella svolta dai dipendenti del committente, (iii) la proprietà in capo al committente delle attrezzature necessarie per l'espletamento delle attività e (iv) l'organizzazione da parte del committente dell'attività dei dipendenti dell'appaltatore.

## - Somministrazione illecita, appalto illecito e falsa fatturazione

La novella lascia invece del tutto inalterati i profili di rilevanza penale delle condotte “ancillari” alle ipotesi di interposizione illecita di manodopera e appalto illecito.

I costi sostenuti dall'utilizzatore della manodopera di fatto illegittimamente somministrata tramite un contratto di appalto illecito sono infatti qualificati come non deducibili, e le relative fatture emesse dall'appaltatore sono considerate false sia in ragione della natura simulata del negozio giuridico sottostante<sup>(12)</sup>, che in ragione dell'estraneità del soggetto emittente rispetto al rapporto giuridico effettivamente posto in essere<sup>(13)</sup>.

Ne consegue che la deduzione di tali costi, documentati tramite le fatture emesse dall'appaltatore, all'interno delle dichiarazioni ai fini delle imposte sui redditi integri, secondo l'orientamento condiviso dalla giurisprudenza maggioritaria, il reato di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture per operazioni inesistenti di cui all'art. 2 D.lgs. 10 marzo 2000, n. 74<sup>(14)</sup>.

Le considerazioni sopra esposte rendono dunque la somministrazione e l'appalto illecito potenzialmente rilevanti anche ai fini della responsabilità amministrativa da reato degli enti ai sensi dell'art. 25 *quinquiesdecies* del D.lgs. 8 giugno 2001, n. 231.

---

<sup>(12)</sup> In questo senso, Cass. pen., Sez. III, 28 ottobre 2022, n. 45114: “*le fatture emesse con riferimento ad un appalto di servizi, il quale costituisce lo “schermo” per occultare una somministrazione irregolare di manodopera, in violazione dei divieti di cui al D.Lgs. n. 10 settembre 2003, n. 276, all'epoca vigente, da un lato, sono qualificabili come fatture connesse al compimento di un negozio giuridico apparente diverso da quello realmente intercorso tra le parti, e, per altro verso, attengono ad una operazione implicante significative conseguenze di rilievo fiscale.*”

<sup>(13)</sup> Sul punto, Cass. pen., sez. III, 26 giugno 2020, n. 20901: “*il D.Lgs. n. 74 del 2000, art. 1, lett. a) chiarisce infatti che, ai fini del presente decreto legislativo per “fatture inesistenti” si intendono, tra l'altro, le fatture “che riferiscono l'operazione a soggetti diversi da quelli effettivi”, ossia sono quei soggetti che, in realtà, non hanno preso parte all'operazione e sono invece indicati nel documento. Tale situazione abbraccia il caso in cui il soggetto che ha emesso il documento non ha però effettuato la prestazione cui il documento medesimo si riferisce, perché si tratta di un soggetto irreali, come nel caso di nomi di fantasia, oppure non ha avuto alcun rapporto con il contribuente finale.*

*In tal modo, infatti, il contribuente fa apparire di avere speso somme in realtà non sborsate e pone così in essere una lesione del bene giuridico protetto, costituito dal patrimonio erariale.*

*Sulla base di questa ricostruzione, si è costantemente affermato il principio - con cui non si confronta il Tribunale cautelare - secondo cui il reato di utilizzazione fraudolenta in dichiarazione di fatture per operazioni inesistenti (D.Lgs. n. 74 del 2000, art. 2) è integrato, con riguardo alle imposte dirette, dalla sola inesistenza oggettiva, ovvero quella relativa alla diversità, totale o parziale, tra costi indicati e costi sostenuti, mentre, con riguardo all'IVA - ciò che rileva nella vicenda in esame - esso comprende anche la inesistenza soggettiva, ovvero quella relativa alla diversità tra soggetto che ha effettuato la prestazione e quello indicato in fattura (Sez. 3, n. 6935 del 23/11/2017 - dep. 13/02/2018, Fiorin, Rv. 272814; Sez. 3, n. 27392 del 27/04/2012 - dep. 11/07/2012, P.M. in proc. Bosco e altro, Rv. 253055; Sez. 3, n. 10394 del 14/01/2010 - dep. 16/03/2010, Gerotto, Rv. 246327).*

*Coerentemente con quest'impostazione, questa Corte ha predicato che l'indicazione di elementi passivi fittizi nella dichiarazione, avvalendosi di fatture per operazioni soggettivamente inesistenti, anziché relative ad operazioni oggettivamente inesistenti, non incide sulla configurabilità del reato di dichiarazione fraudolenta previsto dal D.Lgs. 10 marzo 2000, n. 74, art. 2 il quale, nel riferirsi all'uso di fatture o altri documenti concernenti operazioni inesistenti, non distingue tra quelle che sono tali dal punto di vista oggettivo o soggettivo (Sez. 3, n. 4236 del 18/10/2018 - dep. 29/01/2019, Di Napoli, Rv. 27569201; Sez. 3, n. 30874 del 02/03/2018 - dep. 09/07/2018, Hugony; Rv. 273728).*

*Logico corollario di tale ricostruzione è che il delitto D.Lgs. n. 74 del 2000, ex art. 2 è astrattamente configurabile nel caso di intermediazione illegale di manodopera, stante la diversità tra il soggetto emittente la fattura e quello che ha fornito la prestazione.*

*Si tratta di una conclusione coerente con il principio affermato da questa Corte, secondo cui è configurabile il concorso fra la contravvenzione di intermediazione illegale di mano d'opera (D.Lgs. n. 276 del 2003, art. 18) ed il delitto di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture per operazioni inesistenti (D.Lgs. n. 74 del 2000, art. 2), nel caso di utilizzo di fatture rilasciate da una società che ha effettuato interposizione illegale di manodopera (Sez. 3, n. 24540 del 20/03/2013 - dep. 05/06/2013, P.G. in proc. De Momi e altri, Rv. 25642401) Sez. 3, n. 24540 del 20/03/2013 - dep. 05/06/2013, P.G. in proc. De Momi e altri, Rv. 256424: in applicazione del principio, la Corte ha annullato la sentenza di proscioglimento del G.u.p. che aveva escluso sussistenza del reato tributario sul presupposto che non potevano considerarsi soggettivamente inesistenti le fatture rilasciate dalla società svolgente l'intermediazione illegale di manodopera, perché comunque erano stati effettivamente sopportati i costi per il pagamento dei lavoratori”.*

<sup>(14)</sup> Sul punto, occorre rilevare che la giurisprudenza ha ritenuto configurabile il concorso tra la contravvenzione di intermediazione illegale di manodopera ed il delitto di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture per operazioni inesistenti nel caso di utilizzo di fatture rilasciate da una società che ha effettuato interposizione illegale di manodopera (Cass. pen., Sez. III, 20 marzo 2013, n. 24540).

In questo senso, una recente pronuncia della Suprema Corte ha affermato il principio secondo cui l'ente beneficiario della illecita somministrazione di manodopera commetterebbe il reato di cui all'art. 2 D.lgs. n. 74/2000 nella misura in cui dichiarasse, in detrazione, un debito IVA maturato nell'ambito di un appalto illecito, finalizzato a mascherare una somministrazione di manodopera <sup>(15)</sup>.

#### - **Considerazioni conclusive**

Delimitato il perimetro delle modifiche apportate dal Legislatore, e analizzate alcune delle ricadute applicative del nuovo assetto normativo, pare utile e opportuno svolgere una breve riflessione conclusiva circa l'effettivo grado di afflittività raggiunto dalle norme incriminatrici ripristinate.

L'inasprimento sanzionatorio perseguito dal Legislatore tramite l'introduzione della pena detentiva *in alternativa* a quella pecuniaria, con la conseguente fuoriuscita delle fattispecie contravvenzionali in analisi dal perimetro della depenalizzazione, appare fortemente diluito dall'operatività del meccanismo estintivo speciale di cui agli artt. 20 e ss. del D.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758 <sup>(16)</sup> e 15 del D.lgs. 23 aprile 2004, n. 124 <sup>(17)</sup>.

In altri termini, trattandosi di ipotesi poste a tutela del mercato del lavoro, troverà applicazione la speciale causa di estinzione prevista dalla normativa citata, in forza della quale, anche in ragione del neo-introdotta limite massimo di euro 50.000 per le ammende proporzionali, il soggetto attivo

---

<sup>(15)</sup> Così Cass. pen., Sez. III, 27 gennaio 2022, n. 16302.

<sup>(16)</sup> L'articolo 20 così dispone:

1. Allo scopo di eliminare la contravvenzione accertata, l'organo di vigilanza, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all'art. 55 del codice di procedura penale, impartisce al contravventore un'apposita prescrizione, fissando per la regolarizzazione un termine non eccedente il periodo di tempo tecnicamente necessario. Tale termine è prorogabile a richiesta del contravventore, per la particolare complessità o per l'oggettiva difficoltà dell'adempimento. In nessun caso esso può superare i sei mesi. Tuttavia, quando specifiche circostanze non imputabili al contravventore determinano un ritardo nella regolarizzazione, il termine di sei mesi può essere prorogato per una sola volta, a richiesta del contravventore, per un tempo non superiore ad ulteriori sei mesi, con provvedimento motivato che è comunicato immediatamente al pubblico ministero.
2. Copia della prescrizione è notificata o comunicata anche al rappresentante legale dell'ente nell'ambito o al servizio del quale opera il contravventore.
3. Con la prescrizione l'organo di vigilanza può imporre specifiche misure atte a far cessare il pericolo per la sicurezza o per la salute dei lavoratori durante il lavoro.
4. Resta fermo l'obbligo dell'organo di vigilanza di riferire al pubblico ministero la notizia di reato inerente alla contravvenzione ai sensi dell'art. 347 del codice di procedura penale.”

Il successivo articolo 21 così dispone:

1. Entro e non oltre sessanta giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione, l'organo di vigilanza verifica se la violazione è stata eliminata secondo le modalità e nel termine indicati dalla prescrizione.
2. Quando risulta l'adempimento alla prescrizione, l'organo di vigilanza ammette il contravventore a pagare in sede amministrativa, nel termine di trenta giorni, una somma pari al quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa. Entro centoventi giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione, l'organo di vigilanza comunica al pubblico ministero l'adempimento alla prescrizione, nonché l'eventuale pagamento della predetta somma.
3. Quando risulta l'inadempimento alla prescrizione, l'organo di vigilanza ne dà comunicazione al pubblico ministero e al contravventore entro novanta giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione.

<sup>(17)</sup> La norma citata dispone come segue: “1. Con riferimento alle leggi in materia di lavoro e legislazione sociale la cui applicazione è affidata alla vigilanza della direzione provinciale del lavoro, qualora il personale ispettivo rilevi violazioni di carattere penale, punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda ovvero con la sola ammenda, impartisce al contravventore una apposita prescrizione obbligatoria ai sensi degli articoli 20 e 21 del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758, e per gli effetti degli articoli 23 e 24 e 25, comma 1, dello stesso decreto.

2. L'articolo 22 del citato D.lgs. n. 758/1994, trova applicazione anche nelle ipotesi di cui al comma 1.

3. La procedura di cui al presente articolo si applica anche nelle ipotesi in cui la fattispecie è a condotta esaurita, ovvero nelle ipotesi in cui il trasgressore abbia autonomamente provveduto all'adempimento degli obblighi di legge sanzionati precedentemente all'emanazione della prescrizione.

potrà estinguere ogni contravvenzione punita *in via alternativa* con l'ammenda o l'arresto adempiendo alle prescrizioni impartite dall'organo di vigilanza e versando la somma (al più) di euro 12.500 <sup>(18)</sup>. Fa eccezione, quindi, l'ipotesi di esercizio non autorizzato dell'attività di intermediazione con scopo di lucro, che vede l'applicazione *congiunta* della pena detentiva e della pena pecuniaria.

Se dunque risulta apprezzabile l'intento di assoggettare a sanzione penale un più ampio catalogo di forme illecite di interposizione di manodopera, la perdurante previsione della alternatività della pena pecuniaria rispetto alla pena detentiva, con la conseguente applicabilità del regime delle prescrizioni obbligatorie poc'anzi citato a tutte le fattispecie eccetto l'intermediazione illecita, in uno alla determinazione di un limite massimo per le ammende proporzionali, sembra neutralizzare, almeno in parte, l'efficacia della riforma.

In conclusione, a parere di chi scrive l'intervento legislativo in commento reintroduce solo in astratto rilevanza penale delle condotte di mera violazione della normativa in tema di interposizione di manodopera, senza però incidere significativamente sull'efficacia deterrente di tali norme, quantomeno nei confronti di soggetti sufficientemente patrimonializzati.

Ciò posto, visto che le medesime condotte, realizzate nell'ambito di grandi realtà imprenditoriali, risultano ancora fortemente perseguibili per le conseguenze illecite che determinano sul piano del diritto penale tributario e della responsabilità amministrativa da reato degli enti, è ragionevole aspettarsi che il modico inasprimento delle sanzioni penali per le fattispecie base vada ad incidere perlopiù sulle piccole e medie imprese che, statisticamente, rappresentano in minor misura il "bersaglio" delle contestazioni mosse ai sensi del D.lgs. n. 231/2001.

---

<sup>(18)</sup> Più in dettaglio, secondo la procedura dettata dal D.lgs. n. 758/1994, a fronte dell'accertamento della violazione in materia di sicurezza e igiene del lavoro da parte dell'organo di vigilanza, quest'ultimo impartisce al contravventore apposite prescrizioni da ottemperare entro un dato termine (di massimo di sei mesi, prorogabile per una sola volta di ulteriori sei mesi). In caso di esatto adempimento alle prescrizioni, l'organo di vigilanza ammette il contravventore al pagamento di una somma pari al quarto del massimo dell'ammenda prevista per la contravvenzione commessa, dandone altresì comunicazione al Pubblico Ministero, il quale richiede l'archiviazione del procedimento penale - *medio tempore* iscritto e poi sospeso *ope legis* in virtù di tale meccanismo - per intervenuta estinzione del reato contravvenzionale.