

2

2016

Diritto delle Relazioni Industriali

Pubblicazione Trimestrale - Poste Italiane s.p.a. - Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003 (convertito in L. 27/02/2004 n° 46) articolo 1, comma 1, DCB (VARESE)



**ADAPT**  
www.adapt.it  
UNIVERSITY PRESS

# Diritto delle Relazioni Industriali

Rivista trimestrale già diretta da  
**MARCO BIAGI**

## *In questo numero*

### RICERCHE

*La regolazione del mercato del lavoro tra recenti riforme,  
principi costituzionali e prassi*

### INTERVENTI

*Appalti: nozione lavoristica e tutela dei crediti retributivi dei lavoratori*

### GIURISPRUDENZA ITALIANA

*Responsabilità solidale: quid juris in caso di fallimento dell'appaltatore?*

*Licenziamento disciplinare in violazione del CCNL applicabile*

*Licenziamento, incertezza della tutela e prescrizione*

*Termini decadenziali e contratti di somministrazione scaduti*

*prima dell'entrata in vigore della l. n. 183/2010*

### LEGISLAZIONE, PRASSI AMMINISTRATIVE E CONTRATTAZIONE

*Industria alimentare: contrattazione aziendale nel biennio 2014-2015*

*Il nuovo sistema delle dimissioni: scopi e risultati della riforma*

*Collaborazioni etero-organizzate e "riqualificazione" ispettiva*

*Depenalizzazione dei reati in materia di lavoro*

### GIURISPRUDENZA E POLITICHE COMUNITARIE DEL LAVORO

*La Corte di giustizia sull'art. 8 Regolamento Roma I:*

*le sentenze Koelzsch, Voogsgeerd e Schlecker*

### OSSERVATORIO INTERNAZIONALE E COMPARATO

*Quadro internazionale e comparato - I sindacati e la migrazione in Europa*

**N. 2/XXVI - 2016**



**GIUFFRÈ EDITORE**

# DIRITTO DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI

Rivista fondata da Luciano Spagnuolo Vigorita e già diretta da Marco Biagi

## DIREZIONE

Tiziano Treu, Mariella Magnani, Michele Tiraboschi (*direttore responsabile*)

## COMITATO SCIENTIFICO

Gian Guido Balandi, Francesco Basenghi, Mario Biagioli, Roberta Bortone, Alessandro Boscati, Umberto Carabelli, Bruno Caruso, Laura Castelvetti, Giuliano Cazzola, Gian Primo Cella, Carlo Dell'Aringa, Riccardo Del Punta, Raffaele De Luca Tamajo, Pietro Ichino, Vito Sandro Leccese, Fiorella Lunardon, Arturo Maresca, Luigi Mariucci, Oronzo Mazzotta, Luigi Montuschi, Gaetano Natullo, Luca Nogler, Angelo Pandolfo, Roberto Pedersini, Marcello Pedrazzoli, Adalberto Perulli, Giampiero Proia, Mario Ricciardi, Mario Rusciano, Giuseppe Santoro-Passarelli, Franco Scarpelli, Paolo Sestito, Pier Antonio Varesi, Luciano Spagnuolo Vigorita, Patrizia Tullini, Armando Tursi, Carlo Zoli, Lorenzo Zoppoli.

## COMITATO EDITORIALE INTERNAZIONALE

Carmen Agut García (*Castellón*), Janice Bellace (*Pennsylvania*), Roger Blanpain (*Lovanio*), Julio Grisolia (*Buenos Aires*), Csilla Kolonnay Lehoczký (*Budapest*), Antonio Ojeda Avilés (*Siviglia*), Shinya Ouchi (*Tokyo*), Miguel Rodríguez-Pinêro y Bravo-Ferrer (*Madrid*), Juan Raso Delgue (*Montevideo*), Jacques Rojot (*Parigi*), Malcolm Sargeant (*Londra*), Manfred Weiss (*Francoforte*).

## REDAZIONE

Paolo Tomassetti (*redattore capo*), Andrea Bollani (*coordinatore Osservatorio giurisprudenza italiana*), Luca Calcaterra, Guido Canavesi, Lilli Viviana Casano, Emanuele Dagnino, Francesca De Michiel, Maurizio Del Conte, Maria Del Frate, Maria Teresa Crotti, Marco Ferraresi (*coordinatore Pavia*), Giuseppe Ludovico, Laura Magni (*coordinatore Modena*), Pietro Manzella (*revisore linguistico*), Marco Marzani, Emmanuele Massagli, Giuseppe Mautone, Nicoletta Pagni, Giovanni Battista Panizza, Flavia Pasquini, Pierluigi Rausei, Nicola Salerno, Raffaello Santagata, Silvia Spattini, Gaetano Zilio Grandi.

## COMITATO DEI REVISORI

Francesco Basenghi, Vincenzo Bavaro, Stefano Bellomo, Mario Biagioli, Marina Brolo, Umberto Carabelli, Bruno Caruso, Carlo Dell'Aringa, Maurizio Del Conte, Riccardo Del Punta, Vincenzo Ferrante, Donata Gottardi, Pietro Ichino, Vito Sandro Leccese, Fiorella Lunardon, Arturo Maresca, Oronzo Mazzotta, Luca Nogler, Antonella Occhino, Angelo Pandolfo, Pasquale Passalacqua, Marcello Pedrazzoli, Adalberto Perulli, Giampiero Proia, Giuseppe Santoro-Passarelli, Patrizia Tullini, Armando Tursi, Antonio Vallebona, Pier Antonio Varesi, Gaetano Zilio Grandi, Carlo Zoli, Antonello Zoppoli, Lorenzo Zoppoli.

ADAPT – Centro Studi Internazionali e Comparati del Dipartimento di Economia Marco Biagi Diritto Economia Ambiente Lavoro – Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Viale Berengario, 51 – 41100 Modena (Italy) – Tel. +39 059 2056742; Fax +39 059 2056043. Indirizzo e-mail: [dri@unimore.it](mailto:dri@unimore.it)

Dipartimento di Studi Giuridici – Università degli Studi di Pavia  
Corso Strada Nuova, 65 – 27100 Pavia (Italy) – Tel. +39 0382 984013; Fax +39 0382 27202.  
Indirizzo e-mail: [dri@unipv.it](mailto:dri@unipv.it)

Diritto delle Relazioni Industriali si impegna a procedere alla selezione qualitativa dei materiali pubblicati sulla base di un metodo di valutazione formalizzata e anonima di cui è responsabile il Comitato dei revisori. Tale sistema di valutazione è coordinato dalla direzione che si avvale anche del Comitato scientifico e del Comitato editoriale internazionale

Amministrazione: Casa editrice Dott. A. GIUFFRÈ EDITORE S.p.A.,  
via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano - tel. 02/38.089.200 - fax 02/38089432  
Internet: <http://www.giuffre.it> - e-mail: [vendite@giuffre.it](mailto:vendite@giuffre.it)

## Pubblicità:

Dott. A. GIUFFRÈ EDITORE S.p.A. - Servizio Pubblicità, via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano - tel. 02/38.089.335 - fax 02/38089426  
e-mail: [periodici@giuffre.it](mailto:periodici@giuffre.it)

## CONDIZIONI DI ABBONAMENTO PER IL 2016

Unione europea	€ 120,00
Paesi extra Unione europea	€ 180,00
Prezzo di un singolo numero (Extra U.E. € 45,00)	€ 30,00
Sconto 10% per i soci AISRI - soci ADAPT - abbonati Bollettino ADAPT - soci AIDP - soci GIDP	

## RIVISTA ON-LINE ALL'INTERNO DI "BIBLIOTECA RIVISTE" DAL 1991

U.E. abbonato € 31,00\* non abbonato € 99,00\*

\*IVA esclusa

La rivista on-line riproduce, in pdf, i contenuti di ogni fascicolo dall'anno indicato fino all'ultimo numero in pubblicazione.

La sottoscrizione dell'abbonamento "abbonato" alla rivista cartacea garantisce un accesso al contenuto dal 1 gennaio 2016, o da qualunque data successiva di sottoscrizione, fino al 31 dicembre 2016.

La sottoscrizione dell'abbonamento "non abbonato" alla rivista cartacea garantisce un accesso di 365 giorni dalla data di sottoscrizione.

In seguito alla sottoscrizione sarà inviata all'abbonato una password di accesso.

Il sistema on-line Biblioteca Riviste permette la consultazione dei fascicoli attraverso ricerche:

- full text
- per estremi di pubblicazione (numero e anno fascicolo)
- per data

In caso di sottoscrizione contemporanea alle due riviste cartacee qui di seguito indicate **sconto 10% sulla quota di abbonamento:**

	Unione europea	Paesi extra Unione europea
Diritto delle Relazioni Industriali	€ 120,00	€ 180,00
Rivista Italiana di Diritto del Lavoro	€ 155,00	€ 232,00

L'abbonamento alla rivista cartacea decorre dal 1° gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri relativi all'annata, compresi quelli già pubblicati.

Il pagamento può effettuarsi direttamente all'Editore:

- con versamento sul c.c.p. 721209, indicando chiaramente gli estremi dell'abbonamento;
- a ricevimento fattura (riservata ad enti e società);
- mediante carta di credito (VISA - MASTERCARD - EUROCARD - CARTA SI), precisando: numero, scadenza, data di nascita;
- oppure tramite gli Agenti Giuffrè a ciò autorizzati (cfr. pagine gialle).

Il rinnovo dell'abbonamento deve essere effettuato entro il 31 marzo di ciascun anno.

I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati al ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine si spediscono, se disponibili, contro rimessa dell'importo.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate all'Editore.

Per ogni effetto l'abbonato elegge domicilio presso la "Dott. A. Giuffrè Editore SpA" - Via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano.

*I contributi pubblicati in questa rivista potranno essere riprodotti dall'Editore su altre, proprie pubblicazioni, in qualunque forma*

Registrazione presso il Tribunale di Milano al n. 1 del 4 gennaio 1991

R.O.C. n. 6569 (già RNS n. 23 vol. 1 foglio 177 del 2/7/1982)

Direttore responsabile: MICHELE TIRABOSCHI



Rivista associata all'Unione della Stampa Periodica Italiana

Pubblicità inferiore al 45%

Tipografia «MORI & C. S.p.A.» - 21100 VARESE - VIA F. GUICCIARDINI 66

slatore è di evitare che la stabilizzazione sia strumentalizzata per eludere possibili esiti negativi di un accertamento ispettivo in corso di svolgimento.

Viceversa, nel non auspicato caso in cui l'accesso ispettivo abbia luogo a procedura di stabilizzazione in corso, perché ad esempio non siano ancora trascorsi dodici mesi dall'assunzione dei lavoratori interessati, il rispetto delle condizioni di cui all'art. 54 del d.lgs. n. 81/2015 determinerà l'estinzione degli eventuali illeciti accertati all'esito dell'ispezione. Il Ministero precisa che in dette ipotesi gli ispettori dovranno evidenziare, nel verbale notificato agli interessati, che gli illeciti dovranno considerarsi estinti se risulteranno rispettate le condizioni indicate dal citato art. 54 del d.lgs. n. 81/2015 e, in particolare, il mantenimento del rapporto di lavoro per il periodo previsto dalla disposizione.

L'estinzione degli illeciti, inoltre, non si verifica con riferimento a quei rapporti di collaborazione "trasformati" in rapporti di lavoro subordinato che vengano a cessare prima dei dodici mesi per volontà del datore di lavoro, fatte salve le ipotesi di giusta causa ovvero giustificato motivo soggettivo.

Il Ministero chiarisce, infine, che tale procedura non inficia la possibilità di avvalersi dell'esonero contributivo previsto dalla legge di stabilità 2016, attesa l'assenza di esplicite previsioni in senso contrario, sempreché risultino rispettate anche le altre condizioni che l'ordinamento richiede per il godimento di benefici normativi e contributivi (in tal senso già il parere della Fondazione Studi Consulenti del lavoro n. 3/2015).

*Carmine Santoro*

*Funzionario del Ministero del lavoro*

*Docente di Diritto sanzionatorio del lavoro*

*Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro*

*Università degli Studi di Bergamo, ADAPT-CQIA*

### **3. Servizi ispettivi e attività di vigilanza (segue)**

**3.3.** Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 5 febbraio 2016, n. 6 (in [Boll. ADAPT](#), 2016, n. 4).

#### **La depenalizzazione dei reati in materia di lavoro**

**Sommario:** **1.** Ambito di applicazione. – **2.** Regimi distinti. – **2.1.** Regime intertemporale. – **2.2.** Regime ordinario. – **3.** Omesso versamento delle ritenute. – **4.** Altri illeciti depenalizzati.

**1.** I reati depenalizzati per effetto del d.lgs. 15 gennaio 2016, n. 8, la cui portata è stata illustrata dalla circ. Min. lav. 5 febbraio 2016, n. 6, modificano sensibilmente il diritto sanzionatorio del lavoro, determinando un deciso amplia-

mento della sfera applicativa delle sanzioni amministrative, a fronte di una corrispondente riduzione di quelle penali. La circolare in esame sottolinea come la depenalizzazione (art. 1, comma 1, d.lgs. n. 8/2016) interessi i reati puniti con pena pecuniaria, indistintamente delitti (puniti con la multa) o contravvenzioni (puniti con l'ammenda), anche con riguardo alle ipotesi di reato che, nella forma aggravata, prevedono l'applicazione della pena detentiva, anche se alternativa o congiunta alla pena pecuniaria, in tal caso, l'originaria ipotesi aggravata viene ad integrare una autonoma fattispecie di reato, che rimane esclusa dalla depenalizzazione (art. 1, comma 2, d.lgs. n. 8/2016), come nel caso della somministrazione abusiva, dell'appalto illecito o del distacco illecito realizzati con sfruttamento di minori. Sono fatti salvi dalla trasformazione in illeciti amministrativi (oltre agli illeciti penali previsti dal codice penale e dal d.lgs. n. 286/1998, in materia di extra-comunitari) tutti i reati in materia di salute e sicurezza sul lavoro, secondo quanto previsto espressamente dall'allegato al d.lgs. n. 8/2016, richiamato dall'art. 1, comma 3, dello stesso decreto delegato, che esclude dalla depenalizzazione le fattispecie penali contenute nel d.lgs. n. 81/2008, nella l. n. 257/1992 e nella l. n. 1045/1939.

**2.** Il Ministero del lavoro individua due distinti regimi applicativi del d.lgs. n. 8/2016, in base al momento della condotta illecita (*tempus commissi delicti*):

- *regime intertemporale*: applicabile agli illeciti commessi prima del 6 febbraio 2016, vale a dire alle condotte iniziate e cessate prima di tale data, per cui operano gli artt. 8 e 9 del d.lgs. n. 8/2016;
- *regime ordinario*: applicabile agli illeciti commessi dal 6 febbraio 2016 in poi, per cui operano gli artt. 1-7 del d.lgs. n. 8/2016.

**2.1.** Come evidenziato dalla circ. n. 6/2016, l'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 8/2016 stabilisce che la sostituzione delle sanzioni penali con le nuove sanzioni amministrative trova applicazione anche nei riguardi delle violazioni commesse prima del 6 febbraio 2016, se il procedimento penale non è stato definito con sentenza o con decreto irrevocabili (il Ministero sottolinea come con tale disposizione si sia sancita la retroattività delle sanzioni amministrative che sostituiscono le originarie sanzioni penali).

D'altra parte, in attuazione del principio penale del *favor rei*, come segnalato dalla circ. n. 6/2016, non può applicarsi una sanzione pecuniaria per un importo superiore al massimo della pena originariamente prevista per il reato depenalizzato (art. 8, comma 3, d.lgs. n. 8/2016).

Se gli illeciti sono stati accertati e giudicati come reati e il relativo procedimento penale si è concluso con sentenza di condanna o decreto irrevocabili prima del 6 febbraio 2016, il giudice dell'esecuzione revoca la sentenza o il decreto, con dichiarazione espressa che il fatto non è più previsto dalla legge come reato, dovendo adottare i relativi provvedimenti, senza formalità, con ordinanza comunicata al pubblico ministero e notificata all'interessato (art. 8, comma 2, d.lgs. n. 8/2016).

Secondo le previsioni dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 8/2016 per le condotte illecite poste in essere prima del 6 febbraio 2016 con procedimento penale

non definito, il giudice, entro il 6 maggio 2016, trasmette all'autorità amministrativa competente gli atti del procedimento, ad eccezione dell'ipotesi in cui il reato risulti già prescritto o estinto per altra causa a quella stessa data.

La circ. n. 6/2016 pone in evidenza la circostanza che nel caso in cui l'azione penale non è stata esercitata, il Pubblico Ministero provvede alla trasmissione (art. 9, comma 2, primo periodo, d.lgs. n. 8/2016), mentre se il reato è estinto (a prescindere dalla causa) il PM chiede l'archiviazione (art. 9, comma 2, secondo periodo, d.lgs. n. 8/2016).

Nel caso in cui l'azione penale sia già stata esercitata, invece, il giudice pronuncia sentenza inappellabile (di assoluzione o di non luogo a procedere) perché il fatto non è previsto dalla legge come reato (art. 129 c.p.p.), disponendo contestualmente la trasmissione degli atti all'autorità amministrativa competente, mentre in caso di sentenza di condanna già pronunciata, spetta al giudice dell'impugnazione dichiarare che il fatto non è previsto dalla legge come reato (art. 9, comma 3, d.lgs. n. 8/2016).

Per la definizione del procedimento sanzionatorio, le aree Vigilanza delle Direzioni territoriali del lavoro devono notificare, mediante il verbale unico di accertamento e notificazione (*ex* art. 13, d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124, e art. 14, l. 24 novembre 1981, n. 689), gli estremi della violazione al trasgressore e all'eventuale obbligato in solido entro e non oltre 90 giorni dalla ricezione degli atti, se residenti in Italia, ovvero entro 370 giorni, se residenti all'estero (art. 9, comma 4, d.lgs. n. 8/2016).

Con riferimento alla quantificazione delle sanzioni amministrative degli illeciti depenalizzati, la circ. n. 6/2016 invita le Direzioni territoriali del lavoro a procedere secondo quanto stabilito agli artt. 8, comma 3, e 9, comma 5, del d.lgs. n. 8/2016, in base ai quali si deve assumere come importo base la pena edittale stabilita in misura fissa per l'originario reato e su detto importo applicare la riduzione di cui all'art. 16 della l. n. 689/1981 (1/3 del massimo), mentre nel caso in cui la pena edittale è determinata con un *excursus* edittale tra limite minimo e massimo, la quantificazione della sanzione è effettuata applicando direttamente i criteri dell'art. 16 della l. n. 689/1981, vale a dire un terzo del massimo o il doppio del minimo se più favorevole. Secondo le indicazioni ministeriali, infatti, la possibilità di applicare la sanzione ridotta nella misura pari alla metà si configura soltanto nei casi in cui è esclusa l'applicazione dell'art. 16 della l. n. 689/1981.

La circ. n. 6/2016 offre anche un esempio di calcolo per l'applicazione delle sanzioni. Così nel caso di somministrazione abusiva/utilizzazione illecita (art. 18, commi 1 e 2, d.lgs. n. 276/2003) la sanzione applicabile è di 50 euro per ciascun lavoratore e per ciascuna giornata, il cui importo ridotto *ex* art. 16, l. n. 689/1981, è pari a 16,67 euro per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di occupazione.

Il trasgressore o l'obbligato in solido che paga entro 60 giorni dalla notificazione la sanzione in misura ridotta, oltre alle spese del procedimento, conse-

gue l'estinzione dell'illecito amministrativo depenalizzato (art. 9, commi 5-6, d.lgs. n. 8/2016).

Se invece il trasgressore o l'obbligato in solido non versano l'importo in misura ridotta, trovano applicazione le disposizioni della l. n. 689/1981, con riferimento alla redazione del rapporto al direttore della Direzione territoriale del lavoro, ai sensi dell'art. 17, con presa in carico per l'istruttoria conseguente da parte dell'area Legale e contenzioso, con redazione e notificazione dell'ordinanza-ingiunzione, ai sensi dell'art. 18 della l. n. 689/1981, nella quale (per effetto dell'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 8/2016) la quantificazione della sanzione da ingiungere dovrà comunque rispettare l'originario limite massimo della pena prevista per il reato depenalizzato (tenendo conto dei criteri di cui all'art. 11 della l. n. 689/1981).

Secondo i chiarimenti ministeriali, d'altra parte, il regime intertemporale interessa anche i reati per i quali è stato adottato e trasmesso alla Procura della Repubblica (art. 347 c.p.p.) il provvedimento di prescrizione obbligatoria, ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. n. 124/2004, ma soltanto se non è stato ancora notificato il verbale di ottemperanza e di ammissione al pagamento in sede amministrativa, ovvero pur essendo stato notificato il verbale di ottemperanza, ad esso non è ancora seguito il relativo pagamento. Al contrario, se è già intervenuto il pagamento i reati sono da intendersi definiti e dell'avvenuto pagamento la Direzione territoriale del lavoro deve dare rituale comunicazione alla Procura della Repubblica.

**2.2.** La circ. n. 6/2016 individua il regime ordinario per le violazioni commesse a partire dal 6 febbraio 2016, con applicazione delle modalità procedurali stabilite dagli artt. 1 e 6 del d.lgs. n. 8/2016.

In particolare le sanzioni amministrative sostitutive delle sanzioni penali sono articolate su tre fasce, secondo le misure minime e massime: da euro 5mila a euro 10mila per i reati puniti con la multa o l'ammenda non superiore nel massimo a euro 5mila; da euro 5mila a euro 30mila per i reati puniti con la multa o l'ammenda non superiore nel massimo a euro 20mila; da euro 10mila a euro 50mila per i reati puniti con la multa o l'ammenda superiore nel massimo a euro 20mila.

D'altra parte, per l'irrogazione delle sanzioni amministrative depenalizzate l'art. 6 del d.lgs. n. 8/2016 stabilisce che il relativo procedimento deve svolgersi con applicazione delle disposizioni contenute nelle sezioni I e II del capo I della l. n. 689/1981, le quali vanno osservate nei limiti in cui risultino "applicabili".

Non possono sorgere dubbi riguardo alla applicazione delle misure agevolative dell'estinzione dell'illecito di cui all'art. 16 della l. n. 689/1981, ovvero del pagamento entro 60 giorni della sanzione in misura ridotta (pagamento di una somma pari a 1/3 del massimo o al doppio del minimo se più favorevole), applicabile anche per il regime intertemporale come si è detto più sopra.

Sul punto, peraltro, il Ministero del lavoro segnala che l'importo della sanzione amministrativa da irrogare per quelle stabilite in misura variabile segue or-



dinariamente i ricordati criteri di determinazione della sanzione amministrativa ex art. 16, l. n. 689/1981, mentre nel caso in cui le pene pecuniarie delle fattispecie originariamente penali sono articolate in misura proporzionale (anche senza determinazione di limiti edittali minimi e massimi), l'art. 1, comma 6, del d.lgs. n. 8/2016 stabilisce che «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».

Ne consegue, come chiarisce la circ. n. 6/2016, che quando per il calcolo proporzionale la somma risulta inferiore a 5mila euro, la sanzione concretamente da irrogare va adeguata a tale minimo e su tale importo di 5mila euro vanno applicati gli istituti di estinzione agevolata dell'illecito amministrativo (sanzione ridottissima a seguito di diffida a regolarizzare, di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004, se applicabile al caso, e sanzione ridotta, ai sensi dell'art. 16 della l. n. 689/1981).

In merito la circolare ministeriale presenta due utili esempi di calcolo:

- *illecito a pena proporzionale fissa*: somministrazione abusiva e utilizzazione illecita (art. 18, commi 1 e 2, d.lgs. n. 276/2003): l'ammenda era pari ad euro 50 per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di lavoro, per cui nel caso di un solo lavoratore per 10 giornate si avrebbe una sanzione amministrativa pari a 500 euro (50 x 10), che essendo inferiore all'importo minimo di riferimento, impone come sanzione da irrogare quella di 5mila euro, che in misura ridotta (art. 16, l. n. 689/1981) è pari a 1.666,67 euro; nel caso in cui però la sanzione derivata dal calcolo sia superiore a 5mila euro, si procederà alla determinazione della sanzione ridotta direttamente sull'importo risultante: così se sono interessati 10 lavoratori per 15 giornate si avrà una sanzione di 7.500 euro (50 x 10 x 15), pari in misura ridotta a 2.500 euro (al reato considerato non può applicarsi la diffida a regolarizzare);
- *illecito a pena proporzionale variabile*: omessa assunzione di un privo di vista avviato al lavoro di massaggiatore o massofisioterapista (art. 4, l. n. 686/1961): l'ammontare dell'ammenda e quindi l'odierna sanzione amministrativa varia tra il limite minimo di 2 euro ed il limite massimo di 12 euro per lavoratore per ciascuna giornata; trattandosi di illecito diffidabile, l'importo è pari a 2 euro per ciascun lavoratore moltiplicato per i giorni di mancata assunzione; per verificare se la sanzione da irrogare è inferiore o superiore ai 5mila euro, deve farsi riferimento ai criteri di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004 e all'art. 16 della l. n. 689/1981: se il risultato è inferiore ai 5mila euro, si dovrà applicare comunque la sanzione minima di 5mila euro per cui la sanzione ridottissima sarà pari a 1.250 euro; quanto alla sanzione in misura ridotta essa sarà pari a 4 euro per ciascun lavoratore per ciascun giorno, ma se l'importo risulta inferiore ai 5mila euro, essa sarà comunque pari a 1.666,67 euro.

Ancora, a proposito della procedura, l'estensione della applicazione della l. n. 689/1981 comprende l'utilizzo dei criteri contenuti nell'art. 11 della medesi-

ma legge per la determinazione delle sanzioni in sede di ordinanza-ingiunzione, nonché delle procedure difensive in sede amministrativa previste dall'art. 18, con riferimento alla presentazione di scritti difensivi, alla richiesta di audizione personale e all'adozione della ordinanza di archiviazione o di ingiunzione (che definisce e conclude il procedimento) da parte dell'autorità amministrativa competente a ricevere il rapporto, individuata in base all'art. 7 del d.lgs. n. 8/2016, che, per quanto attiene alle depenalizzazioni dell'art. 1 del decreto, fa riferimento «alle autorità amministrative competenti ad irrogare le altre sanzioni amministrative già previste dalle leggi che contemplano le violazioni stesse» (comma 1). Tale richiamo identifica la Direzione territoriale del lavoro (e in futuro l'ispettorato territoriale del lavoro di cui al d.lgs. n. 149/2015), con la competenza radicata in base al luogo dove l'illecito è stato commesso, giacché tutti i provvedimenti normativi oggetto di depenalizzazione considerati recano ipotesi di violazioni già nelle competenze dell'ufficio territoriale del Ministero del lavoro.

**3.** Una particolare attenzione la circ. n. 6/2016 dedica alla disamina dell'art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 8/2016 che interviene a depenalizzare l'art. 2, comma 1-*bis*, del d.l. 12 settembre 1983, n. 463, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 novembre 1983, n. 638, con riferimento agli omessi versamenti all'Inps dei contributi previdenziali, per la quota corrispondente alle ritenute operate nei riguardi dei lavoratori dipendenti (anche agricoli) e dei collaboratori coordinati e continuativi.

La norma distingue due differenti ipotesi di illecito, una penale e una amministrativa, in base al valore dell'omissione compiuta.

Scatta la pena della reclusione fino a 3 anni congiunta alla multa fino a 1.032 euro per i soli omessi versamenti delle ritenute previdenziali di importo superiore a 10mila euro annui, mentre se l'omissione resta al di sotto di tale soglia si applica la sanzione amministrativa da 10mila a 50mila euro.

Viene confermato, come per il passato, che il datore di lavoro non è punibile con la sanzione penale e non è assoggettabile alla nuova sanzione amministrativa se versa quanto dovuto entro tre mesi dalla notifica del verbale unico di accertamento. Proprio in considerazione di tale particolare procedura di estinzione agevolata dell'illecito, non si ritiene applicabile, come rilevato nella circ. n. 6/2016, la procedura di diffida a regolarizzare (art. 13, d.lgs. n. 124/2004), ma soltanto quella di notificazione dell'illecito e di ammissione al pagamento della sanzione in misura ridotta (artt. 14 e 16, l. n. 689/1981).

Per quanto attiene all'individuazione dell'autorità competente a irrogare la sanzione amministrativa per la violazione depenalizzata dall'art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 8/2016, la norma si rivolge alle «autorità competenti ad irrogare le sanzioni amministrative già indicate [...] nel decreto-legge» (art. 7, comma 3, d.lgs. n. 8/2016), mancando, tuttavia, nella norma una specifica indicazione, la circ. Min. lav. n. 6/2016, seguita dall'Inps con il mess. 22 febbraio 2016, n. 804, richiama l'art. 35, comma 2, della l. n. 689/1981, trattandosi di violazione amministrativa connessa ad omissioni contributive, per individuare



la sede territoriale Inps competente quale autorità destinataria del rapporto, perché titolare del potere di adottare la relativa ordinanza-ingiunzione, ferma restando la competenza ad irrogare le sanzioni per gli illeciti commessi dal 6 febbraio 2016 in capo al personale ispettivo del Ministero del lavoro, dell'Inps e dell'Inail (ovvero dell'Ispettorato nazionale del lavoro, in attuazione del d.lgs. n. 149/2015).

**4.** Gli ambiti di applicazione dell'intervento depenalizzatore sono sostanzialmente tre:

- quello delle *esternalizzazioni* (somministrazione di lavoro abusiva, utilizzazione illecita, appalto e distacco illeciti);
- quello del *mercato del lavoro* (abusivismo, violazioni del collocamento obbligatorio, illecita mediazione nell'assistenza e discriminazioni di genere);
- quello *previdenziale* (oltre all'omesso versamento delle ritenute, le dichiarazioni false e gli atti fraudolenti per ottenere prestazioni previdenziali).

Per il primo ambito, riguardo alla attività di somministrazione di lavoro, di cui agli artt. 30-40 del d.lgs. n. 81/2015, se svolta senza la prescritta autorizzazione, quindi abusivamente (art. 18, comma 1, d.lgs. n. 276/2003), opera la sanzione amministrativa pari a 50 euro per ogni lavoratore occupato e per ciascuna giornata di occupazione, ma la sanzione da irrogare non può essere inferiore a 5mila euro, né superiore a 50mila euro (art. 1, commi 1, 2 e 6, d.lgs. n. 8/2016). La stessa sanzione opera anche per l'utilizzatore, vale a dire per chi effettua utilizzazione illecita, impiegando lavoratori forniti da soggetti non autorizzati. Anche l'aver stipulato un appalto illecito, in assenza dei requisiti previsti dalla legge (art. 29, d.lgs. n. 276/2003), porta lo pseudo-committente e lo pseudo-appaltatore ad essere puniti con una sanzione amministrativa pari a 50 euro per ogni lavoratore occupato e per ciascuna giornata di occupazione (art. 18, comma 5-bis, d.lgs. n. 276/2003), e parimenti la sanzione da irrogare non può essere inferiore a 5mila euro né superiore a 50mila euro. Allo stesso modo, infine, sono sanzionati lo pseudo-distaccante e lo pseudo-distaccatario per aver posto in essere un distacco illecito in assenza dei requisiti di legge (artt. 30 e 18, comma 5-bis, d.lgs. n. 276/2003). Rimangono, invece, di natura penale la somministrazione abusiva e la conseguente utilizzazione illecita, l'appalto e il distacco illeciti, attuati con sfruttamento di minori, per i quali si applica la pena congiunta dell'arresto fino a 18 mesi e dell'ammenda fino a euro 300 per giornata e per lavoratore.

Con riferimento al mercato del lavoro, l'esercizio abusivo dell'attività di intermediazione (art. 18, comma 1, d.lgs. n. 276/2003) con sfruttamento di minori assurge a fattispecie autonoma di reato, ricomprendendo sia i casi con finalità lucrativa, sia quelli senza scopo di lucro, ed è punito con l'ammenda da 1.500 a 45mila euro congiuntamente all'arresto fino a 18 mesi; anche l'intermediazione abusiva con scopo di lucro rimane condotta penalmente rilevante per cui opera la pena congiunta dell'arresto fino a 6 mesi e dell'ammenda da 1.500 a 7.500 euro, mentre se l'esercizio abusivo della atti-

vità di intermediazione è avvenuto senza che si sia perseguita alcuna finalità di lucro, operando la depenalizzazione, scatta la sanzione amministrativa da 5mila a 10mila euro (art. 1, commi 1, 3 e 5, lett. *a*, d.lgs. n. 8/2016). Alla stessa sanzione amministrativa sono assoggettati quanti esercitano senza autorizzazione attività di ricerca e selezione e di supporto alla ricollocazione del personale (art. 18, comma 1, d.lgs. n. 276/2003), sia in caso di finalità lucrativa, sia quando manca lo scopo di lucro. Si tenga presente che tale depenalizzazione in materia di abusivo esercizio delle attività di intermediazione, ricerca e selezione e ricollocazione opera anche con riferimento al collocamento dei lavoratori marittimi (per effetto del richiamo contenuto nell'art. 12 del d.P.R. n. 231/2006). Per il collocamento obbligatorio dei massaggiatori e dei massofisioterapisti privi di vista scatta la sanzione amministrativa da 2 a 12 euro per ogni giorno lavorativo e per ogni lavoratore non vedente non assunto in sostituzione di uno dei massaggiatori o massofisioterapisti diplomati che abbia cessato il lavoro (art. 4, l. n. 686/1961), ma la sanzione da irrogare non può, in ogni caso, essere inferiore a 5mila euro né superiore a 50mila euro (art. 1, commi 1, 2 e 6, d.lgs. n. 8/2016); mentre per non aver trasmesso la dichiarazione sui lavoratori assunti ovvero la comunicazione delle variazioni dei dati già dichiarati (art. 6, comma 3, l. n. 686/1961) opera la sanzione amministrativa da 5mila a 10mila euro (art. 1, commi 1, 2 e 5, lett. *a*, d.lgs. n. 8/2016). Per quanto attiene alle agenzie private e ai singoli procacciatori che operano una illecita mediazione nell'assistenza ai lavoratori e ai loro aventi causa in materia di lavoro e previdenza e assistenza (art. 17, comma 2, l. n. 152/2001) scatta la sanzione amministrativa da 5mila a 30mila euro (art. 1, commi 1, 2 e 5, lett. *b*, d.lgs. n. 8/2016), però rimane di natura penale l'illecita mediazione nell'assistenza ai lavoratori svolta nei casi più gravi puniti con l'ammenda da 1.032 euro a 10.329 euro congiunta all'arresto da 15 giorni a 6 mesi (inoltre se l'ammenda può presumersi inefficace, per le condizioni economiche del reo, il giudice può aumentarla fino a 51.645 euro). Infine, le condotte discriminatorie nell'accesso al lavoro e nello svolgimento del rapporto di lavoro in violazione delle tutele sancite dal d.lgs. n. 198/2006 sono punite con la sanzione amministrativa da 5mila a 10mila euro (art. 1, commi 1, 2 e 5, lett. *a*, d.lgs. n. 8/2016): diventano, quindi, illeciti amministrativi le violazioni in tema di discriminazioni dirette e indirette fondate sul sesso per quanto riguarda l'accesso al lavoro nonché la promozione (art. 27, commi 1 e 2, d.lgs. n. 198/2006), così in tema di discriminazioni relative alle iniziative di orientamento, formazione, perfezionamento, aggiornamento e riqualificazione professionale, inclusi i tirocini formativi e di orientamento (art. 27, comma 3); in materia di retribuzione (art. 28); in materia di mansioni, qualifiche e progressione nella carriera (art. 29); in tema di prestazioni previdenziali (art. 30). Da ultimo, per quanto attiene agli ulteriori illeciti previdenziali depenalizzati, rileva la trasformazione da illeciti penali ad illeciti amministrativi per i soggetti che effettuano dichiarazioni false o compiono altri atti al fine di procurare indebitamente a sé o ad altri prestazioni previdenziali non spettanti, o per

periodi e in misura diversi e superiori rispetto a quelli effettivamente spettanti. In particolare: con riferimento ai trattamenti di disoccupazione in edilizia (art. 18, comma 1, l. n. 427/1975), opera la sanzione amministrativa da euro 20 a euro 206 per ciascun lavoratore cui l'illecito si riferisce, ma la sanzione da irrogare non può, in ogni caso, essere inferiore a 5mila euro né superiore a 50mila euro; per le prestazioni economiche per malattia e per maternità (art. 1, comma 11, d.l. n. 663/1979, convertito dalla l. n. 33/1980), opera la sanzione amministrativa da euro 103 a euro 516 per ciascun soggetto cui si riferisce la violazione, che non può essere però inferiore a 5mila euro né superiore a 50mila euro; per le prestazioni agli agenti e ai rappresentanti di commercio (art. 33, comma 5, l. n. 12/1973) e per le prestazioni ai giornalisti professionisti (art. 12, comma 5, l. n. 1122/1955, e d.m. 1° gennaio 1953) scatta invece la sanzione amministrativa da 5mila a 10mila euro.

*Pierluigi Rausei*

*Dirigente del Ministero del lavoro e delle politiche sociali*

*Docente di Diritto sanzionatorio del lavoro*

*Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro*

*Università degli Studi di Bergamo, ADAPT-CQIA*