

# Il diritto sanzionatorio del lavoro

di

**Gianluca Picco**

con prefazione di

**Alessandro Garilli**

**ADAPT**  
LABOUR STUDIES  
e-Book series  
n. 105

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

# ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

**ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro**

DIREZIONE

**Domenico Garofalo** (*direttore responsabile*)

COMITATO SCIENTIFICO

**Marina Brollo**

**Laura Calafà**

**Guido Canavesi**

**Paola M.T. Caputi Jambrenghi**

**Daniela Caterino**

**Marco Esposito**

**Valeria Fili**

**Enrico Gragnoli**

**Paolo Gubitta**

**Vito Sandro Leccese**

**Valerio Maio**

**Enrica Morlicchio**

**Alberto Pizzoferrato**

**Simonetta Renga**

**Michele Tiraboschi**

**Anna Trojsi**

**Lucia Valente**

SEGRETERIA DI REDAZIONE

**Laura Magni** (*coordinatore di redazione*)

**Maddalena Magni**

**Pietro Manzella** (*revisore linguistico*)

**ADAPT University Press**

via Garibaldi, 7 – 24122 Bergamo

indirizzo internet [ADAPT University Press](http://ADAPT University Press)

indirizzo e-mail: [aup@adapt.it](mailto:aup@adapt.it)

I volumi pubblicati nella presente collana sono oggetto di *double blind peer review*, secondo un procedimento standard concordato dalla Direzione della collana con il Comitato scientifico e con l'Editore, che ne conserva la relativa documentazione.





# Il diritto sanzionatorio del lavoro

di

**Gianluca Picco**

con prefazione di

**Alessandro Garilli**

ISBN 979-12-80922-51-9

Pubblicato il 25 ottobre 2024

Questo lavoro di ricerca è stato realizzato nell'ambito del progetto di ricerca "PRIN LIVEABLE – LABOUR AS A DRIVER OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT" (Bando PRIN 2020 – Prot. 20205W92MT, CUP G23C22000560001, Università di Udine, P.I. prof.ssa Valeria Fili).

Si ringrazia il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Udine

*A mio Padre*



# INDICE

<i>Prefazione di Alessandro Garilli</i> .....	XIII
<i>Premessa</i> .....	XV

## Capitolo I. L'attività ispettiva tra promozione della legalità e repressione degli illeciti

1. Introduzione.....	1
SEZIONE I. VENT'ANNI DI RIFORME DELL'ISPEZIONE DEL LAVORO .....	5
2. Il decreto legislativo n. 124/2004 alla ricerca di un sistema ispettivo maggiormente efficace .....	5
3. Il decreto legislativo n. 149/2015 e l'ipotesi (mai veramente decollata) dell'agenzia unica ispettiva .....	8
4. Alla continua ricerca di una maggior efficienza ed efficacia dei servizi ispettivi: le novelle del 2021 e del 2023 .....	17
5. Il <i>dietrofront</i> sull'agenzia unica ispettiva (decreto-legge n. 19/2024). Alcune considerazioni critiche.....	23
SEZIONE II. GLI STRUMENTI A DISPOSIZIONE DEGLI ISPETTORI DEL LAVORO.....	33
6. La prevenzione dei comportamenti illeciti attraverso la promozione e diffusione della cultura della legalità .....	33
7. La conciliazione ispettiva.....	39
7.1. La conciliazione monocratica preventiva .....	39
7.2. La conciliazione monocratica contestuale e la conciliazione su istanza del datore di lavoro.....	45
7.3. Il ruolo dell'ispettore del lavoro durante la conciliazione monocratica .....	47

8.	Il procedimento ispettivo e la repressione degli illeciti in materia di lavoro.....	49
8.1.	Gli accertamenti ispettivi: il potere di accesso nei luoghi di lavoro da parte degli ispettori e l'acquisizione di dichiarazioni dei lavoratori .....	52
8.2.	Il verbale di primo accesso ispettivo .....	55
8.2.1.	I vizi del verbale di primo accesso ispettivo: nullità degli esiti ispettivi o mera irregolarità?.....	58
8.3.	La contestazione degli illeciti amministrativi in materia di lavoro e il potere di diffida degli ispettori.....	61
8.4.	Il c.d. verbale unico di accertamento e notificazione (articolo 13, comma 4, decreto legislativo n. 124/2004) .....	66
8.5.	Il rapporto per l'autorità competente e l'ordinanza-ingiunzione ..	74
9.	La prescrizione obbligatoria (articolo 15, decreto legislativo n. 124/2004) .....	78
10.	Il potere di disposizione del personale ispettivo (articolo 14, decreto legislativo n. 124/2004) .....	81
10.1.	La vivace discussione della giustizia amministrativa: la disposizione come potente arma ispettiva (financo sulla scelta dei contratti collettivi).....	86
11.	La diffida accertativa degli ispettori del lavoro (articolo 12, decreto legislativo n. 124/2004) .....	89
12.	Poteri ispettivi e "dintorni": alcune (sparse) novità del decreto-legge n. 19/2024 (convertito dalla legge n. 56/2024) .....	97
13.	Alcune considerazioni conclusive .....	103

## Capitolo II.

### **Il contrasto al lavoro sommerso e allo sfruttamento: sanzione amministrativa vs sanzione penale**

1.	Introduzione.....	107
SEZIONE I. LA MAXISANZIONE E LA SOSPENSIONE DELL'ATTIVITÀ.....		110
2.	Premessa .....	110

3. La fattispecie sanzionata .....	113
4. Il rigoroso impianto sanzionatorio e i (pochi ed eccezionali) casi di non applicabilità della maxisanzione.....	116
5. Il meccanismo premiale della diffida obbligatoria .....	120
6. Il rapporto tra la maxisanzione e gli altri illeciti .....	124
7. L'incisivo potere di sospensione dell'attività e le persistenti "ombre" dopo la novella del 2021 .....	127
8. Qualche considerazione conclusiva .....	136
SEZIONE II. L'ARTICOLO 603-BIS C.P. PER CONTRASTARE L'INTERMEDIAZIONE ILLECITA E LO SFRUTTAMENTO DEL LAVORO .....	
9. Lo sfruttamento del lavoro in Italia dal mondo agricolo a quello dell'alta moda, passando per i <i>riders</i> .....	139
10. La riforma "zoppa" del 2011 .....	146
11. La novella del 2016: la montagna ha partorito un topolino?.....	155
11.1. Gli indici di sfruttamento e l'evanescenza della nozione .....	158
11.2. L'approfittamento dello stato di bisogno del lavoratore.....	164
12. Le misure premiali nella legge n. 199/2016 .....	168
13. <i>Segue</i> : il sistema delle confische per impedire l'impiego dei beni di provenienza delittuosa .....	173
14. <i>Segue</i> : l'inserimento dell'articolo 603- <i>bis</i> c.p. nel catalogo dei c.d. "reati 231". Il controllo giudiziario e l'amministrazione giudiziaria.....	174
15. Le novità del decreto-legge n. 63/2024 per la lotta al caporalato nell'agricoltura .....	178
16. Alcune notazioni conclusive: lo strumento penale come panacea di tutti i mali? .....	180

### Capitolo III.

#### Il diritto penale per la tutela della persona che lavora tra inidoneità dissuasiva e ineffettività

1. Il diritto sanzionatorio del lavoro: dall'ipertrofia penale alla depenalizzazione, passando per l'inidoneità dissuasiva.....	189
---	-----

2. L'ultima illusione: la stagione depenalizzatoria dei decreti legislativi n. 7 e n. 8 del 2016 .....	197
2.1. Depenalizzazione e mercato del lavoro .....	199
2.1.1. Abusiva intermediazione ed esercizio non autorizzato delle attività di ricerca e selezione e di supporto alla ricollocazione del personale.....	200
2.1.2. Il divieto dell'attività di mediazione per agenzie private e procacciatori.....	201
2.1.3. Gli illeciti in materia di collocamento obbligatorio dei massaggiatori e massofisioterapisti ciechi.....	202
2.1.4. Il regime sanzionatorio delle condotte discriminatorie .....	204
2.2. Depenalizzazione ed esternalizzazioni.....	206
2.3. Depenalizzazione e sistema previdenziale.....	208
2.3.1. Gli illeciti di omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali.....	208
2.3.2. Condotte fraudolente per il conseguimento di prestazioni previdenziali e assistenziali.....	210
3. Il <i>revirement</i> del decreto-legge n. 19/2024: la via dell'inferno è lastricata di buone intenzioni.....	211
4. L'ineffettività della sanzione penale a presidio delle norme a tutela della persona che lavora.....	220
5. Sanzioni amministrative <i>vs</i> sanzioni penali: depenalizzare non (sempre) vuol dire mitigare .....	223
6. Osservazioni finali .....	228
<i>Conclusioni</i> .....	235
<i>Bibliografia</i> .....	237
<i>Notizie sull'autore</i> .....	275

## Prefazione

di Alessandro Garilli

Il volume di Gianluca Picco analizza un problema di grande importanza, e sino ad ora poco esplorato dalla letteratura scientifica: l'effettività degli strumenti pubblicistici a garanzia dello statuto protettivo del lavoro subordinato. Nei capitoli iniziali l'analisi è rivolta a ricostruire l'attività degli ispettori, che prende le mosse dal decreto legislativo n. 124/2004 e si sviluppa sino all'esame approfondito dell'odierna riforma contenuta nel decreto-legge n. 19/2024. L'approccio prescelto non è dunque quello meramente descrittivo delle trattazioni di taglio pratico, che si limitano a riportare indicazioni operative e a ricostruire gli orientamenti giurisprudenziali. Al contrario, l'Autore sottolinea come le riforme succedutesi, pur se animate da nobili intenti, difettino di un filo conduttore, ed abbiano dato vita a un quadro normativo frammentario e disorganico, che a lungo andare ha indebolito la dimensione dell'effettività dei poteri ispettivi. Senza perdere di vista il contesto politico-economico, Picco sottolinea come la dimensione dell'effettività risulti poi inficiata dalla clausola di invarianza finanziaria contenuta in numerose leggi, che compromettono la presenza capillare sul territorio del personale ispettivo.

La riflessione evidenzia poi come non necessariamente gli ispettori del lavoro tutelino la dimensione inderogabile del mercato del lavoro attraverso il tradizionale approccio repressivo-sanzionatorio, che affonda le proprie radici nella legislazione sociale degli inizi del ventesimo secolo. Invero, nell'eterogeneità del panorama legislativo di riferimento vi sono taluni istituti – come, ad esempio, quello della diffida ad adempiere – in cui il valore deterrente di un'eventuale sanzione rappresenta una sorta di coazione indiretta all'adempimento senza passare attraverso la *potestas* punitiva pubblicistica.

Anche i capitoli successivi sono un esempio dell'equilibrio con cui l'Autore riesce a dimostrare come non sempre la sanzione criminale sia la risposta ottimale alla tutela della dignità e della sicurezza dei lavoratori, se ci si pone in un'ottica costituzionalmente orientata. L'Autore si sofferma ampiamente sui limiti dell'articolo 603-*bis* c.p. sullo sfruttamento lavorativo, di cui sottolinea la formulazione infelice e le letture giurisprudenziali difformi; e, volgendo lo sguardo alle modificazioni del tessuto economico-sociale italiano, mette in evidenza l'inadeguatezza

della norma che, pensata in origine per il caporalato in agricoltura ed edilizia, oggi interessa nuove forme di sfruttamento, come quelle che avvengono nello spazio digitale delle piattaforme.

Come conseguenza della critica alla prospettiva panpenalistica, è espressa una valutazione positiva sugli interventi di depenalizzazione, che hanno avuto come contraltare un maggiore ruolo della sanzione amministrativa: quest'ultima, infatti, si porta dietro la dimensione garantista di quella penale (i principi di legalità e di irretroattività, oltre che il *ne bis in idem*), e può essere molto più efficace se di tipo pecuniario. Questa linea di politica del diritto è stata interrotta dal legislatore nel 2024: nell'ottica di tutela del contraente debole e della *fair competition* tra le imprese, le recenti modifiche sugli illeciti in caso di esternalizzazioni sono giudicate negativamente, in quanto dettate dalla retorica del "populismo penale" piuttosto che dalla reale volontà di attuare il dettato costituzionale nei rapporti materiali di lavoro.

In tale prospettiva, Picco auspica *de jure condendo* il consolidamento di rimedi preventivi e di istituzioni specializzate che spingano le imprese al rispetto delle regole a tutela della dignità dei lavoratori; e, con una buona dose di originalità, propone di "dirottare" una quota delle sanzioni amministrative a favore degli stessi lavoratori, ad esempio nelle ipotesi delle esternalizzazioni fraudolente e delle evasioni contributive.

## Premessa

Se nella produzione scientifica lavoristica è ricorrente la riflessione sulla tutela del lavoratore e sul riconoscimento dei diritti che la sostanziano, nonché sull'effettività che deve connotare lo statuto protettivo del lavoratore (ora anche non subordinato), certamente meno ricorrente è l'approfondimento degli strumenti che possono garantire detta tutela. Ciò lo si evince anche dalla trattazione manualistica di questo profilo del diritto del lavoro, tendenzialmente relegata nella parte finale.

A questo si aggiunga che siffatta trattazione soffre di una visione limitata circa gli strumenti di tutela dei diritti del lavoratore, sempre e per intero relegati all'interno del sinallagma contrattuale (privilegi del credito, prescrizione del diritto, decadenza, rinunce e transazioni, tutela giurisdizionale ed extragiudiziale); tutti strumenti che presuppongono l'iniziativa del lavoratore sovente condizionata dalla sua debolezza contrattuale, che si è voluta di recente compensare per via giurisprudenziale <sup>(1)</sup> attraverso il ripristino del regime prescrizioneale introdotto nel lontano 1966 con la sentenza n. 63 della Corte costituzionale.

Invero, salvo casi isolati, la riflessione dottrinale non ha colto una evoluzione legislativa che ha imboccato la strada della pubblicizzazione della tutela del lavoratore subordinato, nel senso di prevedere strumenti di tutela, affidati agli organi di vigilanza, che, in nome di un interesse pubblico, che a volte si affianca ma altre volte prescinde anche dall'interesse del lavoratore, consente di reprimere gli abusi perpetrati dal datore di lavoro in danno del lavoratore stesso, senza che rilevi l'iniziativa di quest'ultimo.

Innanzitutto, va menzionato l'apparato sanzionatorio in tema di esternalizzazione e di imputazione del rapporto al reale datore di lavoro che la legge consente all'organo di vigilanza a prescindere dall'iniziativa del lavoratore e in alcuni casi pure contro la sua volontà. Una riprova di tale stato di cose la si può ricavare dalla recente novella dell'articolo 29 del decreto legislativo n. 276/2003 ad opera dell'articolo 29 del decreto-legge n. 19/2024 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 56/2024), che prevede una responsabilità solidale in capo al falso datore di lavoro onde consentire al lavoratore di reclamare i propri diritti anche nei

---

(1) *Ex multis* si veda Cass. ord. 6 settembre 2022, n. 26242.

confronti di costui ove il rapporto sia stato imputato all'utilizzatore, reale datore di lavoro.

Partendo da questa constatazione, appare utile una riflessione sistematica su questo apparato di tutele che vive al di fuori del contratto di lavoro ed è quindi sottratto alla stessa disponibilità del lavoratore, che, parafrasando una nota opera degli anni Settanta <sup>(2)</sup>, si è voluto racchiudere sotto il titolo *Diritto sanzionatorio del lavoro*.

Non si tratta, in realtà, di una nuova branca del diritto, piuttosto di una porzione del diritto del lavoro che convive con quello amministrativo e penale, in una relazione non sempre facilmente gestibile, soprattutto per una sorta di pendolarismo che ha connotato l'intervento del legislatore, in alcuni momenti spostato verso il diritto amministrativo, in altri verso il diritto penale, per scelte non sempre riconducibili a sistema. Si sta alludendo al noto fenomeno della depenalizzazione che periodicamente ha riguardato determinate categorie di reati, tra cui anche quelli in materia di lavoro, per i quali il legislatore, in determinati periodi storici, ha ritenuto più efficace un apparato sanzionatorio di diritto amministrativo anziché di diritto penale (a queste riflessioni è dedicato il capitolo III).

Se si volesse individuare il filo conduttore della riflessione complessiva, non v'è dubbio che essa starebbe nella strumentazione predisposta dall'ordinamento per garantire l'effettività dei diritti dei lavoratori; infatti, il ragionamento è stato sviluppato non per sanzioni ma per strumenti, il che concorre anche a perimetrare l'ambito della ricerca e a giustificare quelle che potrebbero sembrare lacune della stessa.

Ad esempio, tra l'interesse del singolo e quello pubblico esiste, in una "terra di mezzo", l'interesse collettivo per la tutela dei lavoratori, affidata all'intervento sindacale o a soggetti portatori di interessi diffusi cui l'ordinamento attribuisce strumenti anch'essi accessoriati da un apparato sanzionatorio. Si pensi al ricorso per la repressione della condotta antisindacale ai sensi dell'articolo 28 Stat. lav., presidiato anche dalla sanzione penale, alle azioni contro la discriminazione esperibili dalla Consigliera di Parità, o, ancora, al recente potere di intervento attribuito ai rappresentanti dei lavoratori delle piattaforme digitali dalla direttiva UE relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali (approvata dal Parlamento europeo lo scorso 24 aprile 2024).

In questa zona intermedia, l'apparato sanzionatorio opera su due livelli: il primo sta nella legittimazione all'iniziativa giudiziaria di soggetti diversi dal lavoratore; il secondo consegue all'adozione di provvedimenti giurisdizionali a seguito dell'iniziativa dei primi.

L'apparato sanzionatorio a tutela dell'interesse collettivo richiederebbe un approfondimento autonomo, soprattutto alla luce di un allargamento delle forme

---

(2) F.A. D'HARMANT, *Il diritto amministrativo del lavoro*, Cedam, 1981.

di rappresentanza degli interessi che è dato cogliere nella normativa eurounitaria, da ultimo nella citata direttiva sul lavoro nelle piattaforme digitali, laddove ai rappresentanti dei lavoratori vengono affiancati «i soggetti giuridici che hanno un legittimo interesse a difendere i diritti delle persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali» (articolo 14), evocandosi con tutta evidenza ipotesi di rappresentanza spontanea o, se si preferisce, di “spontaneismo rappresentativo”.

Questo specifico aspetto del sistema sanzionatorio fuoriesce rispetto dall’ambito della presente ricerca, pur non sottovalutandosene l’importanza.

Del pari esula dall’indagine l’apparato sanzionatorio posto a presidio della tutela della privacy del lavoratore, esclusione necessitata anche e soprattutto per la sua non esclusiva afferenza all’ambito lavoristico.

Così perimetrato, anche *a contrariis*, il tema della ricerca, l’obiettivo che ci si prefigge non è solo quello di una ricognizione dell’apparato sanzionatorio – riservato a trattazioni di taglio più pratico –, bensì quello di verificare il contributo che il diritto sanzionatorio del lavoro, sia pure con tutte le contraddizioni che lo caratterizzano e di cui si darà conto, sia in grado di concorrere se non a fortificare, quantomeno preservare, l’assiologia del diritto del lavoro, dovendosi convenire che diritti “non effettivi” sono “non diritti”.

Al risultato, dovendo individuare il sentiero da percorrere, si vuol pervenire privilegiando come metro di lettura quello della strumentazione messa a disposizione degli organi di vigilanza, *rectius* dell’Ispettorato del lavoro, dopo il fallimento dell’Agenzia unica, chiamato a vigilare sull’applicazione della normativa lavoristica, prima ancora e molto spesso a prescindere dall’intervento del giudice, non fosse altro che per la vicinanza al mondo del lavoro (*amplius* cfr. capitolo I). Come prima e unica anticipazione, l’idea che anima la ricerca è quella di condividere la tesi già affiorata soprattutto nella dottrina penalistica, laddove si sottolinea come, stante l’oggettiva (e ormai strutturale) ineffettività del sistema penale italiano, sia molto più efficace un sistema sanzionatorio di tipo amministrativo, in quanto libero dalle (eccessive?) garanzie che accompagnano l’imputato rispetto al contravventore (*amplius* cfr. capitoli II e III).



# Capitolo I.

## L'attività ispettiva tra promozione della legalità e repressione degli illeciti

### 1. Introduzione

L'ispezione del lavoro <sup>(1)</sup> rappresenta, dal punto di vista funzionale, un elemento fondamentale di tutela (costituzionale) del lavoro e dell'impresa. Infatti, il mercato del lavoro ha da sempre manifestato il bisogno di un'attività volta a verificare l'osservanza – e, quindi, l'effettività – delle norme poste dall'ordinamento a protezione del lavoratore, notoriamente parte debole del rapporto di lavoro <sup>(2)</sup>. Questa esigenza trova risposta nelle funzioni amministrative esercitate dallo Stato relative alla vigilanza, di cui è indubbio – dopo il *decisum* della Corte costituzionale con la sentenza 14 ottobre 2005, n. 384 <sup>(3)</sup> – che l'ispezione del lavoro ne rappresenti la più rilevante modalità di svolgimento.

---

<sup>(1)</sup> Il termine “ispezione” identifica l'attività volta ad acquisire elementi utili a conoscere, provare e documentare un fatto o un atto giuridicamente rilevante: si tratta, quindi, di un sub-procedimento di natura istruttoria (così V. TENORE, *L'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, Giuffrè, 1999), che si articola in una serie di atti giuridici e di operazioni e si caratterizza per l'esercizio di una potestà espressamente riconosciuta dall'ordinamento per la cura di interessi primari ben individuati e costituzionalmente tutelati, la cui finalità è quella di acquisire elementi cognitivi e valutativi, di fatto e di diritto, che confluiscono in un più ampio procedimento amministrativo, che culmina con l'adozione di specifici provvedimenti da parte dell'amministrazione (nel caso di specie, il verbale conclusivo e l'ordinanza-ingiunzione o di archiviazione).

<sup>(2)</sup> Cfr. G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Cacucci, 2001, p. 13, laddove si legge che «il profilo dell'effettività della norma assume una rilevanza primaria e comunque ben più forte che non negli altri rami del diritto»; ma si veda anche P. TULLINI, *Effettività dei diritti fondamentali del lavoratore: attuazione, applicazione, tutela*, in *DLRI*, 2016, n. 150; L. MONTUSCHI, *Rimedi e tutele nel rapporto di lavoro*, in *DRI*, 1997, n. 1; P. RAUSEI, *Effettività delle tutele ed efficacia normativa*, in *DPL*, 2023, n. 1.

<sup>(3)</sup> Nell'occasione la Corte costituzionale ha ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale concernente il d.lgs. n. 124/2004 sollevato da alcune Regioni, ad avviso delle quali la regolazione dei compiti amministrativi di ispezione e vigilanza in materia di lavoro e previdenza avrebbe dovuto rientrare nella “tutela e sicurezza del lavoro” attribuita alla competenza concorrente tra Stato e Regioni dall'art. 117, terzo comma, Cost. e non avrebbe potuto, dunque, essere disciplinata in via esclusiva dalla legge statale. Secondo la Corte, «la regolamentazione delle sanzioni spetta al soggetto nella cui sfera di competenza rientra la disciplina della materia, la cui

Al proposito, infatti, va subito evidenziato che le attività di ispezione e vigilanza non indicano la stessa cosa e i due termini non sono sinonimi: con la parola “ispezione” si fa riferimento alle attività di accertamento delle violazioni, ivi comprese la raccolta degli elementi di prova, la verbalizzazione e l’esercizio dei poteri riconosciuti al personale ispettivo; diversamente, con la parola “vigilanza” si allude ad un insieme di attività volte alla verifica della regolarità del lavoro, comprendendosi anche quelle attività di controllo che non implicano l’esercizio dell’azione ispettiva sui luoghi di lavoro.

L’obiettivo perseguito con l’esercizio della funzione ispettiva è duplice: da un lato, garantire l’effettività delle disposizioni poste a tutela delle condizioni di lavoro, mediante il contrasto al lavoro irregolare in tutte le sue molteplici forme e manifestazioni; dall’altro lato, favorire una equilibrata e corretta concorrenza tra le imprese, evitando fenomeni di c.d. *dumping* e concorrenza sleale.

In altre parole, l’efficacia delle regole poste dal diritto del lavoro dipende in gran parte, seppur ovviamente non in modo esclusivo, da un corretto funzionamento del sistema di ispezione del lavoro <sup>(4)</sup>.

Seppur queste esigenze abbiano origini piuttosto risalenti, coincidenti con la progressiva diffusione dei sistemi di produzione e organizzazione del lavoro tayloristici e lo scoppio delle prime grandi lotte sindacali volte a manifestare i gravi problemi della classe lavoratrice dell’Ottocento <sup>(5)</sup>, negli ultimi decenni si sono registrati crescenti investimenti da parte degli Stati membri volti a rendere i sistemi ispettivi più efficaci, capaci di controllare il maggior numero di imprese sul

---

inosservanza costituisce atto sanzionabile». Poiché la disciplina dei rapporti di lavoro fa parte dell’ordinamento civile, e quindi è di competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell’art. 117 Cost., anche la competenza legislativa sulla vigilanza, in quanto connessa a competenze esclusive statali, non può che essere statale. Per approfondimenti sulla sentenza si rinvia a G. MELONI, *La difesa dell’amministrazione statale per la vigilanza sul lavoro*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), sezione *Giurisprudenza – Corte Costituzionale Anno 2005*, 10 gennaio 2007; L. NOGLER, *Divide et impera: sull’irrealistico riparto di competenze proposto dalla Corte in tema di vigilanza in materia di lavoro*, *ivi*; G. SERVELLO, *Funzioni ispettive e di vigilanza: competenze Stato-Regioni*, in *DPL*, 2005, n. 42; P. RAUSEI, *Servizi ispettivi riformati: la sentenza della Consulta*, *ivi*, n. 43; G. FALASCA, *Riforma dei servizi ispettivi e di vigilanza: la consulta respinge i ricorsi delle Regioni*, in *GLav*, 2005, n. 43; M. FAIOLI, *Il sistema sanzionatorio del lavoro sommerso al vaglio della Corte costituzionale*, in *DL*, 2005, n. 3, II.

<sup>(4)</sup> Così anche G. CASALE, *Efficacia del diritto del lavoro e ruolo dell’ispezione del lavoro*, in *RIDL*, 2013, n. 2, I.

<sup>(5)</sup> Sull’evoluzione storica dell’ispezione del lavoro in Italia si rinvia a P. MOFFA, *L’ispettorato del lavoro. Storia, organizzazione, funzioni e compiti*, Istituto Poligrafico dello Stato, 1968; ma si veda anche E. BALBONI, *Le origini della organizzazione amministrativa del lavoro*, Giuffrè, 1968, p. 68 ss.; L. GAETA, *Storia (illustrata) del diritto del lavoro italiano*, Giappichelli, 2020, p. 37 ss.

territorio nazionale <sup>(6)</sup>. D'altronde, è noto che l'effetto deterrente e disincentivante delle sanzioni predisposte dall'ordinamento dipende più dalla probabilità della loro applicazione – ossia, appunto, dall'efficacia dei controlli – che dalla severità e dall'afflittività del loro contenuto dispositivo <sup>(7)</sup>.

L'attuale assetto istituzionale dell'attività ispettiva in Italia è frutto soprattutto di due importanti interventi legislativi: il decreto legislativo n. 124/2004 e il decreto legislativo n. 149/2015, il quale – facendo sopravvivere quasi integralmente il primo (considerato come la *Magna Charta* della vigilanza ispettiva) – ha rivisto prevalentemente la parte organizzativo-istituzionale, occupandosi solo marginalmente della disciplina sostanziale e strumentale. Invero, se sotto il profilo organizzativo le modifiche introdotte con la riforma del 2015 sono state significative – seppur, allo stato, si registri un *dietrofront* legislativo con il decreto-legge n. 19/2024 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 56/2024) –, al contrario lo svolgimento dell'attività ispettiva resta informato ai principi e alle disposizioni del decreto legislativo n. 124/2004, che, rispetto al passato, ha comportato un cambio di rotta sia sulle prerogative riconosciute agli ispettori, sia nell'approccio al contrasto all'illegalità nel mondo del lavoro <sup>(8)</sup>.

Infatti, il modello di esercizio della funzione ispettiva disegnato dalla riforma del 2004 si è mosso lungo tre direttrici: le prime due innovative rispetto al passato, che riguardano le misure di carattere preventivo-promozionale e quelle di natura conciliative; la terza, invece, è riconducibile al tradizionale approccio repressivo. In altri termini, la finalità della riforma voleva essere quella di consegnare un sistema di programmazione e di intervento per l'attività di vigilanza e ispezione in materia di lavoro e legislazione sociale che sapesse distinguere fra le azioni necessariamente repressive, destinate a colpire le fattispecie illecite di maggior rilievo, da quelle di natura preventivo e promozionale, volte ad orientare il comportamento adesivo da parte dei datori di lavoro nei confronti dei precetti normativi, a tutela della persona che lavora <sup>(9)</sup>.

---

<sup>(6)</sup> Per alcuni cenni comparatistici sulla vigilanza negli altri Paesi europei si veda A.R. CARUSO, [La vigilanza sul lavoro negli altri Paesi europei](#), Working Paper ADAPT, 2013, n. 143; ma si veda anche G. CASALE, *op. cit.*

<sup>(7)</sup> Su tutti si veda M.G. GAROFALO, *Le iniziative regionali in materia di lavoro sommerso. Gli indici di congruità*, in V. PINTO (a cura di), *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Cacucci, 2007, p. 63 ss.

<sup>(8)</sup> Sottolineano specificamente il ruolo e le funzioni di tutela degli ispettori del lavoro, fra gli altri, R. DEL PUNTA, *Diritto del lavoro*, Giuffrè, 2021, pp. 41-42; G. PERA, *Diritto del lavoro*, Cedam, 2000, pp. 79-80.

<sup>(9)</sup> Così P. RAUSEI, [Venti anni dopo il decreto di riforma dei servizi ispettivi. D.lgs. 23 aprile 2004, n. 124. Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'art. 8 della l. 14 febbraio 2003, n. 30](#), ADAPT University Press, 2024, p. VI.

Nel prosieguo si tenterà un bilancio sull'efficacia dell'attuale assetto istituzionale dell'ispezione del lavoro in Italia e sui poteri riconosciuti ai “guardiani della legalità”, gli ispettori, a seguito delle riforme che si sono succedute nell'ultimo ventennio.

## **Sezione I.** **VENT'ANNI DI RIFORME** **DELL'ISPEZIONE DEL LAVORO**

### **2. Il decreto legislativo n. 124/2004 alla ricerca di un sistema ispettivo maggiormente efficace**

Negli ultimi vent'anni, in Italia, l'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale ha subito incisive rivisitazioni, soprattutto sul piano organizzativo, inizialmente per effetto della spinta riformatrice contenuta nella legge n. 30/2003 (c.d. legge Biagi) e nel decreto legislativo di attuazione n. 124/2004, volti a cercare una migliore e più organica gestione dei controlli ispettivi, anche sotto il profilo dei canoni di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa <sup>(10)</sup>.

La legge n. 30/2003 può essere senza dubbio considerata il vero punto di svolta per la ricostruzione del sistema delle ispezioni in materia di lavoro del nostro Paese.

L'articolo 8 della stessa legge delegava il Governo a riformare il servizio ispettivo, con l'intento di definire «un sistema organico e coerente di tutela del lavoro», attraverso il «riassetto della disciplina vigente sulle ispezioni in materia di previdenza sociale e di lavoro», con l'obiettivo di ridare respiro ai servizi ispettivi delle (allora) Direzioni provinciali del lavoro (DPL) <sup>(11)</sup>.

L'intervento razionalizzatore introdotto con gli articoli 4 e 5 del decreto legislativo attuativo n. 124/2004 ha condotto ad una diversa organizzazione dell'azione ispettiva, assegnando agli (allora) uffici territoriali (provinciali e regionali) del Ministero del lavoro il coordinamento e la programmazione degli accertamenti ispettivi sul rispettivo territorio di competenza, con riferimento ai controlli da

---

<sup>(10)</sup> *Amplius* G. PICCO, P. RAUSEI, *Il rafforzamento dell'attività ispettiva (artt. 7, 15 e 16, d.l. n. 48/2023, conv. in l. n. 85/2023)*, in E. DAGNINO, C. GAROFALO, G. PICCO, P. RAUSEI (a cura di), *Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro", convertito con modificazioni in l. 3 luglio 2023, n. 85*, ADAPT University Press, 2023, p. 273 ss.

<sup>(11)</sup> Per un esame dei criteri di delega della l. n. 30/2003 si veda P. PENNESI, *La riforma dei servizi ispettivi*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro. Prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276. Il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Giuffrè, 2004, p. 1092 ss.

svolgere nel singolo contesto aziendale individuato ovvero anche nel settore merceologico o di attività considerato <sup>(12)</sup>.

Con l'accentramento dei compiti di programmazione e coordinamento dell'attività di vigilanza in capo al Ministero del lavoro, il legislatore della riforma del 2004 ha tentato di rimediare alla notoria scarsa efficacia delle ispezioni, dovuta sia alle difficoltà nell'individuare gli "obiettivi sensibili" sia alle sovrapposizioni e duplicazioni di accertamenti conseguenti allo scarso coordinamento tra i vari enti competenti in materia. Infatti, accanto agli ispettori del lavoro ministeriali, dotati di competenza generale in materia di lavoro, previdenza e assicurazioni sociali, operava anche il personale ispettivo degli istituti previdenziali e assicurativi (*in primis*, Inail e Inps) <sup>(13)</sup>, così come quello delle ASL e dell'Arpa, però con attribuzioni strettamente confinate al perseguimento delle finalità specifiche dei rispettivi enti di appartenenza.

In sostanza, la riforma avrebbe dovuto garantire che la medesima azienda non fosse destinataria, quantomeno in un arco di tempo ristretto, di controlli diversificati e reiterati in materia di lavoro e legislazione sociale, a garanzia di un rapporto più corretto fra controllori (ispettori) e controllati (datori di lavoro) basato su una sinergia tra tutti gli organi ispettivi, che muoveva i propri passi nel quadro di quell'esercizio "unitario" delle funzioni ispettive cui pure lo stesso articolo 8 della legge n. 30/2003 faceva espresso riferimento. Una unitarietà che evocava (anche) quell'uniformità del comportamento dei servizi ispettivi su tutto il territorio nazionale che avrebbe consentito al sistema imprenditoriale di operare con maggiore certezza giuridica, fiduciosi che la stessa norma venisse uniformemente interpretata e applicata da qualsiasi ispettore del lavoro, evitando sovrapposizioni di interventi, ma anche confusione di ruoli e, al contempo, eliminando il rischio di una disomogeneità di valutazioni e della conseguente incertezza circa gli esiti dell'indagine ispettiva e il pericolo di una disuguaglianza di trattamento sia per i lavoratori sia per le imprese.

---

<sup>(12)</sup> Al proposito si veda anche la circ. Min. lav. n. 24/2004. Per approfondimenti sul d.lgs. n. 124/2004 si veda P. PENNESI, E. MASSI, P. RAUSEI, *La riforma dei servizi ispettivi*, inserto di DPL, 2004, n. 30; C. LUCREZIO MONTICELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), [La riforma dei servizi ispettivi in materia di lavoro e previdenza sociale. Commentario al decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124](#), Giuffrè, 2004; P. RAUSEI, *Ispezioni del lavoro. Procedure e strumenti di difesa*, Ipsoa, 2009; P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), [L'ispezione del lavoro dieci anni dopo la riforma. Il d.lgs. n. 124/2004 fra passato e futuro](#), ADAPT University Press, 2014; P. RAUSEI, [Vent'anni dopo il decreto di riforma dei servizi ispettivi. D.lgs. 23 aprile 2004, n. 124. Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro. a norma dell'art. 8 della l. 14 febbraio 2003, n. 30](#), cit., p. VI ss.

<sup>(13)</sup> *Amplius* S. PANTALEI, *Enti previdenziali: autonomia gestionale e poteri degli ispettori*, in C. LUCREZIO MONTICELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), [op. cit.](#), p. 109 ss.; E. DI LUCA, *La vigilanza dell'Inail*, [ivi](#), p. 117 ss.

In questa prospettiva muoveva anche l'articolo 10 del decreto legislativo n. 124/2004: il primo comma, nella sua formulazione originaria, prevedeva la costituzione di una banca dati telematica utile a garantire la condivisione istantanea di tutte le informazioni circa i soggetti ispezionati e gli esiti delle ispezioni da parte di qualsiasi organo di vigilanza <sup>(14)</sup>; mentre, il successivo comma (ancora in vigore) ha stabilito che, per evitare duplicazioni di interventi, tutti gli organismi di vigilanza in materia di lavoro, previdenza e assistenza sociale devono condividere tempestivamente, in modalità telematica, i dati dei datori di lavoro ispezionati.

La finalità di coordinare anche al livello istituzionale più alto tutti i soggetti protagonisti delle ispezioni in materia di lavoro ha ispirato l'articolo 3 del decreto legislativo n. 124/2004, che istituì la Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza, con il compito – appunto – di individuare gli indirizzi e gli obiettivi strategici, nonché la priorità degli interventi ispettivi <sup>(15)</sup>.

Riprendendo lo spirito della legge n. 30/2003, con l'estesa semplificazione successivamente prodotta dal decreto-legge n. 112/2008 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008), si giunse ad uno scenario completamente nuovo per il mondo dell'ispezione del lavoro, come venne sottolineato anche dal Ministro del lavoro, dapprima con la circolare n. 20/2008 e successivamente con la macrodirettiva sui servizi ispettivi e le attività di vigilanza del 18 settembre 2008 (c.d. direttiva Sacconi). Infatti, a seguito di queste novità, vi fu un primo *restyling* del decreto legislativo n. 124/2004 ad opera della legge n. 183/2010: il legislatore, modificando l'articolo 13 del decreto legislativo n. 124/2004, ha cercato di dare forma giuridica a quanto previsto dalla macrodirettiva (che rimaneva comunque un atto di prassi amministrativa), dettando i contenuti e la forma del verbale di primo accesso ispettivo e di quello conclusivo (verbale unico di accertamento e notificazione) (su cui *amplius infra*, § 8.4 del presente capitolo) e riadattando in chiave di efficacia operativa la diffida a regolarizzare.

Ad ogni modo, nonostante l'incisiva novella del 2004 e i successivi interventi legislativi menzionati, il sistema ispettivo italiano era ancora caratterizzato da un

---

<sup>(14)</sup> La banca dati avrebbe dovuto costituire una sezione autonoma e riservata della c.d. Borsa continua nazionale del lavoro di cui all'art. 15 del d.lgs. n. 276/2003, liberamente accessibile da parte delle amministrazioni pubbliche che si occupano di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. La concreta attuazione e il funzionamento della banca dati ispettiva erano rimessi ad un successivo decreto ministeriale che avrebbe dovuto essere emanato entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto di riforma dei servizi ispettivi.

<sup>(15)</sup> Si veda l'art. 3 del d.lgs. n. 124/2004 nella versione originaria, su cui *amplius* D. VENTURI, *Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza – Articolo 3*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, p. 67 ss.

tasso di efficienza piuttosto ridotto <sup>(16)</sup>, di cui tutti pagavano le conseguenze: imprese, lavoratori, ma anche lo stesso apparato di controllo <sup>(17)</sup>. A ciò, inoltre, si aggiungeva la percezione del mondo imprenditoriale dello svilimento del ruolo sociale dell'ispettore, reso manifesto dall'approccio legislativo nel valorizzare più i profili sostanziali del rapporto di lavoro che le conseguenze sanzionatorie per la violazione delle tutele <sup>(18)</sup>.

### 3. Il decreto legislativo n. 149/2015 e l'ipotesi (mai veramente decollata) dell'Agenzia unica ispettiva

Nel tentativo di portare a compimento la vasta operazione di riforma dei servizi ispettivi storicamente avviata dalla legge n. 30/2003, la legge delega n. 183/2014 (articolo 1, comma 7, lettera *l*) e il decreto legislativo attuativo n. 149/2015 <sup>(19)</sup> hanno condotto un decennio dopo all'istituzione – seppur *more solito* “a costo zero” – di una Agenzia unica per le attività ispettive e di vigilanza sul lavoro, denominata Ispettorato nazionale del lavoro (INL) <sup>(20)</sup>, avente natura di agenzia

---

<sup>(16)</sup> Si veda anche S. CAFFIO, A. GRIECO, *Ispettorato Nazionale del Lavoro*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Semplificazioni, sanzioni, ispezioni nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2016, p. 284, laddove gli AA. rilevano come le difficoltà di raccordo e di programmazione della vigilanza in materia di lavoro si fossero peraltro acuite con le modifiche operate dall'art. 4, comma 1, lett. *c*, della l. n. 183/2010 all'art. 3, comma 5, del d.l. n. 12/2002 (convertito, con modificazioni, dalla l. n. 73/2002), che attribuiva la competenza sull'irrogazione delle sanzioni per l'occupazione irregolare di lavoratori subordinati a tutti gli organi che effettuavano controlli in materia di lavoro, fisco e previdenza.

<sup>(17)</sup> Si vedano i 5 rapporti con le serie storiche 2007-2011, pubblicate sul sito del Ministero del lavoro, Direzione generale per l'Attività ispettiva, nonché il rapporto annuale sull'attività di vigilanza in materia di lavoro e previdenziale dal 2012 in poi. Anche la Corte dei Conti nel 2014 (*Indagine di controllo sugli effetti del Protocollo di intesa 4 agosto 2010 tra il Ministero del Lavoro, Inps, Inail e Agenzia delle entrate in materia fiscale*) aveva denunciato la perdurante inadeguatezza del complessivo sistema di controllo. Sul punto cfr. A.R. CARUSO, P. RAUSEI, *Vigilanza sul lavoro 2015: irregolare il 66% delle aziende ispezionate*, in *Boll. ADAPT*, 2016, n. 8; M. SFERRAZZA, *Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve alla riforma "Jobs Act"*, Cedam, 2016, p. 789.

<sup>(18)</sup> Il generale disinteresse del legislatore nei confronti delle conseguenze sanzionatorie ricollegabili alle profonde modifiche apportate alle norme sostanziali è ben evidenziato in A. DE FELICE, *Le sanzioni nel diritto del lavoro*, ESI, 2003, p. 14, laddove sostiene che «nel diritto del lavoro più che in altre discipline esiste un rapporto inscindibile tra comando e sanzione, determinato dall'esigenza di garantire l'effettività del godimento dei diritti del lavoratore».

<sup>(19)</sup> Modificato, sebbene in minima parte, dall'art. 3 del d.lgs. n. 185/2016. Cfr. anche circ. INL n. 2/2017.

<sup>(20)</sup> L'istituzione dell'INL senza nuovi e maggiori oneri a carico della finanza pubblica e con l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente era peraltro in contrasto con la risoluzione del Parlamento europeo del 14 gennaio 2014 sulle ispezioni

amministrativa ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 300/1999 <sup>(21)</sup>, realizzando un progetto da tempo presente negli ambienti del Ministero del lavoro: l'unificazione dei corpi ispettivi in materia lavoristica e previdenziale, al dichiarato fine di razionalizzare e semplificare l'attività di vigilanza e di evitare la sovrapposizione dei controlli ispettivi <sup>(22)</sup>.

Il decreto legislativo n. 149/2015 <sup>(23)</sup>, già sufficientemente dettagliato quanto a funzioni, organi e poteri del “nuovo” organismo, è stato successivamente integrato da uno statuto e da un regolamento di organizzazione, emanati entrambi con atto di normazione secondaria: infatti, il decreto del Presidente della Repubblica n. 109/2016 contiene lo Statuto dell'INL, mentre il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 febbraio 2016 prevede le disposizioni riguardanti l'organizzazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'ente <sup>(24)</sup>.

Sottoposto al controllo della Corte dei Conti e vigilato dal Ministero del lavoro (che ne monitora periodicamente gli obiettivi e la corretta gestione delle risorse

---

sul lavoro efficaci come strategia per migliorare le condizioni di lavoro in Europa (2013/2112(INI)), secondo cui le ispezioni possono essere efficacemente attuate «solo dotando le autorità di adeguate risorse finanziarie e umane», tanto più in momento di crisi economica e occupazionale in cui i rischi di elusione ed evasione aumentano.

<sup>(21)</sup> Hanno sviluppato un'interessante analisi della soggettività dell'INL, proprio in relazione alla sua natura di agenzia, S. CAFFIO, A. GRIECO, *op. cit.*, p. 275 ss.

<sup>(22)</sup> Si veda anche l'art. 1, comma 7, lett. d, della l. n. 183/2014, che ha testualmente previsto che, «allo scopo di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione [...] e di rendere più efficiente l'attività ispettiva, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi [tra cui]: razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva, attraverso misure di coordinamento ovvero attraverso l'istituzione, ai sensi dell'articolo 8 decreto legislativo n. 300 del 1999, [...] di una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, tramite l'integrazione in un'unica struttura dei servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'Inps e dell'Inail». Secondo la relazione tecnica di accompagnamento del provvedimento, l'istituzione dell'INL avrebbe dovuto far venir meno il clima “vessatorio” nei confronti delle realtà imprenditoriali e ridurre il dispendio di risorse amministrative ed economiche.

<sup>(23)</sup> Su cui si veda anche A. CARUSO, P. RAUSEI, C. SANTORO, *Verso un'Agenzia unica per le ispezioni?*, in *Boll. ADAPT*, 2014, n. 25; L. CALAZZA, R. CALAZZA, *Rinascere l'Ispettorato nazionale del lavoro*, in *GLav*, 2015, n. 26, p. 58 ss.; S. CAFFIO, A. GRIECO, *op. cit.*, p. 273 ss.; P. RAUSEI, *La regia unica della vigilanza all'Ispettorato Nazionale del Lavoro*, in *LG*, 2016, n. 1; M. SIMONELLI, *La razionalizzazione dell'attività ispettiva nel jobs act: problemi e prospettive*, in *Tutela e Sicurezza del Lavoro*, 2016, n. 1; M. ESPOSITO, *Le attività ispettive e il contrasto al lavoro irregolare nel sistema del Jobs Act*, in *RGL*, 2016, n. 3, I; E. D'AVINO, *Emersione e tutele del lavoro irregolare: una prospettiva comparata di sicurezza sociale*, Satura, 2018, p. 60 ss.

<sup>(24)</sup> Si aggiunga anche il d.P.C.M. 25 marzo 2016, che disciplina la contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale dell'INL. Per approfondimenti si rinvia anche a I.V. ROMANO, *Ispettorato nazionale del lavoro, lo statuto in vigore dal 22 giugno 2016*, in *GLav*, 2016, n. 27.

finanziarie) <sup>(25)</sup>, l'INL ha una sede centrale a Roma e un massimo di 80 sedi territoriali (articolo 1, comma 4, decreto legislativo n. 149/2015) <sup>(26)</sup>; tra i suoi compiti vi è quello di definire tutta la programmazione ispettiva e le specifiche modalità di accertamento e di dettare le linee di condotta e le direttive di carattere operativo per tutto il personale ispettivo, compreso quello in forza presso l'Inps e l'Inail, coordinando e svolgendo l'ispezione e la vigilanza in materia di lavoro, secondo le direttive del Ministro del lavoro <sup>(27)</sup>.

Quanto alle strutture territoriali, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 febbraio 2016, oltre all'ufficio centrale con sede a Roma, l'INL si articolava in 4 Ispettorati interregionali del lavoro (IIL) e 74 Ispettorati territoriali del lavoro (ITL). I primi – con a capo ciascuno un dirigente denominato anche Capo dell'Ispettorato interregionale – coincidevano sostanzialmente con le precedenti Direzioni interregionali del lavoro (DIL) <sup>(28)</sup>, mentre gli ITL, che, in alcuni casi, hanno accorpato anche due ambiti provinciali <sup>(29)</sup>, esercitano le competenze già assegnate alle Direzioni territoriali del lavoro (DTL) (ai sensi dell'articolo 16 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 febbraio 2014, n. 121, e dell'articolo 16 del decreto ministeriale 4 novembre 2014).

---

<sup>(25)</sup> Si veda l'art. 1, commi 3 e 5, del d.lgs. n. 149/2015.

<sup>(26)</sup> La rappresentanza, il patrocinio e l'assistenza in giudizio dell'INL spettano all'Avvocatura dello Stato, fatta salva la possibilità di farsi rappresentare e difendere, in primo e secondo grado, da propri funzionari nei casi di contenzioso indicati (art. 9, d.lgs. n. 149/2015; si veda anche l'art. 21 del d.P.C.M. 23 febbraio 2016). Per approfondimenti si rinvia a A. MUTARELLI, *La rappresentanza in giudizio dell'Ispettorato nazionale*, in M. ESPOSITO (a cura di), *Il nuovo sistema ispettivo e il contrasto al lavoro irregolare dopo il Jobs Act*, Giappichelli, 2017, p. 29 ss.; P. RAUSEI, *La regia unica della vigilanza all'Ispettorato Nazionale del Lavoro*, cit., p. 10 ss.

<sup>(27)</sup> Si veda anche l'art. 2 del d.lgs. n. 149/2015.

<sup>(28)</sup> Con sede a Milano (per le Regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Valle d'Aosta), a Venezia (per le Regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Marche e Veneto), a Roma (per le Regioni Abruzzo, Lazio, Sardegna, Toscana e Umbria) e a Napoli (per le Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Molise e Puglia), mentre Sicilia e Trentino-Alto Adige conservano la loro autonomia.

<sup>(29)</sup> Con sede nei seguenti Capoluoghi di Provincia: Aosta, Ancona, Arezzo, Ascoli Piceno, Asti-Alessandria, Avellino, Bari, Belluno, Benevento, Bergamo, Biella-Vercelli, Bologna, Brescia, Brindisi, Cagliari-Oristano, Campobasso-Isernia, Caserta, Catanzaro, Chieti-Pescara, Como-Lecco, Cosenza, Cremona, Cuneo, Crotone, Ferrara-Rovigo, Firenze, Foggia, Frosinone, Genova, Grosseto, Imperia, La Spezia, L'Aquila, Latina, Lecce, Livorno-Pisa, Lucca-Massa Carrara, Macerata, Mantova, Milano-Lodi, Modena, Napoli, Novara-Verbania, Nuoro, Padova, Parma-Reggio Emilia, Pavia, Perugia, Pesaro-Urbino, Piacenza, Potenza-Matera, Prato-Pistoia, Ravenna-Forlì-Cesena, Reggio Calabria, Rimini, Roma, Salerno, Sassari, Savona, Siena, Sondrio, Taranto, Teramo, Terni-Rieti, Treviso, Torino, Trieste-Gorizia, Udine-Pordenone, Varese, Venezia, Verona, Vibo Valentia, Vicenza, Viterbo (art. 4, d.P.C.M. 23 febbraio 2016).

Invero, come detto, l'esigenza di un miglior coordinamento tra Ministero del lavoro, Inps e Inail era già stata avvertita da molto tempo, con l'obiettivo di alleggerire l'onere degli accertamenti nei confronti delle imprese, attraverso una mirata programmazione dell'attività ispettiva, volta ad evitare duplicazioni e sovrapposizioni, nonché promuovere ispezioni il più possibile uniformi. Nel corso del tempo, il legislatore era già intervenuto più volte in questa direzione: si pensi, ad esempio, all'articolo 5 della legge n. 628/1961, all'articolo 3 del decreto-legge n. 463/1983 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 638/1983) e, più recentemente, al già menzionato decreto legislativo n. 124/2004. Proprio la mancata attuazione dell'articolo 10 di quest'ultimo decreto, che aveva individuato soluzioni innovative nel meccanismo di coordinamento, anche tramite la creazione di una banca dati telematica <sup>(30)</sup>, ha indotto il legislatore a ripensare nuovamente la materia. Infatti, da un lato, i successivi interventi legislativi (gli articoli 7, comma 2, del decreto-legge n. 70/2011, e 14, comma 4, del decreto-legge n. 5/2012, rispettivamente convertiti, con modificazioni, dalla legge n. 16/2011 e dalla legge n. 35/2012; l'articolo 14 del decreto-legge n. 14/2013, convertito dalla legge n. 9/2014) <sup>(31)</sup> non hanno sortito i risultati sperati, mentre, dall'altro lato, le sedi di coordinamento (centrale, regionale e provinciale) – individuate e disciplinate, come visto, dagli articoli 3, 4 e 5 del decreto legislativo n. 124/2004 – non hanno rappresentato il luogo deputato alla attività di razionalizzazione, uniformità e coordinamento delle attività ispettive fra gli organismi di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale, necessario per impedire duplicazioni di interventi e attuare un programma unitario e coerente di vigilanza su tutto il territorio nazionale, con i necessari adattamenti nei singoli ambiti locali <sup>(32)</sup>. Peraltro, un forte stimolo razionalizzatore era arrivato anche dal Parlamento europeo, che nella risoluzione del 14 gennaio 2014 <sup>(33)</sup> ha ritenuto necessaria la previsione di un efficiente piano di vigilanza nella lotta al lavoro irregolare, per evitare che quest'ultimo possa minacciare di «compromettere la capacità dell'UE

---

<sup>(30)</sup> Per approfondimenti cfr. D. MESSINEO, *Razionalizzazione e coordinamento dell'attività di vigilanza*, in C. LUCREZIO MONTICELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, p. 183 ss. Sulla costruzione di una "piattaforma europea" per contrastare il lavoro sommerso si veda S. VARVA, *Undeclared work e Unione europea, ultimo atto: una "piattaforma europea" per contrastare il lavoro sommerso*, in LD, 2016, n. 3.

<sup>(31)</sup> L'art. 14 del d.l. n. 14/2013 aveva tentato di rendere operativamente obbligatorio il coordinamento preventivo almeno con riguardo al Ministero del lavoro, Inps e Inail, ma la norma che lo prevedeva non ha superato il passaggio parlamentare ed è stata espunta dalla legge di conversione n. 9/2014.

<sup>(32)</sup> In questi termini P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI, *Presentazione* di P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, p. XIX. Si veda anche C. LAZZARI, *Ispettorato nazionale del lavoro*, in AA.VV., *Il Libro dell'anno del Diritto 2016*, Treccani, 2016.

<sup>(33)</sup> Risoluzione 2013/2112(INI), cit. Per approfondimenti sulla risoluzione si veda C. SANTORO, *Il Parlamento UE promuove le ispezioni*, in *Boll. ADAPT*, 2014, n. 6.

di raggiungere i suoi obiettivi occupazionali (più posti di lavoro e di migliore qualità)». A tal fine, era ritenuta imprescindibile l'intensificazione delle azioni repressive e di vigilanza per raggiungere tale obiettivo, ossia quando gli ispettori sono in un numero apprezzabile, pari ad almeno «un ispettore ogni 10 000 lavoratori», e le ispezioni sono «casuali, ripetute e senza preavviso».

Non a caso, tra i principi e i criteri direttivi che hanno ispirato la riforma, l'articolo 1, comma 6, lettera l, della legge n. 183/2014 ha indicato la «promozione del principio di legalità e priorità delle politiche volte a prevenire e scoraggiare il lavoro sommerso in tutte le sue forme ai sensi delle risoluzioni del Parlamento europeo del 9 ottobre 2008 sul rafforzamento della lotta al lavoro sommerso (2008/2035(INI)) e del 14 gennaio 2014 sulle ispezioni sul lavoro efficaci come strategia per migliorare le condizioni di lavoro in Europa (2013/2112(INI))». Vi è poi un richiamo più ampio e generale nell'articolo 1, comma 7, della legge n. 183/2014 laddove, allo scopo di rendere più efficiente l'attività ispettiva, si è delegato il Governo a adottare uno o più decreti legislativi, nel rispetto dei principi direttivi forniti nella legge stessa e «in coerenza con la regolazione dell'Unione europea e le convenzioni internazionali».

Di tal modo, il legislatore ha delineato i confini della riforma ispettiva realizzatasi nel 2015 mediante il rinvio alle linee guida europee, con l'auspicio che «i diritti diventino una realtà mediante la garanzia del rispetto della legge»<sup>(34)</sup>.

D'altro canto, il potenziamento e la valorizzazione dei servizi ispettivi erano azioni politiche ormai necessarie alla luce degli input sovranazionali<sup>(35)</sup>: infatti, l'attenzione in tali ambiti da parte dell'ILO è sempre stata elevata, tanto che le sue norme fondamentali, le sue convenzioni e raccomandazioni sull'amministrazione del lavoro e l'ispezione del lavoro (convenzioni n. 81/1947 e n. 129/1969) sono ancor'oggi importanti punti di riferimento normativi per rafforzare l'applicazione delle disposizioni legali relative alle condizioni di lavoro e alla tutela della persona che lavora. Importante è anche la sollecitazione contenuta nella raccomandazione ILO n. 204/2015, relativa alla transizione dall'economia informale a quella formale, laddove si sottolinea l'esigenza che gli Stati aderenti adottino «un sistema di ispezione adeguato e appropriato»<sup>(36)</sup>.

Dunque, l'obiettivo dell'intervento nel mondo ispettivo era quello di creare un piano «per il rafforzamento dei meccanismi di ispezione del lavoro, al fine di

---

<sup>(34)</sup> Considerando D della già citata risoluzione 2013/2112(INI).

<sup>(35)</sup> M. ESPOSITO, *op. cit.*; ma si veda anche M. ESPOSITO, [Un approccio inclusivo e resiliente: tutele crescenti per l'undeclared work?](#), in *DLM*, 2014, n. 2.

<sup>(36)</sup> Per un approfondimento sul tema delle ispezioni del lavoro in ambito europeo e internazionale si veda anche P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI, *Le fonti che regolano l'attività ispettiva e di vigilanza*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, p. 5 ss.

garantire ispezioni efficaci che apportino valore aggiunto a sostegno della coesione sociale e, in generale, del rafforzamento della giustizia sul lavoro»<sup>(37)</sup>.

Tali esigenze sono state tradotte proprio nel decreto legislativo n. 149/2015, che ha manifestato l'ambizione di raccogliere sotto un'unica guida tutta l'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale, riunificando sul piano funzionale i servizi ispettivi prima dislocati tra Ministero del lavoro, Inps e Inail, attraverso una dipendenza funzionale diretta del personale ispettivo previdenziale dall'INL<sup>(38)</sup>.

Una differente dipendenza funzionale, declinata invece attraverso protocolli e convenzioni, attiene ai servizi ispettivi della Regione Sicilia (protocollo 3 maggio 2018) e delle Province Autonome di Trento e Bolzano (accordi attuativi mai stipulati), sui quali è intervenuto successivamente il decreto-legge n. 48/2023 (parzialmente modificato sul punto in sede di conversione dalla legge n. 85/2023) (su cui *amplius infra*, § 4 del presente capitolo).

In tal modo, se le funzioni ispettive erano in precedenza affidate al personale ispettivo delle DIL e DTL<sup>(39)</sup> del Ministero del lavoro e al personale degli enti di previdenza obbligatoria per la verifica della regolarità degli adempimenti in materia previdenziale (articolo 6, decreto legislativo n. 124/2004), per effetto dell'intervento novellatore del 2015 tutto il personale ispettivo del Ministero del lavoro, dell'Inps e dell'Inail è stato parificato nella globalità delle funzioni di vigilanza e di ispezione in materia di lavoro e di legislazione sociale, e «nei limiti del servizio cui è destinato e secondo le attribuzioni conferite dalla normativa vigente, opera anche in qualità di ufficiale di polizia giudiziaria» (articolo 6, comma 2, decreto legislativo n. 124/2004). Infatti, l'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 149/2015 ha stabilito che i poteri già assegnati al personale ispettivo del Ministero del lavoro siano estesi a quelli di vigilanza degli enti previdenziali (Inps e Inail), compresa la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, secondo la previsione contenuta nell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo

---

<sup>(37)</sup> Si veda la risoluzione 2013/2112(INI), cit.

<sup>(38)</sup> Secondo P. RAUSEI, *La regia unica della vigilanza all'Ispettorato Nazionale del Lavoro*, cit., p. 5 ss., l'istituzione dell'Agenzia unica ha costituito un fondamentale punto di approdo strategico della riforma dei servizi ispettivi avviata con il d.lgs. n. 124/2004.

<sup>(39)</sup> Si veda il d.P.R. n. 144/2011 con il quale, rivisitando alcuni aspetti dell'articolazione del Ministero del lavoro, sono cambiate le denominazioni delle DPL in DTL e il d.P.C.M. 14 febbraio 2014, n. 121 (attuato con il d.m. 4 novembre 2014), con il quale sono state soppresse le Direzioni regionali del lavoro (DRL), al contempo sostituendole con 4 DIL, con sede a Roma, Milano, Venezia e Napoli.

n. 124/2004 (e in precedenza esclusa dall'articolo 6, comma 3, dello stesso decreto) <sup>(40)</sup>, con l'obiettivo di assicurare maggiore omogeneità nelle modalità operative di svolgimento dell'attività di controllo.

Pertanto, dal 2015 anche il personale ispettivo di Inps e Inail ha acquisito piena competenza ad accertare qualsiasi ipotesi di violazione, sia essa di natura amministrativa o penale, essendo quest'ultima, al contrario, preclusa in difetto della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria <sup>(41)</sup>.

Inoltre, presso la sede centrale dell'Ispettorato è stata riproposta la costituzione del Comando dei Carabinieri per la tutela del lavoro, alle dipendenze del Ministero del lavoro. L'attività di vigilanza svolta dal personale dell'Arma, nonché il coordinamento con l'Ispettorato stesso, dovrebbero essere garantiti dalla definizione, ad opera del direttore di quest'ultimo, di linee di condotta e programmi ispettivi periodici, mentre presso le sedi territoriali è attivo un contingente di personale dipendente funzionalmente dal dirigente preposto alla sede territoriale dell'Ispettorato e gerarchicamente dal Comandante dell'articolazione del Comando dei Carabinieri per la tutela del lavoro. Allo stesso contingente sono attribuiti, nell'esercizio delle proprie funzioni, i medesimi poteri riconosciuti al personale ispettivo dell'INL, con l'unica eccezione di quello di conciliazione di cui all'articolo 11 del decreto legislativo n. 124/2004 (articolo 6, comma 4, decreto legislativo n. 149/2015) <sup>(42)</sup>.

Per cercare un coordinamento efficace si era previsto che ogni organo di vigilanza impegnato negli accertamenti in materia di lavoro e legislazione sociale avesse l'obbligo di raccordarsi preventivamente con le strutture nazionali e territoriali dell'Ispettorato, al fine di spingere sull'esigenza di uniformare l'attività di vigilanza ed evitare la sovrapposizione di interventi ispettivi (articolo 11, comma 6, decreto legislativo n. 149/2015), portando al livello più avanzato quanto era precedentemente previsto dall'articolo 5, comma 2, della legge n. 628/1961, che imponeva l'obbligo delle istituzioni interessate di comunicare preventivamente agli Ispettorati del lavoro gli accertamenti in materia di lavoro che avrebbero voluto svolgere.

Vieppiù, va evidenziato che, sul piano organizzativo, l'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo n. 149/2015 ha cercato di mettere mani e risolvere un altro

---

<sup>(40)</sup> Sul tema si veda G. CAROSIELLI, *Personale ispettivo – Articolo 6*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, p. 94 ss.

<sup>(41)</sup> In argomento si veda M. MANUALI, *Competenza dell'Ispettore del lavoro nelle vesti di ufficiale di polizia giudiziaria*, in *DPL*, 2024, n. 29, p. 1795 ss.

<sup>(42)</sup> L'attività di conciliazione monocratica è esclusa, in quanto – come vedremo *infra* – l'art. 11 del d.lgs. n. 124/2004 prevede che la procedura venga espletata da funzionari dell'ITL, anche con qualifica ispettiva, intendendosi per funzionario solo quello dipendente all'epoca dal Ministero del lavoro.

problema annoso che ha compromesso la qualità e l'efficienza del sistema ispettivo italiano: si fa riferimento ai costi delle missioni con il mezzo proprio degli ispettori del lavoro e dei carabinieri appartenenti al nucleo (ma non degli addetti alla vigilanza di Inps e Inail). Infatti, in passato, l'attività di vigilanza – sovente svolta in ore notturne, in luoghi lontani dalla sede di lavoro e, a volte, anche pericolosi – veniva svolta con i mezzi propri degli stessi ispettori, ma i rimborsi venivano erogati solo a distanza di molti mesi e spesso neppure integralmente. Questo aveva inevitabilmente portato (anche) a forme di “non collaborazione” da parte degli stessi ispettori che, dichiarando l'indisponibilità dell'automezzo privato per finalità di servizio, rendevano di fatto impossibile gli accertamenti presso le aziende <sup>(43)</sup>. L'articolo 19 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 febbraio 2016 – su “delega” della disposizione succitata – ha rideterminato in maniera uniforme il trattamento di missione del personale ispettivo, alla luce dell'utilizzo abituale del mezzo proprio di trasporto da parte degli ispettori per svolgere ordinariamente l'attività istituzionale, portando con sé strumenti informatici, fotocamere e altre attrezzature di lavoro <sup>(44)</sup>. La rideterminazione del trattamento di missione è avvenuta sia mantenendo la misura dell'indennità chilometrica (articolo 15, comma 1, legge 836/1973; articolo 8, legge n. 417/1978), sia prevedendo una specifica indennità per favorire la messa a disposizione del mezzo proprio e introducendo coperture assicurative per eventi non coperti dal sistema assicurativo obbligatorio e dall'Inail (articolo 20, decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 febbraio 2016).

Tirando le fila del ragionamento sopra sviluppato, la scelta operata dal legislatore del 2015, rispetto alle soluzioni adottate undici anni prima, è stata sicuramente molto più drastica, in quanto la gestione dell'attività di vigilanza sul lavoro è stata scorporata dal Ministero del lavoro e affidata ad una “nuova” agenzia dotata di personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia organizzativa e contabile <sup>(45)</sup>. La Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza – prevista dall'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo n. 124/2004 e rivisitata dall'articolo 11, comma 1, lettera *a*, del decreto legislativo n. 149/2015 – è stato l'unico organismo del sistema di coordinamento interistituzionale delineato nel 2004 ad essere sopravvissuto alle abrogazioni previste dalla novella del 2015. Essa opera

---

<sup>(43)</sup> Così E. MASSI, *Agenzia unica per le ispezioni del lavoro: aspettative e criticità*, in *DPL*, 2015, n. 41.

<sup>(44)</sup> Sebbene l'INIL sia chiamato a stipulare specifici protocolli d'intesa con Regioni ed enti locali e con le aziende di trasporto pubblico regionale e locale per facilitare la mobilità del personale ispettivo ai sensi dell'art. 11, comma 4, del d.lgs. n. 149/2015.

<sup>(45)</sup> Si veda l'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 149/2015.

quale «sede permanente di elaborazione di orientamenti, linee e priorità dell'attività di vigilanza»<sup>(46)</sup> e riunisce tutti i soggetti coinvolti nella lotta al lavoro irregolare, essendo composta dal Ministro del lavoro (o da un sottosegretario delegato), in qualità di presidente, dal direttore dell'INL, dai direttori generali di Inps e Inail, dal comandante del Comando dei Carabinieri per la tutela del lavoro, dal comandante generale dei Carabinieri, dal comandante generale della Guardia di Finanza, dal comandante del Nucleo speciale entrate della Guardia di Finanza e dal direttore generale dell'Agenzia delle Entrate. Inoltre, in un'ottica di “vigilanza sociale”<sup>(47)</sup>, è stata ribadita la presenza di quattro rappresentanti dei lavoratori designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale e altrettanti dei datori di lavoro<sup>(48)</sup>, così avvalorandosi la scelta – già fatta con la novella del 2004 – di coinvolgere nelle attività della Commissione non solo i soggetti protetti, ma anche la categoria destinataria delle azioni ispettive<sup>(49)</sup>.

Anche dopo la riforma del 2015, la Commissione ha mantenuto una funzione di impulso e di indirizzo nei confronti delle singole amministrazioni partecipanti<sup>(50)</sup>, ma, al contempo, per effetto sia della previsione che la elegge a sede di proposta degli obiettivi quantitativi e qualitativi dell'attività ispettiva predisposti dall'INL, sia della sostanziale dipendenza funzionale del personale ispettivo di Inps, Inail e del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro, vede rafforzata quella funzione di consulenza stabile a favore della pianificazione strategica e della programmazione dell'attività di vigilanza sul lavoro<sup>(51)</sup>.

---

<sup>(46)</sup> Così l'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 124/2004, nella versione novellata dal d.lgs. n. 149/2015.

<sup>(47)</sup> S. VERGARI, *L'organizzazione della funzione di vigilanza in materia di lavoro*, in NLCC, 2005, n. 4, p. 895.

<sup>(48)</sup> Non figurano più, invece, tra i componenti della Commissione il presidente del Comitato nazionale per l'emersione del lavoro non regolare e il coordinatore nazionale delle ASL: quest'ultima esclusione ha attuato la sentenza della Corte costituzionale n. 384/2005, che ha dichiarato l'illegittimità degli artt. 3 e 4 del d.lgs. n. 124/2004 laddove ricomprendevano il coordinatore nazionale e regionale delle ASL tra i componenti delle Commissioni centrale e regionale di coordinamento.

<sup>(49)</sup> Si è previsto poi all'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 124/2004, così come novellato nel 2015, che alle sedute della Commissione possano essere invitati a partecipare i direttori generali delle direzioni generali del Ministero del lavoro e i direttori generali delle direzioni generali degli altri Ministeri interessati in materia, nonché il Capo della Polizia – Direttore generale della pubblica sicurezza quando si tratta di affrontare questioni di carattere generale attinenti alla problematica del lavoro illegale.

<sup>(50)</sup> Infatti, l'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 124/2004, così come riformato dal d.lgs. n. 149/2015, ha previsto che la Commissione, sulla base di specifici rapporti annuali presentati dall'INL, proponga indirizzi e obiettivi strategici e priorità degli interventi ispettivi.

<sup>(51)</sup> In tal senso S. CAFFIO, A. GRIECO, *op. cit.*, p. 283; ma si veda anche D. VENTURI, *op. cit.*, p. 69. Secondo la prassi, la Commissione è convocata una volta l'anno per condividere e approvare la programmazione ispettiva, indirizzandola verso gli illeciti che si ritengono prioritari in quel

#### 4. Alla continua ricerca di una maggior efficienza ed efficacia dei servizi ispettivi: le novelle del 2021 e del 2023

In risposta alla *escalation* di infortuni mortali che hanno coinvolto lavoratori e lavoratrici, anche di giovane età, tra la primavera e l'autunno del 2021, il legislatore è intervenuto nuovamente a ritoccare gli equilibri e l'assetto istituzionale del sistema ispettivo. Più in particolare, con il decreto-legge n. 146/2021 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 215/2021) <sup>(52)</sup>, si è modificato il decreto legislativo n. 81/2008 (c.d. TU in materia di salute e sicurezza) introducendo novità che sono state condivisibilmente considerate di "importanza storica" <sup>(53)</sup>. Infatti, con la riscrittura dell'articolo 13 <sup>(54)</sup>, si è voluto rafforzare il ruolo, le funzioni e i poteri dell'INL, anzitutto ricollocando – dopo oltre quarant'anni – gli ispettori del lavoro nella pienezza dei poteri di vigilanza e di ispezione nella materia della

---

momento storico, sebbene non si escluda che la stessa possa riunirsi con maggior frequenza quando emerga la necessità di attivare azioni straordinarie di contrasto al lavoro sommerso, irregolare o comunque illegale.

<sup>(52)</sup> Cfr. anche S. CAFFIO, *Il rafforzamento della vigilanza in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro tra competenze vecchie e nuove*, in *DRI*, 2023, n. 1, che pone una serie di interessanti interrogativi e riflessioni su tale intervento legislativo.

<sup>(53)</sup> Così P. RAUSEI, A. ROTELLA, *L'INL al centro della vigilanza sulla sicurezza nei luoghi di lavoro. Primo commento al decreto fiscale*, in *Boll. ADAPT*, 2021, n. 36, p. 2. La riforma del 2021 si può certamente accogliere con favore, ma, ancora una volta, l'azione delle istituzioni e della politica costituisce una "reazione" indotta dalla risonanza mediatica dei numerosi episodi di morti bianche del periodo e dalla diffusa indignazione suscitata nell'opinione pubblica. *Modus operandi* tutt'altro che sconosciuto nel nostro Paese, se si considera che anche la l. n. 123/2007 – di cui il d.lgs. n. 81/2008 ne costituisce attuazione – fu promulgata in un contesto analogo (cfr. su tutti M. TIRABOSCHI, *Le morti bianche, i limiti e le ipocrisie di una proposta normativa*, in A. ANTONUCCI, P. DE VITA (a cura di), *Morti sul lavoro: norme nuove, formalismi vecchi*, Dossier ADAPT, 2007, n. 17, p. 1) e che gli esempi riguardano anche altri ambiti del diritto del lavoro (così come altre branche del diritto): su tutti, si pensi alla revisione dell'art. 603-bis c.p. da parte della l. n. 199/2016 (*infra*, cap. II, sez. II), realizzata sull'onda emotiva di diverse vicende di sfruttamento di lavoratori avvenute tra il 2015 e 2016, in alcuni casi tristemente culminate con la morte dei braccianti agricoli coinvolti (cfr. su tutti D. GAROFALO, *Il contrasto al fenomeno dello sfruttamento del lavoro (non solo in agricoltura)*, in *RDSS*, 2018, n. 2, p. 231 ss.).

<sup>(54)</sup> Per approfondimenti si veda P. RAUSEI, *Sicurezza sul lavoro: quali sono le novità per formazione, vigilanza dei preposti e sospensione dell'impresa*, in *www.ipsoa.it*, 16 dicembre 2021.

salute e della sicurezza sul lavoro <sup>(55)</sup>; in secondo luogo, spingendo per una effettività del coordinamento regionale della vigilanza prevenzionistica, al contempo affidando all'INL un inedito ruolo di propulsore <sup>(56)</sup>.

In tale occasione, da ultimo (ma non per importanza), è stato ritoccato il potere di sospensione dell'attività imprenditoriale di cui all'articolo 14 del decreto legislativo n. 81/2008, ampliandone il perimetro di intervento e l'ambito di applicazione (su cui *amplius infra*, capitolo II, § 7).

L'interesse verso sistemi di vigilanza più efficienti si ritrova anche nei programmi di assunzione del personale ispettivo, come previsto dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) <sup>(57)</sup> e dal Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso (2023-2025) (PNLLS) <sup>(58)</sup> che ne costituisce attuazione <sup>(59)</sup>, con cui si stimolano maggiori ispezioni e programmi di sensibilizzazione all'interno del territorio nazionale, mutuando l'approccio inter-istituzionale già adottato nel settore agricolo con l'azione del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022).

---

<sup>(55)</sup> La precedente formulazione assegnava la titolarità principale della vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro alle ASL (in linea con il d.P.R. n. 616/1977 e la l. n. 833/1978), mentre all'INL spettava una competenza (concorrente con le medesime ASL) solo nei seguenti ambiti: attività nel settore delle costruzioni edili o di genio civile; impianti ferroviari; sorgenti naturali di radiazioni ionizzanti; lavori mediante cassoni in aria compressa; lavori subacquei. Sulla versione *ante* novella 2021 si veda *ex multis* P. PENNESI, D. PAPA, *Attività di vigilanza e sistema ispettivo (Titolo I, Capo II, artt. 5-14)*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009). Commentario al decreto legislativo n. 81/2008 come modificato e integrato dal decreto legislativo n. 106/2009*, Giuffrè, 2009, p. 461 ss.

<sup>(56)</sup> Il “nuovo” ruolo attribuito all'INL ricomprende anche attività di prevenzione, disvelata dagli stessi strumenti forniti alle ASL dall'art. 20 del d.lgs. n. 758/1994: la prescrizione e il potere di «imporre specifiche misure atte a far cessare il pericolo per la sicurezza o per la salute dei lavoratori durante il lavoro».

<sup>(57)</sup> Approntato dal Governo Draghi a fine aprile 2021 e necessario a ottenere le ingenti risorse messe in campo dall'UE, dopo la crisi pandemica, con l'istituzione di *NextGenerationEU* con il regolamento (UE) n. 2020/2094. *Amplius* D. GAROFALO, *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, in *DRI*, 2022, n. 1; C. DI CARLUCCIO, M. ESPOSITO, *Attivazione, inclusione e condizionalità ai tempi del PNRR*, in *LD*, 2023, n. 2.

<sup>(58)</sup> Si veda la pagina web del Ministero del lavoro e delle politiche sociali [Attuazione Interventi PNRR](#), M5C1, [Politiche per il lavoro](#), Riforma 1.2, [Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso](#). Sul punto si veda anche D. GAROFALO, *Intermediazione, lavoro nero, sfruttamento del lavoro*, in *ADL*, 2022, n. 3, I, pp. 443-444.

<sup>(59)</sup> Esso è stato adottato con d.m. 19 dicembre 2022, n. 221, successivamente modificato con d.m. 6 aprile 2023, n. 58.

Esso ha come obiettivo il contrasto al lavoro sommerso in tutti i settori economici, attraverso un cronoprogramma di attuazione che include l'attività di vigilanza, con specifica attenzione per il lavoro domestico e agricolo <sup>(60)</sup> e con la fissazione di due importanti obiettivi: l'incremento del numero di ispezioni nella misura di almeno il 20% rispetto al periodo 2019-2021 entro la fine del 2024 e la riduzione dell'incidenza del lavoro sommerso di almeno due punti percentuali nei settori economici interessati dal Piano nazionale, ovvero sia tutti (ad esclusione delle pubbliche amministrazioni che non sono interessate da questo fenomeno) <sup>(61)</sup>.

Inoltre, poiché per essere efficace l'attività ispettiva necessita anche di un adeguato sistema di archiviazione dei dati, che dia una "fotografia istantanea" sempre aggiornata del territorio e delle sanzioni irrogate alle singole imprese da parte dei diversi attori della vigilanza sul lavoro <sup>(62)</sup>, l'articolo 19 del decreto-legge n. 36/2022 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 79/2022), sempre nel contesto degli interventi per l'attuazione del PNRR, ha modificato il già citato articolo 10, comma 1, del decreto legislativo n. 124/2004, prevedendo la costituzione del c.d. Portale nazionale del sommerso (PNS), gestito dall'INL. In altre parole, al fine di una efficace programmazione dell'attività ispettiva nonché del monitoraggio del fenomeno del lavoro sommerso su tutto il territorio nazionale, i risultati dell'attività di vigilanza svolta dall'INL, dal personale ispettivo dell'Inps, dell'Inail, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza avverso violazioni in materia di lavoro sommerso e in materia di lavoro e legislazione sociale, devono confluire nel citato Portale unico nazionale, che ha sostituito e integrato gli strumenti telematici attraverso i quali INL, Inps e Inail condividevano gli esiti degli accertamenti ispettivi, e dove confluiscono ora anche i verbali ispettivi e ogni provvedimento derivato dall'attività di vigilanza, oltre agli atti riguardanti l'eventuale contenzioso attivato dall'ispezzionato.

Di rilievo in un'ottica di ulteriore rafforzamento dell'INL sono anche le novità introdotte con il decreto-legge n. 48/2023, c.d. decreto lavoro (convertito, con

---

<sup>(60)</sup> Sull'andamento vigila il Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto del lavoro sommerso, istituito con d.m. 6 aprile 2023, n. 57.

<sup>(61)</sup> L. BATTISTA, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità europea del lavoro*, Cacucci, 2022, p. 46; V. LIPPOLIS, [Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso: modifiche in arrivo per migliorare l'impianto sanzionatorio](#), in [www.ipssoa.it](#), 23 gennaio 2023; G. PICCO, *Politiche e strumenti di emersione e prevenzione del lavoro sommerso*, in RGL, 2023, n. 3, I.

<sup>(62)</sup> *Amplius* per una piattaforma in materia di salute e sicurezza sul lavoro si veda A. PRETEROTI ET AL. (a cura di), [RLS OnLine e Picasso: la Rete per il Lavoro Sicuro italiano](#), in [Diritto della Sicurezza sul Lavoro, 2023, n. 1](#), cap. I, *Strutture e funzioni di una piattaforma online per gli attori della sicurezza*; A. PRETEROTI ET AL. (a cura di), [Rls Online – La Rete per il lavoro sicuro. Fabbisogni, metodologia e sviluppi della piattaforma sperimentale RLS-online](#), [ivi](#), 2020, n. 2, cap. III, *Dal prototipo alla piattaforma: prospettive di sviluppo sotto il profilo giuridico della tutela della salute e sicurezza del lavoratore*.

modificazioni, dalla legge n. 85/2023)<sup>(63)</sup>, soprattutto con riferimento agli articoli 15 e 16, volti ad assicurare centralità all'INL in ambito ispettivo. Quest'ultimi, tuttavia, scontano una previsione contenuta nell'articolo 7 dello stesso decreto, ossia la norma che detta indicazioni in merito ai controlli ispettivi sull'Assegno di Inclusione (AdI) per l'applicazione delle sanzioni e il riconoscimento delle responsabilità penali, contabili e disciplinari (indicate all'articolo 8)<sup>(64)</sup>, che – come vedremo – ha aperto una prima breccia nel modello di Agenzia unica che riunisce tutti i corpi ispettivi in materia di lavoro e legislazione sociale. Infatti, se l'articolo 7 del decreto-legge n. 4/2019 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 26/2019) affidava la vigilanza sul vecchio e abrogato Reddito di Cittadinanza (RdC) a INL, Comando Carabinieri per la tutela del lavoro e Guardia di Finanza, l'articolo 7 del decreto-legge n. 48/2023 ha aggiunto a questi enti «il personale ispettivo dell'INPS», che a norma del decreto legislativo n. 149/2015 non avrebbe dovuto più esistere, proprio in quanto inglobato nell'INL (unitamente al personale ispettivo dell'Inail)<sup>(65)</sup>.

Ad ogni modo, l'articolo 15, al primo comma, ha fatto obbligo a tutti gli enti pubblici e privati, senza distinzione alcuna, di condividere gratuitamente con l'INL, anche attraverso cooperazione applicativa, le informazioni di cui dispongono, per ragioni istituzionali o per l'esercizio ordinario delle rispettive attività e funzioni. La norma si pone l'obiettivo di rafforzare la programmazione dell'attività ispettiva, orientando l'azione vigilante nei confronti delle imprese che evidenziano fattori di rischio in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, di lavoro irregolare o di evasione/omissione contributiva, così pure di poter disporre con immediatezza di tutti gli elementi utili alla predisposizione e alla definizione delle pratiche ispettive. L'articolo 15 ha previsto, poi, che alle stesse informazioni abbia accesso anche la Guardia di Finanza per le attività ispettive

---

<sup>(63)</sup> *Amplius* sulle novità del d.l. n. 48/2023 (convertito, con modificazioni, dalla l. n. 85/2023) si veda E. DAGNINO, C. GAROFALO, G. PICCO, P. RAUSEI (a cura di), *op. cit.*; M. MISCIONE, *Maxi Decreto lavoro 2023*, in *DPL*, 2023, n. 22; M. MISCIONE, *Il lavoro 2023 attraverso decreti legge ("Decreto lavoro" ed altro)*, in *LG*, 2023, n. 7; P. RAUSEI, *Sul c.d. Decreto lavoro del Primo Maggio (d.l. n. 48/2023). Tanto rumore per poco (aspettando la conversione in legge)*, in [www.rivistalabor.it](http://www.rivistalabor.it), 7 maggio 2023; P. RAUSEI, *Sicurezza, protezione sociale e rapporti di lavoro: principali novità*, in *DPL*, 2023, n. 21; P. RAUSEI, *Fra luci e ombre il "Decreto Lavoro" diventa legge*, *ivi*, n. 29; P. RAUSEI, *Decreto Lavoro: novità su sicurezza e ispezioni*, in *Guida alle Paghe*, 2023, n. 9.

<sup>(64)</sup> Su cui sia permesso il rinvio a G. PICCO, *L'apparato sanzionatorio nel "Decreto lavoro"*, in *LG*, 2023, n. 8-9; G. PICCO, *Gli interventi all'apparato sanzionatorio penale e amministrativo e lo stralcio dei debiti contributivi (artt. 8, commi 1-4, 23 e 23-bis, d.l. n. 48/2023, conv. in l. n. 85/2023)*, in E. DAGNINO, C. GAROFALO, G. PICCO, P. RAUSEI (a cura di), *op. cit.*, p. 283 ss. In argomento si veda anche il lavoro monografico di S. CAFFIO, *Povert , reddito e occupazione*, ADAPT University Press, 2023.

<sup>(65)</sup> G. PICCO, P. RAUSEI, *op. cit.*

su lavoro irregolare ed evasione/omissione contributiva e ciò anche attraverso cooperazione applicativa <sup>(66)</sup>.

Certo è che, a fronte di un progetto comunque ambizioso, il legislatore si espone, ancora una volta, al fallimento della realizzazione dei suoi intenti, avendo espressamente previsto, al terzo comma terzo del citato articolo 15, che a tali attività di condivisione di dati e informazioni, le amministrazioni pubbliche interessate vi devono provvedere nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e in ogni caso «senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica» (!).

Interessante è inoltre il tentativo compiuto dall'articolo 16 di avviare una storica estensione dell'ambito territoriale di operatività dei servizi di ispezione del lavoro nazionali nella Regione Sicilia, essendo stato eliminato in sede di conversione in legge il riferimento alle Province autonome di Trento e Bolzano, previsto invece dal decreto-legge n. 48/2023. Infatti, per la prima volta, la norma ha riconosciuto all'INL la possibilità di agire direttamente per potenziare le attività di polizia giudiziaria in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, di tutela dei rapporti di lavoro e di controllo sull'applicazione della legislazione sociale nei territori della Regione Sicilia. Questo, però, senza permettere all'INL di insediare proprie strutture territoriali autonome, ma solo consentendogli di avvalersi degli uffici messi a disposizione dall'Inps e dall'Inail, nei quali può inviare un contingente di personale ispettivo adeguatamente qualificato già in servizio presso le sedi territoriali e centrali dell'Agenzia.

In virtù delle modifiche intervenute con la conversione in legge del decreto-legge, come anticipato, questa presenza di “sostegno” non è nemmeno resa facoltativa all'INL nei territori delle Province autonome di Trento e Bolzano, che quindi restano diverse <sup>(67)</sup>.

Peraltro, bisognerà verificare la tenuta di tale assetto a seguito della legge n. 86/2024 sulla c.d. autonomia differenziata, considerato che tra le materie suscettibili di differenziazione vi è la “tutela e sicurezza del lavoro”, dall'oggetto estremamente ampio e articolato, se pur in parte circoscritto nei suoi confini dalla giurisprudenza costituzionale (si veda la già citata sentenza n. 384/2005 e la sentenza 19 dicembre 2003, n. 359) <sup>(68)</sup>.

---

<sup>(66)</sup> Il secondo comma della disposizione ha stabilito che le informazioni e i dati oggetto di condivisione, come pure l'elenco degli enti pubblici e privati chiamati a fornire i dati, siano individuati successivamente da appositi atti amministrativi generali (ai sensi dell'art. 2-ter, comma 1, del d.lgs. n. 196/2003), sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale potrà intervenire imponendo specifiche modalità di svolgimento dei procedimenti di messa in condivisione dei dati.

<sup>(67)</sup> Così G. PICCO, P. RAUSEI, *op. cit.*, p. 280.

<sup>(68)</sup> *Ex multis* F. PARUZZO, [Autonomia differenziata e politiche del lavoro. Quale compatibilità?](#), in [Federalismi.it](#), 2024, n. 10.

Successivamente, nelle more di una più ampia riorganizzazione dell'INL, al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal PNRR, il legislatore è intervenuto ancora una volta sulla struttura organizzativa e sulle funzioni dell'organo ispettivo con l'articolo 3, comma 15, del decreto-legge n. 75/2023 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 112/2023), di modifica dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 149/2015, stabilendo che il direttore dell'INL, con proprio decreto direttoriale e previa approvazione del Ministro del lavoro, individui l'articolazione centrale e territoriale dell'Agenzia stessa <sup>(69)</sup>.

A tale disposizione hanno fatto seguito il decreto direttoriale n. 49/2023 di modifica della struttura organizzativa dell'INL <sup>(70)</sup>; il decreto direttoriale n. 64/2023, che ha delineato i compiti specifici delle nuove strutture in cui è organizzato l'INL (subito modificato dal decreto direttoriale n. 88/2023) e il decreto direttoriale n. 22/2024, che reca l'articolazione organizzativa delle strutture dell'Ispettorato.

Un assetto istituzionale che, dall'ottobre 2023, elimina una sede interregionale (da quattro a tre DIL) <sup>(71)</sup> e raggruppa ulteriormente le sedi degli ITL <sup>(72)</sup>, introducendo al contempo un nuovo livello intermedio, c.d. Ispettorato di area metropolitana (IAM) <sup>(73)</sup>, senza assicurare la prossimità al territorio necessaria a contrastare efficacemente le varie manifestazioni di lavoro irregolare <sup>(74)</sup>.

---

<sup>(69)</sup> Il d.P.C.M. 23 febbraio 2016, prima citato, è rimasto in vigore solo per le norme non incompatibili con il decreto direttoriale adottato in forza del d.l. n. 75/2023.

<sup>(70)</sup> Validato dal Ministro del lavoro con nota 18 settembre 2023, n. 16283.

<sup>(71)</sup> Le nuove DIL sono strutturate come segue: Direzione interregionale del Nord (sede di Milano), che coordina le attività delle Regioni Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto, Friuli-Venezia Giulia; Direzione interregionale del Centro (sede di Roma), che coordina le attività delle Regioni Toscana, Marche, Umbria, Lazio, Abruzzo, Molise; Direzione interregionale del Sud (sede di Napoli), che coordina le attività delle Regioni Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sardegna.

<sup>(72)</sup> Gli ITL sono istituiti nei seguenti Capoluoghi di Provincia: Ancona, Arezzo, Ascoli Piceno-Fermo, Asti-Alessandria, Avellino-Benevento, Bergamo, Biella-Vercelli, Brescia, Brindisi, Campobasso-Isernia, Caserta, Catanzaro-Crotone, Chieti-Pescara, Como-Lecco-Sondrio, Cosenza, Cuneo, Foggia, Frosinone, Grosseto, L'Aquila, La Spezia, Latina, Lecce, Livorno-Pisa, Lucca-Massa-Carrara, Macerata, Mantova-Cremona, Modena, Novara-Verbania, Nuoro, Padova-Rovigo, Parma-Reggio Emilia, Pavia-Lodi, Perugia, Pesaro-Urbino, Piacenza, Potenza-Matera, Prato-Pistoia, Ravenna-Ferrara, Rimini-Forlì-Cesena, Salerno, Sassari, Savona-Imperia, Siena, Taranto, Teramo, Terni-Rieti, Treviso-Belluno, Trieste-Gorizia, Udine-Pordenone, Varese, Verona, Vibo Valentia, Vicenza, Viterbo.

<sup>(73)</sup> Gli undici IAM sono istituiti presso i seguenti Capoluoghi di Provincia: Bari-BAT, Bologna, Cagliari-Oristano, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Reggio-Calabria, Roma, Torino-Aosta, Venezia.

<sup>(74)</sup> In questa direzione si veda P. RAUSEI, [\*Vent'anni dopo il decreto di riforma dei servizi ispettivi. D.lgs. 23 aprile 2004, n. 124. Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'art. 8 della l. 14 febbraio 2003, n. 30\*](#), cit., p. XVII; P. RAUSEI, *Ispezione del lavoro a vent'anni dalla riforma: Inl, poteri e coordinamento*, in *DPL*, 2024, n. 21.

## **5. Il *dietrofront* sull'Agenzia unica ispettiva (decreto-legge n. 19/2024). Alcune considerazioni critiche**

I due principali interventi riformatori in materia di ispezioni del lavoro – i decreti legislativi n. 124/2004 e n. 149/2015 – non sono riusciti a realizzare quella uniformità e unitarietà di esercizio delle funzioni ispettive in materia di lavoro e di legislazione sociale che rappresenta un'esigenza ancora fortemente avvertita, ponendosi seriamente a contrasto di ogni forma di irregolarità nel mondo del lavoro. Infatti, già nei suoi primi anni di attività l'INL ha lamentato evidenti difficoltà in punto di efficacia ed efficienza dei suoi interventi ispettivi a causa della debolezza di alcune scelte legislative, poco coerenti peraltro con lo scenario di riferimento, tra cui *in primis* il fatto di essere stato istituito “a costo zero” e di essere stato destinatario di poche – o comunque insufficienti – risorse economiche, con riflessi negativi “a cascata” su altri profili. Ne è derivata l'infelice scelta, già anticipata, di accorpare molte sedi provinciali, privando gli ambiti territoriali interessati di un centro decisionale e tale criticità, peraltro, si aggiunge alla previsione di un assetto delle strutture di coordinamento degli uffici territoriali su base interregionale (e metropolitana), disallineata con l'organizzazione regionalizzata di tutti gli altri organismi che operano nella vigilanza sul lavoro, partendo da Inps e Inail, fino alla Guardia di Finanza, all'Arma dei Carabinieri e alle ASL.

Inoltre, fin dai primi anni di vigenza e funzionamento dell'INL sono state rilevate serie difficoltà nell'integrazione funzionale del personale ispettivo di Inps e Inail, rimanendo affidata ad un sistema complesso di Commissioni di coordinamento centrale e regionali per la programmazione delle attività di vigilanza e ispezione in materia di previdenza e assicurazione obbligatorie <sup>(75)</sup>. Vieppiù, sotto questo profilo, il protocollo d'intesa tra Inps e INL del 21 febbraio 2017 aveva già, di fatto, determinato l'accantonamento dell'idea dell'Agenzia unica ispettiva: infatti, come abbiamo visto, nonostante il riconoscimento al personale di vigilanza degli istituti previdenziali (Inps e Inail) delle stesse attribuzioni e degli stessi poteri degli ispettori ex dipendenti del Ministero del lavoro, a questi ultimi era comunque precluso di procedere al recupero dei contributi e dei premi assicurativi.

Si può sostenere, quindi, che la riforma del 2015 non sia stata affatto in grado di creare una reale unificazione del corpo ispettivo, anche alla luce dell'evidente

---

<sup>(75)</sup> Si veda il protocollo d'intesa 12 marzo 2021 siglato unitariamente da INL, Inps e Inail, con il quale sono state istituite la Commissione centrale di programmazione dell'attività ispettiva e le Commissioni regionali di programmazione dell'attività ispettiva, allo scopo di assicurare una costante sinergia tra gli istituti e garantire una corretta, puntuale ed efficace attività di vigilanza in materia previdenziale, contributiva e assicurativa (cfr. anche nota INL 30 marzo 2021, n. 2020).

difficoltà di gestire gli ispettori degli istituti previdenziali, non organicamente dipendenti dall'INL. Invero, l'attenzione alle risorse umane, che inevitabilmente rappresentano il motore del buon funzionamento dell'attività ispettiva <sup>(76)</sup>, si è tradotta solo nell'introduzione di meccanismi di mobilità o di forme inedite di pluridatorialità, che fin dall'inizio hanno lasciato intravedere anche problemi di adeguamento delle condizioni contrattuali al nuovo assetto organizzativo <sup>(77)</sup>. Sul punto erano inevitabilmente emerse delle perplessità, considerato che il buon risultato dell'attività ispettiva non può affatto prescindere da un quadro regolativo certo degli assetti operativi del personale e dalla predisposizione di adeguati strumenti di valorizzazione della professionalità e della qualificazione degli ispettori. Diversamente, nell'organizzare le risorse umane si è tentato semplicemente di "assemblare" il personale già esistente – prima scomposto nelle varie amministrazioni di Inps, Inail e del Ministero del lavoro – attraverso gli istituti dell'avvalimento <sup>(78)</sup>, del trasferimento e del ricorso del personale degli enti assicurativi inserito appositamente in ruoli ad esaurimento.

Insomma, la progettata unificazione si è tradotta, nel primo periodo, nella sola armonizzazione dei poteri assegnati in precedenza esclusivamente al personale ispettivo ministeriale e nel conseguente riconoscimento della qualifica di polizia giudiziaria anche agli ispettori degli enti assicurativi, creando dei "separati in casa" <sup>(79)</sup>, poiché se, da un lato, vi è stata armonizzazione funzionale, dall'altro, organicamente ciascun corpo ha conservato la propria autonomia, con una scissione tra datore di lavoro sostanziale e formale che ha rischiato solo di «creare incentivi perversi nella gestione del personale perché separa chi paga da chi spende» <sup>(80)</sup>.

Non sono mancate voci critiche sulla scelta di fondo fatta dal legislatore del 2015 di istituzione dell'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, costituendo un *unicum*

---

<sup>(76)</sup> Come si evidenzia nelle fonti internazionali ed europee: cfr. la raccomandazione ILO n. 20/1923, la convenzione ILO n. 81/1948, la risoluzione 2007/2146(INI) del 15 gennaio 2008 del Parlamento europeo e, da ultimo, la risoluzione 2013/2112(INI), cit. Al proposito si rinvia a P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI, *Le fonti che regolano l'attività ispettiva e di vigilanza*, cit., p. 3 ss.

<sup>(77)</sup> Sul punto si veda anche D. PAPA, M. FAIOLI, *Il raccordo ministeriale e le connessioni con gli altri enti*, in M. ESPOSITO (a cura di), *op. cit.*, p. 41 ss.

<sup>(78)</sup> Per approfondimenti si rinvia a L. GAETA, L. PELLICCIA, *L'Ispettorato nazionale del lavoro: composizione e funzioni*, in M. ESPOSITO (a cura di), *op. cit.*, p. 12 ss.

<sup>(79)</sup> L. CAIAZZA, R. CAIAZZA, *op. cit.*, p. 59; M. ESPOSITO, E. D'AVINO, *Il personale ispettivo: profili di organizzazione e di gestione*, in M. ESPOSITO (a cura di), *op. cit.*, p. 19 ss.

<sup>(80)</sup> Così Boeri, allora Presidente dell'Inps, in audizione il 15 luglio 2015 alla Commissione lavoro del Senato, nelle *Osservazioni relative allo schema di decreto legislativo recante "Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183"*, approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri in data 11 giugno 2015. Per approfondimenti sul punto cfr. M. ESPOSITO, E. D'AVINO, *op. cit.*, p. 21 ss.

nel panorama europeo (ma pur sempre con la persistente insufficienza e inefficienza dei controlli) <sup>(81)</sup>, così come c'era chi ha subito sostenuto l'abbandono dell'idea del "super-ispettore", competente in ogni materia, e l'adozione di una visione più realistica e pragmatica di aumento degli organici dei singoli corpi ispettivi dei vari enti previdenziali, lasciando all'INL la sola vigilanza in materia di lavoro e piuttosto incrementando le forme di coordinamento <sup>(82)</sup>.

Del resto, confrontando i dati dal 2018 al 2023 (sottraendo volutamente il 2017, anno di rodaggio dell'INL), emerge che c'è stato un netto decremento delle attività ispettive svolte (pari al 55,69%): a fronte di un dato iniziale pari a 144.163 ispezioni definite svolte nel 2018, si giunge al 2023 con un numero di ispezioni pari a 80.280 e ciò nonostante vi sia stato un aumento di ispettori in carico all'istituto (nel 2018 erano 4.549, aumentati a 4.768 unità nel 2013). In altri termini, nel 2018 un singolo ispettore svolgeva mediamente 31,69 ispezioni, mentre nel 2023 ogni ispettore ha effettuato 16,83 ispezioni. Questo significa che, nonostante l'incremento in termini unitari degli ispettori in servizio, si è assistito ad una diminuzione dell'attività ispettiva pro capite del 46,87% <sup>(83)</sup>.

Sulla scorta delle critiche e soprattutto criticità sorte nei primi anni di vita dell'idea dell'Agenzia unica e sulla prima breccia inferta dal decreto-legge n. 48/2023, con il decreto-legge n. 19/2024 <sup>(84)</sup> si è nuovamente messo mano all'organizzazione del sistema ispettivo, a vent'anni dal decreto legislativo n. 124/2004 (che per la prima volta dopo oltre cinquant'anni aveva riformato il sistema organizzativo delle ispezioni del lavoro) e a distanza di meno di un decennio dalla nascita dell'INL, prendendo le distanze dalla visione di Agenzia "unica" nazionale dell'ispezione del lavoro e di legislazione sociale fatta propria dal decreto legislativo n. 149/2015. Infatti, per effetto di quanto statuito nell'articolo 31, comma 12, l'INL cessa di essere il soggetto istituzionale unico per le attività di vigilanza e ispezione in materia di lavoro e previdenza, (ri)cedendo le "anime ispettive" provenienti da Inps e Inail, che così riacquistano autonomia ispettiva. Al contempo, però, il rientro presso gli enti di provenienza degli ispettori previdenziali, per espressa previsione legislativa, consente loro di mantenere le funzioni di polizia giudiziaria che avevano positivamente acquisito nel 2015.

---

<sup>(81)</sup> M. D'ONGHIA, C. DE MARTINO, *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199 del 2016: ancora timide risposte a un fenomeno molto più complesso*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2018, n. 352.

<sup>(82)</sup> A. BELLAVISTA, *Le prospettive del diritto del lavoro dopo la pandemia*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2021, n. 433.

<sup>(83)</sup> A. INTERDONATO, *Le nuove ispezioni in materia di lavoro: il d.l. n. 19 del 2 marzo 2024*, in *LDE*, 2024, n. 3, p. 8 ss.

<sup>(84)</sup> Si veda anche la nota INL 13 marzo 2024, n. 521. Per approfondimenti si veda P. RAUSEI, *Dal PNRR tutele per il lavoro, riassetto delle ispezioni e nuove sanzioni*, in *DPL*, 2024, n. 12; M. MANUALI, *op. cit.*, pp. 1796-1797.

Nella visione della “controriforma” del 2024, il “nuovo” INL si presenta quale agenzia di coordinamento e decisione sulla programmazione e lo svolgimento delle azioni di vigilanza e di ispezione in materia di lavoro e legislazione sociale, chiamata ad occuparsi direttamente della vigilanza in materia di tutela della regolarità dei contratti e dei rapporti di lavoro e di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Infatti, l’articolo 31, comma 12, nel lasciare in vita l’articolo 7, comma 2, del decreto legislativo n. 149/2015, pur riconoscendo un’autonomia funzionale rispetto alle ispezioni previdenziali affidate a Inps e Inail, assicura all’INL la titolarità di un effettivo potere di coordinamento funzionale e strutturale, su tutto il territorio nazionale, dell’attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, al fine di evitare sovrapposizioni, confermando il potere di «dettare le linee di condotta e le direttive di carattere operativo, nonché di definire tutta la programmazione ispettiva e le specifiche modalità di accertamento».

Insomma, l’INL, che potrebbe apparire depotenziato, è chiamato a riorganizzarsi, a ricentrarsi nelle funzioni proprie di vigilanza e ispezione a tutela della regolarità del lavoro, coordinando in forma esecutiva tutti gli altri organismi di vigilanza per le materie di competenza (*in primis* Inps, Inail, ma anche Agenzia delle Entrate, Guardia di Finanza, Carabinieri e Polizia di Stato) <sup>(85)</sup>.

A tal fine è stato previsto sia un incremento di organico dell’INL, sia una “nuova” destinazione di fondi: sotto il primo profilo, l’articolo 31, commi 1-9, ha stabilito l’assunzione straordinaria di nuovo personale ispettivo, autorizzando le assunzioni non utilizzate che erano previste da precedenti interventi legislativi del 2019 e 2021 (466 posizioni), sia autorizzando nuove assunzioni di ispettori del lavoro (250 ispettori tecnici) e di Carabinieri dei Nuclei Ispettorato Lavoro del Comando generale tutela del lavoro (50 carabinieri) <sup>(86)</sup>; sotto il secondo profilo, è stata destinata all’INL la somma di 20 milioni di euro per l’efficientamento di questo istituto, «al fine di garantire un adeguato presidio del territorio attraverso il potenziamento del coordinamento e dello svolgimento su tutto il territorio nazionale dell’attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e di contrasto al lavoro sommerso e irregolare» (articolo 31, comma 10).

Inoltre, alla nuova dimensione delle funzioni ispettive differenziate fa da contraltare l’introduzione della c.d. lista di conformità INL di cui all’articolo 29,

---

<sup>(85)</sup> In questi termini P. RAUSEI, *Dal PNRR tutele per il lavoro, riassetto delle ispezioni e nuove sanzioni*, cit., p. 744; P. RAUSEI, [Una nuova riforma del sistema ispettivo con riposizionamento del quadro sanzionatorio nella prospettiva di un rafforzamento di tutele per la regolarità e la sicurezza del lavoro](#), in *Boll. ADAPT*, 2024, n. 9.

<sup>(86)</sup> A queste assunzioni si aggiungono quelle previste dalla l. n. 101/2024 (di conversione del d.l. n. 63/2024), che autorizza Inps e Inail ad assumere, rispettivamente, 403 e 111 nuove unità da inquadrare nel ruolo dei funzionari impiegati in attività di vigilanza.

comma 7, per cui «all'esito di accertamenti ispettivi in materia di lavoro e di legislazione sociale, ivi compresa la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, in caso non emergano violazioni o irregolarità», l'Ispettorato deve rilasciare un apposito attestato e iscrivere, «previo assenso», il datore di lavoro nell'elenco informatico che costituisce la Lista di conformità (consultabile pubblicamente, tramite il sito istituzionale dell'INL) <sup>(87)</sup>.

Gli effetti derivanti da tale attestazione (che riecheggia il meccanismo della Rete del lavoro agricolo di qualità, su cui *infra*, capitolo II, sezione II, § 12), come previsto dal successivo comma 8, hanno una durata di 12 mesi dalla data di iscrizione e, durante la perduranza della stessa, i datori di lavoro virtuosi non sono sottoposti ad ulteriori verifiche da parte dell'INL.

Tuttavia, merita segnalare come tale beneficio, oltre a presentare un potenziale limite temporale che potrebbe non essere visto come particolarmente incentivante da parte delle aziende che solitamente sono oggetto di ispezione in un arco temporale ben più ampio rispetto ai 12 mesi previsti dalla normativa, risulta avere due ulteriori vincoli. Il primo riguarda il tipo di accertamento dal quale, per la durata indicata al comma 8, il datore di lavoro è esonerato: la disposizione in parola, infatti, specifica che non sono effettuate verifiche con esclusivo riferimento alle materie oggetto degli accertamenti effettuati (e che hanno dato luogo all'iscrizione della Lista di conformità). Per quanto riguarda il secondo, invece, viene fatta salva la possibilità di effettuare ispezioni in caso di eventuali richieste di intervento, nonché di indagini disposte dalla Procura della Repubblica.

Non va comunque sottaciuto un beneficio indiretto per le aziende virtuose in termini di credibilità, grazie al fatto che l'elenco è pubblico e che esservi inseriti crea tuttavia un vantaggio reputazionale.

Come disciplinato dal comma 9, l'iscrizione alla Lista di conformità può sempre essere revocata, tramite cancellazione, nel caso in cui l'INL dovesse accertare violazioni o irregolarità attraverso elementi di prova successivamente acquisiti dagli organi di vigilanza <sup>(88)</sup>.

Peraltro, occorre sottolineare che già i primi commentatori <sup>(89)</sup> hanno evidenziato che non appare chiaro dalla normativa in materia cosa si intenda per “datore di lavoro”, ossia se ci si voglia riferire alla persona fisica oppure all'impresa. Infatti, nel primo caso, la persona fisica potrebbe essere titolare di più imprese, le quali, tutte, se così fosse, godrebbero del beneficio ottenuto dall'imprenditore,

---

<sup>(87)</sup> Così P. RAUSEI, *Dal PNRR tutele per il lavoro, riassetto delle ispezioni e nuove sanzioni*, cit., pp. 744-745.

<sup>(88)</sup> Per un primo commento sull'istituto si veda anche G. BENINCASA, [Il D.L. n. 19/2024 tra misure premianti e “patente a punti”: soluzioni concrete o eccessivo formalismo?](#), in *Boll. Spec. ADAPT*, 2024, n. 1.

<sup>(89)</sup> C. DAMIANO, *Lista di conformità e tutela del lavoro regolare e sicuro*, in *DPL*, 2024, n. 26.

senza che sia accertato se ne sussistano realmente le condizioni. E, anche nel caso in cui ci si riferisca invece all'impresa, occorrerebbe chiarire se si intende riferirsi all'impresa quale luogo fisico oggetto dell'attività ispettiva oppure tutte le unità operative riconducibili all'impresa ispezionata anche solo in una delle sue sedi operative.

Ad ogni modo, questa certificazione – unitamente alla c.d. patente a punti (sempre introdotta dal decreto-legge n. 19/2024, su cui *infra*, § 12 del presente capitolo) – mira a catalogare le imprese più virtuose, in ragione delle verifiche ispettive alle quali sono state sottoposte e, al contempo, dovrebbe consentire agli organi di vigilanza di selezionare in modo più accurato i propri obiettivi, ma anche di impedire di operare sul mercato a chi lavora al di fuori della legalità, garantendo una corretta concorrenza <sup>(90)</sup>.

Successivamente, allo scopo di rafforzare ulteriormente l'attività di controllo in materia di prevenzione e di contrasto al caporalato, allo sfruttamento lavorativo e al lavoro sommerso e irregolare, l'articolo 2-ter del decreto-legge n. 63/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101/2024 <sup>(91)</sup> interviene modificando il già citato articolo 7, comma 2, del decreto-legge n. 48/2023: la novella prevede che anche il personale ispettivo del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro in forza presso l'INL – oltre, come previsto dalla normativa vigente, al personale ispettivo dell'INL e alla Guardia di Finanza – abbia ora accesso a tutte le informazioni e alle banche dati, sia in forma analitica che aggregate, trattate dall'Inps.

Pertanto, nell'ottica della massima condivisione dei dati e delle informazioni, è stata colmata una lacuna che vedeva ingiustificatamente escluso il personale dell'Arma dal novero dei soggetti abilitati all'accesso alle banche dati.

Da ultimo, sarà da verificare anche il reale impatto del decreto legislativo n. 103/2024, entrato in vigore dal 2 agosto 2024, che al fine di una «semplificazione dei controlli sulle attività economiche» introduce alcune disposizioni destinate a incidere sull'attività dell'Ispettorato <sup>(92)</sup>, proprio perché il decreto trova applicazione «ai controlli amministrativi sulle attività economiche svolti dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165» <sup>(93)</sup>.

---

<sup>(90)</sup> M. PAGANO, *Patente a punti per la sicurezza sul lavoro*, in [www.entekne.info](http://www.entekne.info), 28 febbraio 2024.

<sup>(91)</sup> V. LIPPOLIS, *Caporalato e sfruttamento lavorativo in agricoltura: rafforzamento dei controlli e nuove azioni di contrasto*, in *DPL*, 2024, n. 31.

<sup>(92)</sup> Cfr. anche nota INL 31 luglio 2024, n. 1357. Per un primo approfondimento si veda anche V. LIPPOLIS, *Controlli ispettivi semplificati e azzeramento delle sanzioni amministrative*, in *DPL*, 2024, n. 38, inserto.

<sup>(93)</sup> Restano esclusi invece dall'ambito di applicazione del decreto i controlli in materia fiscale, gli accertamenti e gli accessi ispettivi disposti per la documentazione antimafia di cui al d.lgs. n.

L'articolo 2 introduce alcuni principi finalizzati alla trasparenza e alla semplificazione dei controlli amministrativi, tra cui l'impegno delle amministrazioni ad introdurre discipline o accorgimenti «al fine di garantire una piena conoscenza degli obblighi ai quali i soggetti controllati sono tenuti e di eliminare sovrapposizioni e duplicazioni di controlli», mentre il successivo articolo 3 istituisce, ai fini della programmazione dei controlli, un “sistema di identificazione e gestione del rischio su base volontaria” riferito ad alcuni ambiti, tra cui quello della sicurezza dei lavoratori <sup>(94)</sup>.

Di particolare interesse si rivelano, però, gli articoli 4 e 5 (l'articolo 6 verrà trattato *infra*, § 8.3 del presente capitolo).

Il primo stabilisce che, al fine di rendere più efficienti e coordinare i controlli sulle attività economiche ed evitare duplicazioni e sovrapposizione, nonché programmare l'attività ispettiva in ragione del profilo di rischio, le amministrazioni che svolgono funzioni di controllo, prima di avviare le attività di vigilanza consultano (e successivamente alimentano con gli esiti dei controlli) il fascicolo informatico di impresa (tenuto dalle Camere di commercio ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera *b*, della legge n. 580/1993). Con le modalità che saranno definite con un apposito decreto del Ministro delle imprese e del *made in Italy*, ogni amministrazione dovrà accedere al fascicolo informativo «ai fini del coordinamento, programmazione e svolgimento dei controlli», così da avere contezza anche degli esiti dei controlli già svolti da altre amministrazioni.

L'articolo 5, invece, introduce alcuni principi informativi sui controlli alle imprese.

Innanzitutto, la disposizione rimette a Ministeri e Regioni il compito di pubblicare sui propri siti istituzionali apposite linee guida o FAQ finalizzate ad agevolare e promuovere la comprensione e il rispetto sostanziale della normativa applicabile in materia di controlli, i quali dovranno fondarsi sul principio della «fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta delle amministrazioni», nonché su quelli della «efficacia, efficienza e proporzionalità», minimizzando le richieste

---

159/2011, i controlli di polizia economico-finanziaria, nonché i controlli disposti per esigenze di sicurezza e difesa nazionale.

<sup>(94)</sup> Rispetto a ciascun ambito, l'Ente nazionale italiano di unificazione (UNI) (art. 4, l. n. 317/1986) elabora, sulla base di alcuni parametri (ad esempio, l'esito dei controlli subiti nei precedenti 3 anni di attività e settore economico in cui opera il soggetto controllato) norme tecniche o prassi di riferimento idonee a definire un livello di rischio basso al quale è associabile un “report certificativo”. Quest'ultimo potrà essere rilasciato, su domanda, «da organismi di certificazione, ispezione, validazione o verifica, accreditati presso l'Organismo nazionale di accreditamento riconosciuto e firmatario degli accordi di mutuo riconoscimento (MLA) dell'Associazione di cooperazione europea per l'accREDITAMENTO (EA)» e inserito dall'Organismo unico di accREDITAMENTO «nel fascicolo informatico di impresa» di cui all'art. 2, comma 2, lett. *b*, della l. n. 580/1993.

documentali «secondo il criterio del minimo sacrificio organizzativo per il soggetto controllato». Trattasi di principi che già guidano anche l'azione ispettiva dell'Ispettorato che, non a caso, in passato aveva dato indicazioni in tal senso.

Inoltre, come evidenziato nella relazione illustrativa al provvedimento legislativo, «il comma 3 prevede che, salvo i casi di richieste da parte dell'Autorità giudiziaria o di specifiche segnalazioni di soggetti privati o pubblici, i casi previsti dal diritto dell'unione europea e i controlli per la sicurezza sui luoghi di lavoro oppure ogni qual volta si rilevano situazioni di rischio – casi per i quali i controlli vengono effettuati con immediatezza – le amministrazioni programmano i controlli e i relativi accessi ispettivi con intervalli temporali correlati alla gravità del rischio. Fatti salvi i casi di cui al comma 3, tale intervallo non può essere inferiore ad un anno per i soggetti che presentano un rischio basso ai sensi di quanto previsto all'articolo 3 (comma 4)».

Pertanto, al predetto principio in base al quale le amministrazioni sono tenute a programmare i controlli sulle imprese con intervalli temporali correlati alla gravità del rischio, fanno eccezione diverse tipologie di intervento di competenza dell'Ispettorato, fra cui quelle derivanti da richieste dell'autorità giudiziaria, da circostanziate segnalazioni di soggetti privati o pubblici, da esigenze legate alla sicurezza sui luoghi di lavoro e, comunque, da situazioni di rischio.

Rispetto a tali indicazioni, la disposizione, al comma 6, declina ulteriori previsioni che vanno in parte a sovrapporsi con la Lista di conformità INL, di cui al decreto-legge n. 19/2024. Sempre nella relazione illustrativa viene chiarito che «il comma 6 stabilisce il periodo di esonero dei controlli, stabilendo che l'operatore economico è esonerato nei successivi dieci mesi dall'ultimo controllo da parte della stessa amministrazione o altre amministrazioni che esercitano le funzioni di controllo, fatti salvi i casi di cui al comma 3 e nel rispetto delle disposizioni di attuazione del diritto dell'Unione europea. Occorre evidenziare che tale beneficio non è cumulabile con il diverso beneficio previsto dal decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, convertito, con modificazioni dalla L. 29 aprile 2024, n. 56, il cui articolo 29, rubricato “Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del lavoro irregolare”, prevede, ai commi 7, 8 e 9, l'iscrizione, previo assenso, del datore di lavoro in un apposito elenco informatico, denominato appunto “Lista di conformità INL”, in forza del quale i datori di lavoro, cui è stato rilasciato l'attestato in argomento, non sono sottoposti, per un periodo di dodici mesi dalla data di iscrizione nella Lista di conformità INL, ad ulteriori verifiche da parte dell'Ispettorato nazionale del lavoro nelle materie oggetto degli accertamenti, fatte salve le verifiche in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, le eventuali richieste di intervento, nonché le attività di indagine disposte dalla Procura della Repubblica».

La disciplina introdotta recentemente in materia di Lista di conformità è da considerarsi dunque norma speciale. Sarà tuttavia necessario che tali informazioni confluiscono nel fascicolo informatico d'impresa al fine di consentire anche alle altre amministrazioni di poter programmare i controlli di competenza nel rispetto dei principi fissati dal legislatore e tenendo conto del fatto che l'iscrizione nella Lista di conformità INL avviene solo previo assenso del soggetto interessato.

L'articolo 5 prevede, inoltre, che «non possono essere effettuate due o più ispezioni diverse sullo stesso operatore economico contemporaneamente, a meno che le amministrazioni non si accordino preventivamente per svolgere una ispezione congiunta»: quindi, si richiede un più attento e capillare coordinamento con le altre amministrazioni che svolgono controlli in materia di lavoro e legislazione sociale, con particolare riferimento a Inps, Inail e Guardia di Finanza, per quanto concerne le verifiche in materia di lavoro sommerso.

Non appare, invece, sostanzialmente applicabile agli accertamenti di competenza dell'INL la previsione secondo cui le amministrazioni sono tenute a fornire, prima di un accesso nei locali aziendali, l'elenco della documentazione necessaria alla verifica ispettiva. Da tale obbligo sono infatti esonerate tutte le iniziative avviate dalle amministrazioni che hanno esigenze di ricorrere ad accessi ispettivi "imprevisti" o "senza preavviso", esigenze che ricorrono pressoché ogni volta l'INL avvii una attività di vigilanza sia in materia lavoristica, sia in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Va da sé, infatti, che l'eventuale richiesta di documentazione alle imprese prima di un qualsiasi accesso ispettivo vanificherebbe l'efficacia della tipologia di accertamenti di competenza dell'INL.

Tirando le fila del ragionamento, al netto degli ultimi interventi legislativi, affinché il servizio ispettivo funzioni efficacemente serve, *in primis*, una presenza capillare sul territorio. Sotto questo profilo, deve essere ancor di più aumentato il personale in servizio, sia ispettivo sia amministrativo <sup>(95)</sup>, in quanto, come si evince dalle Relazioni annuali INL, una fetta importante del personale ispettivo viene destinato allo svolgimento di attività diverse da quelle di vigilanza, ossia di supporto ad altri servizi assicurati dall'INL (conciliazioni, provvedimenti autorizzatori, certificazioni, gestione contenzioso, rapporti con il pubblico, ecc.) per la carenza di personale amministrativo. Inoltre, dovrebbe essere superato l'inglobamento del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro all'interno dell'INL (con una complicata convivenza tra personale civile e militare nella stessa struttura, anche a causa di trattamento e gestione inevitabilmente differenziati), assicurando ai Comandi regionali e territoriali dell'Arma dei Carabinieri il pieno controllo dei Nuclei Ispettorato Lavoro e dei Gruppi Carabinieri per la tutela del

---

<sup>(95)</sup> P. RAUSEI, *Rafforzare i controlli e semplificare le norme per combattere il lavoro insicuro*, in *Boll. ADAPT*, 2021, n. 18.

lavoro, in forza di un efficace e costante coordinamento funzionale fra l'Arma dei Carabinieri, in tutte le sue strutture territoriali, con le corrispondenti sedi dell'Ispettorato.

In questo panorama di criticità ancora sussistenti per raggiungere un idoneo grado di efficacia delle ispezioni, un ruolo di prim'ordine lo deve ricoprire anche il dirigente periferico dell'Ispettorato, chiamato a svolgere un ruolo che non può essere solo burocratico, ma di pieno coinvolgimento di tutti nell'attività ispettiva; tenuto altresì conto che persistono ancora troppi attori nel panorama della vigilanza e ben difficile si presenta tuttora il coordinamento con le centosei ASL che fanno capo a ventuno Regioni diverse e quindi ad altrettanti differenti orientamenti politici <sup>(96)</sup>. Infatti, la pluralità di organi di vigilanza può favorire lo sviluppo di interpretazioni non sempre collimanti, con palesi ricadute negative sia a danno delle imprese, sia a danno dei lavoratori. Anche in materia di salute e sicurezza sul lavoro, sarebbe utile un collegamento che provveda a dare risposte omogenee ai numerosi dubbi interpretativi, quantomeno finché non trova concreta attuazione l'idea di una Procura nazionale della sicurezza sul lavoro, verosimilmente più efficace rispetto alle molteplici Procure attuali sotto il profilo della repressione, ma anche sotto quello della stessa prevenzione <sup>(97)</sup>.

---

<sup>(96)</sup> Così E. MASSI, *op. cit.*, p. 2352.

<sup>(97)</sup> R. GUARINIELLO, *La giustizia dei deboli*, in *DPL*, 2024, n. 26, propone di creare la "Procura nazionale a tutela dei deboli", in quanto attualmente ci sono Procure della Repubblica (poche) specializzate e Procure (la maggior parte) non specializzate, e per di più con un organico a tal punto ridotto da impedire ai pochi magistrati presenti di farsi le competenze e l'esperienza necessarie. Si veda anche R. GUARINIELLO, *Sospensione dell'attività imprenditoriale: responsabilità amministrativa delle imprese sotto la lente dell'INL*, in [www.ipsoa.it](http://www.ipsoa.it), 17 novembre 2021.

## **Sezione II.**

### **GLI STRUMENTI A DISPOSIZIONE DEGLI ISPETTORI DEL LAVORO**

#### **6. La prevenzione dei comportamenti illeciti attraverso la promozione e diffusione della cultura della legalità**

Come anticipato, il nostro ordinamento ha riconosciuto al personale ispettivo anche funzioni prevenzionistiche, che arricchiscono la loro “cassetta degli attrezzi” <sup>(98)</sup>, pur senza interferire sulla “principale” missione loro affidata, ossia quella dell'accertamento degli illeciti a scopi sanzionatori <sup>(99)</sup>. Sotto questo profilo rileva, ad esempio, l'articolo 7, lettera c, del decreto legislativo n. 124/2004, che attribuisce al personale ispettivo il compito di fornire tutti i chiarimenti che vengono richiesti intorno alle leggi sulla cui applicazione lo stesso deve vigilare, anche ai sensi dell'articolo 8. Quest'ultima disposizione (rubricata *Prevenzione e promozione*), al primo comma prevede che gli ITL e gli IAM – accanto, appunto, ai tradizionali poteri di vigilanza – organizzino presso enti, datori di lavoro e associazioni di categoria attività di tipo formativo e informativo, su questioni di ordine generale, finalizzate a divulgare la corretta interpretazione e applicazione della normativa in materia lavoristica e previdenziale, con particolare riferimento alle questioni di maggior rilevanza sociale e alle novità legislative e interpretative, utilizzando la competenza tecnica del personale ispettivo che, nel corso di tali iniziative, non esercita le funzioni di vigilanza tipiche, con gli annessi poteri, ma svolge attività promozionale della cultura della legalità e di prevenzione degli illeciti.

Non deve quindi esserci una commistione tra le funzioni di vigilanza, comprese – a maggior ragione – le funzioni svolte a titolo di ufficiale di polizia giudiziaria <sup>(100)</sup>, e le attività di promozione e prevenzione, a conferma della necessaria separazione tra i due compiti: in tali circostanze l'ispettore “cattivo” deve cambiare abito e indossare quello di ispettore “consulente”.

Nello svolgimento di queste attività promozionali, l'ispettore deve attenersi agli indirizzi espressi dal Ministero del lavoro e dall'INL e, in ogni caso, l'attività non

---

<sup>(98)</sup> Espressione utilizzata da D. GAROFALO, *La dottrina giuslavorista alla prova del Covid-19: la nuova questione sociale*, in *LG*, 2020, n. 5.

<sup>(99)</sup> Si veda anche M. NOVELLA, *Contratto di lavoro e ispezione. Modelli e strumenti tra interessi pubblici e privati*, Aracne, 2018, p. 64 ss.

<sup>(100)</sup> *Amplius* P. RAUSEI, *Attività di polizia giudiziaria dell'Ispettorato del lavoro*, in *DPL*, 2018, n. 27.

può riguardare né la soluzione di casi specifici o problemi particolari di interesse aziendale <sup>(101)</sup>, né eventuali inosservanze che dovessero emergere nel corso degli accertamenti ispettivi qualora si tratti di situazioni per le quali la legge prevede l'applicazione di sanzioni di natura amministrativa o penale.

La stessa separazione tra le attività promozionali e la funzione di vigilanza di cui si diceva emerge anche nella disposizione di cui al comma 2 dell'articolo 8: nel corso della normale attività ispettiva, qualora emergano profili di inosservanza o di non corretta applicazione della disciplina lavoristica, con particolare riferimento agli istituti di maggiore frequenza, da cui non consegua l'adozione di sanzioni penali o amministrative, il personale ispettivo deve fornire indicazioni sulla corretta attuazione delle norme.

Tale disposizione si pone, tuttavia, in contrasto con il potere di disposizione dell'ispettore del lavoro di cui all'articolo 14 del decreto legislativo n. 124/2004, così come novellato nel 2020 (su cui *amplius infra*, § 10 del presente capitolo).

La previsione dello svolgimento da parte del personale ispettivo di una attività di prevenzione e promozione trova il proprio precedente storico nell'articolo 4, comma 1, lettera c, della legge n. 628/1961, che attribuiva all'Ispettorato del lavoro il compito di «fornire tutti i chiarimenti che vengano richiesti intorno alle leggi sulla cui applicazione esso deve vigilare», prevedendo che tale attività “consulenziale” fosse esercitata a mezzo di apposita sezione da istituirsi presso ciascun Ispettorato regionale e provinciale <sup>(102)</sup>.

---

<sup>(101)</sup> Così circ. Min. lav. n. 24/2004.

<sup>(102)</sup> Peraltro, cenni a compiti di informazione e di consulenza attribuiti agli ispettori si trovano, ancor più a ritroso, anche nella circolare del Ministro Cocco Ortu del 26 novembre 1906, relativa alla costituzione dei primi circoli di vigilanza in Italia, laddove vi è un chiaro invito agli ispettori a non limitarsi ai soli compiti di carattere più propriamente repressivi, raccomandandosi agli stessi di togliere «alle loro visite, per quanto sia possibile, il carattere di semplici misure di polizia» e, in particolare, di aiutare «con il loro consiglio gli industriali nell'intento di raggiungere coi mezzi più economici e meglio adatti alle esigenze speciali dell'industria i fini che si propongono le leggi di tutela dei lavoratori». Nella stessa circolare si trova anche l'indicazione di adottare una certa elasticità nell'applicazione delle norme sanzionatorie, in ragione dell'assenza all'epoca di una continuativa ed efficace attività di vigilanza: il Ministro, vista la contingenza, ha indicato agli ispettori di limitare la propria attività ad invitare i datori di lavoro a «rientrare al più presto nella regola legislativa senza che sia elevato verbale di contravvenzione» ove fosse rilevata la «evidente buona fede dell'industriale», le «difficoltà pratiche colle quali egli abbia dovuto contrastare» e la «relativa tenuità dell'infrazione». Molto significativa, infine, è la circostanza che, secondo le stesse indicazioni del Ministro, l'invito a regolarizzare rivolto al datore di lavoro «dovrà risultare dal verbale e l'ispettore nel prenderà nota per tenerlo presente in una successiva visita al medesimo stabilimento, poiché, se le sue osservazioni non fossero eseguite, egli dovrà procedere alla contravvenzione».

Ora, l'attività preventiva-promozionale di cui all'articolo 8 costituisce la concreta attuazione del principio contenuto nella delega al Governo <sup>(103)</sup> e del mutato atteggiamento del legislatore, sotto il profilo della politica del diritto, volto a improntare le funzioni e i compiti degli ispettori ad una più moderna concezione della cultura della legalità, che indubbiamente continua ad attribuire alla risposta repressiva l'esito patologico delle condotte nel mercato del lavoro, individuando al contempo nell'attività di prevenzione e promozione la strada per garantire effettività al diritto del lavoro <sup>(104)</sup>, evitando che rimanga mera "lettera morta". Pertanto, il decreto legislativo n. 124/2004, istituzionalizzando la funzione di prevenzione e promozione con l'articolo 8, ha voluto rafforzare il duplice ruolo degli ispettori di presidio e diffusori della cultura della legalità, che non viene più solo ripristinata a seguito di una sua accertata violazione, bensì – e più proficuamente – promossa ed incentivata tramite l'incontro tra controllori (l'organo di vigilanza) e controllati (il mondo datoriale): questi ultimi non sono (e non devono essere) più considerati quali semplici destinatari di sanzioni, bensì anche "interlocutori privilegiati" nello sviluppo e nella diffusione della cultura della legalità <sup>(105)</sup>.

A distanza di vent'anni dall'introduzione dell'istituto, il bilancio sullo stesso non può certo dirsi totalmente positivo. Sebbene secondo i primi commentatori <sup>(106)</sup>,

---

<sup>(103)</sup> Il riferimento è all'art. 8, comma 2, lett. a, della l. n. 30/2003, teso «ad improntare il sistema delle ispezioni alla prevenzione e promozione dell'osservanza della disciplina degli obblighi previdenziali, del rapporto di lavoro, del trattamento economico e normativo minimo e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, anche valorizzando l'attività di consulenza degli ispettori nei confronti dei destinatari della citata disciplina».

<sup>(104)</sup> Così L. DEGAN, M. TIRABOSCHI, *La riforma dei servizi ispettivi e delle attività di vigilanza*, in *GLav*, 2004, n. 21, pp. 10-12; ma si veda anche L. DEGAN, S. SCAGLIARINI, *Prevenzione, promozione e diritto d'interpello*, in C. LUCREZIO MONTICELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, p. 167 ss.; G. CAROSIELLI, *Prevenzione e promozione – Articolo 8*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, p. 118 ss.; P. RAUSEI, *Vent'anni dopo il decreto di riforma dei servizi ispettivi. D.lgs. 23 aprile 2004, n. 124. Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'art. 8 della l. 14 febbraio 2003, n. 30*, cit., p. 37 ss.

<sup>(105)</sup> Anche lo stesso Ministero del lavoro, tramite la direttiva del Ministro Sacconi del 18 settembre 2008 (p. 11), ha indicato nell'attività preventiva e promozionale di cui all'art. 8 uno degli elementi alla cui stregua assicurare l'efficacia dell'azione ispettiva, ritenendo indispensabile lo svolgimento – ad opera delle allora DPL, in un coordinamento diretto con le allora DRL competenti e con la DGAI – di «iniziative, a cadenza almeno mensile [...] con riferimento a questioni e problematiche di rilevanza generale, al fine di garantire e assicurare l'integrale rispetto della normativa in materia di lavoro e di previdenza ovvero per diffondere la corretta applicazione dei nuovi istituti legislativi secondo le indicazioni interpretative provenienti dall'Amministrazione».

<sup>(106)</sup> P. PENNESI, *op. cit.*, p. 1096. Sulle criticità dell'istituto si veda G. CAROSIELLI, *Prevenzione e promozione – Articolo 8*, cit., p. 118 ss.

questa attività “consulenziale” *latu sensu* avrebbe potuto costituire un valido strumento di deflazione del contenzioso giudiziario, offrendo la garanzia di un’interpretazione degli istituti conforme al dettato normativo senza dover attendere i lunghi e tortuosi esiti di un procedimento giudiziale, la percezione, però, è che nella prassi vi sia (stata) una scarsa rilevanza concreta di queste attività, prevalendo nettamente l’azione volta all’accertamento dell’illecito e alla repressione dello stesso <sup>(107)</sup>, anche per la difficoltà concreta di scindere l’ambito repressivo da quello più propriamente consulenziale e di ausilio ai datori di lavoro, creando non poca diffidenza da parte di questi ultimi.

Inoltre, finalità per così dire “pedagogica” (e non repressiva) la riveste anche l’istituto dell’interpello, introdotto in ambito lavoristico dall’articolo 9 del decreto legislativo del 2004, attuando i principi della legge delega n. 30/2003 <sup>(108)</sup>, dopo esser approdato in campo tributario dall’esperienza anglosassone del *ruling*.

L’articolo 9, però, ha attribuito solo a soggetti “qualificati” – ossia a organismi associativi a rilevanza nazionale degli enti territoriali e gli enti pubblici nazionali, nonché, di propria iniziativa o su segnalazione dei propri iscritti, alle organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative sul piano nazionale e ai consigli nazionali degli ordini professionali – la possibilità di sottoporre al Ministero del lavoro (soggetto competente a ricevere gli interPELLI, anche dopo l’istituzione dell’INL) <sup>(109)</sup> «quesiti di ordine generale sull’applicazione delle normative di competenza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale», decidendo quindi di non seguire lo stesso percorso che ha assegnato all’Agenzia delle Entrate la gestione dell’analogo istituto nel settore tributario.

L’elemento che differenzia l’istituto dell’interpello rispetto all’attività informativa svolta a livello territoriale è rappresentato dall’attualità delle problematiche rappresentate, sulle quali cioè non è ancora intervenuto alcun chiarimento da parte dell’amministrazione né con circolare, né con una risposta ad un precedente interpello <sup>(110)</sup>.

---

<sup>(107)</sup> Così anche M. NOVELLA, *op. cit.*, p. 65. Peraltro, dal monitoraggio svolto dallo stesso INL e reperibile sul sito istituzionale emerge nel corso dell’intero 2023 sono state realizzate 760 iniziative di prevenzione e promozione *ex art.* 8, d.lgs. n. 124/2004, coinvolgendo 55.319 destinatari.

<sup>(108)</sup> Così I.V. ROMANO, *Diritto di interpello – Articolo 9*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, p. 145 ss.; ma si veda anche D. PAPA, M. FAIOLI, *op. cit.*, p. 44. Per una visione dell’interpello quale strumento di “difesa anticipata” nell’ambito del diritto del lavoro si veda P. RAUSEI, *Ispesioni del lavoro. Procedure e strumenti di difesa*, cit., p. 445 ss.

<sup>(109)</sup> Sulla competenza a rispondere agli interPELLI ancora in capo al Ministero del lavoro, anche dopo la nascita dell’INL, si richiama l’art. 11, comma 1, lett. *b*, del d.lgs. n. 149/2015, che ha modificato l’art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 124/2004. Coerentemente, anche il successivo d.P.C.M. 23 febbraio 2016 relativo all’organizzazione dell’INL ha ribadito la competenza del Ministero del lavoro.

<sup>(110)</sup> Così si era espressa la circ. Min. lav. n. 49/2004.

La finalità legislativa di introduzione dell'istituto in ambito giuslavoristico è stata individuata nella «promozione dell'osservanza delle norme» <sup>(111)</sup> e non in altre finalità che hanno guidato l'introduzione dell'interpello in ambito tributario, come ad esempio l'intento di tutela del singolo contribuente di fronte all'azione della pubblica amministrazione. Tale profilo finalistico si è riflettuto, di conseguenza, anche sulla configurazione stessa dello strumento: mentre le risposte ad interpello nel diritto tributario sono vincolanti con riferimento alla specifica questione posta e nei confronti esclusivi del richiedente, in ambito lavoristico l'istituto dell'interpello riguarda necessariamente questioni di carattere generale e le risposte si configurano come pareri attraverso i quali si rende noto non solo all'istante e agli organi ispettivi, bensì alla generalità degli interessati quale sia l'interpretazione privilegiata dall'amministrazione rispetto alle prospettate, alternative, interpretazioni ascrivibili ad una disposizione. In altre parole, le risposte a interpello sono «una manifestazione di giudizio, attraverso cui l'amministrazione esprime la propria ermeneutica in ordine ad una determinata normativa» <sup>(112)</sup>.

Peraltro, anche la scelta di individuare in modo preciso i soggetti qualificati rappresentativi sul piano nazionale – quali “mediatori” tra le istanze dell'utente e l'amministrazione – manifesta la volontà di scongiurare un'utilizzo sconfinato e inadeguato dell'istituto, nonché di garantire un'azione interpretativa efficiente ed efficace <sup>(113)</sup>.

L'istanza può riguardare sia l'applicazione della normativa statale, anche secondaria (come i regolamenti), sia leggi regionali integrative di quelle nazionali (come le norme in materia di contratto di apprendistato), mentre è da escludersi la prassi amministrativa (come, ad esempio, le stesse circolari ministeriali), configurandosi altrimenti come una sorta di “interpretazione autentica”.

La strutturazione dell'istituto ha avuto riflessi anche sui suoi effetti. La mera proposizione dell'interpello non produce la sospensione di eventuali procedimenti in corso, rispetto ai quali gli interessati dovranno, se del caso, ricorrere alle tutele ordinarie: questo perché, diversamente dall'ambito fiscale, il parere riguarda tematiche generali e non casi concreti.

Ad oggi, comunque, l'interpello ha rappresentato un valido strumento per indirizzare le dinamiche del mercato del lavoro, tenuto anche conto che l'adeguamento alle indicazioni contenute nelle risposte agli interpelli esclude il rischio di eventuali sanzioni (penali, amministrative e civili) per il datore di lavoro (articolo

---

<sup>(111)</sup> A. VENEZIA, *Decreto Legislativo 23 aprile 2004, n. 124. Articolo 9*, in R. DE LUCA TAMAJO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Cedam, 2018, p. 2222.

<sup>(112)</sup> I.V. ROMANO, *Diritto di interpello – Articolo 9*, cit., p. 146.

<sup>(113)</sup> In questo senso sempre I.V. ROMANO, *Diritto di interpello – Articolo 9*, cit., p. 148.

9, comma 2) <sup>(114)</sup>. Quest'ultima previsione va infatti interpretata nel senso che l'adeguamento del datore di lavoro alla risposta a interpello rileva sotto il profilo della responsabilità personale, della verifica della sussistenza dell'elemento soggettivo della colpa o del dolo della violazione amministrativa (articolo 3, legge n. 689/1981), dell'applicazione delle sanzioni civili, nonché – considerato il richiamo anche alle sanzioni penali – anche sotto il profilo della verifica della puntualità della condotta penalmente rilevante (articolo 42 c.p.) <sup>(115)</sup>.

Certo, a fronte dell'utilità dell'istituto a fini preventivo-promozionale, sarebbe auspicabile l'introduzione di regole certe con riguardo ai tempi di risposta e con riferimento agli effetti delle mancate risposte, giacché il legislatore non ha indicato quali siano le conseguenze di una tale evenienza protratta, di fatto, *sine die* <sup>(116)</sup>.

In ultimo, per completezza, si ricordi che un istituto di natura analoga è stato introdotto anche nell'ambito della materia della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (articolo 12, decreto legislativo n. 81/2008) <sup>(117)</sup>: esso riprende il modello di interpello previsto dal decreto legislativo n. 124/2004, con la rilevante differenza che, rispetto a quest'ultimo, le indicazioni contenute nella risposta al quesito costituiscono criteri interpretativi e direttivi per l'esercizio dell'attività di vigilanza, non rendendo però immune da eventuali responsabilità di natura penale, amministrativa e civile il datore di lavoro che vi si adegui.

---

<sup>(114)</sup> Tale disposizione, introdotta con la riforma dell'istituto avvenuta con il d.l. n. 262/2006 (convertito, con modificazioni, nella l. n. 286/2006), riproduce quanto già affermavano le circolari ministeriali n. 24 e 49 del 2004 e la circ. Inps n. 132/2004, secondo le quali «fermi restando gli effetti civili fra le parti e le eventuali conseguenze sul piano previdenziale, nel caso in cui il datore di lavoro provveda ad adeguarsi a quanto forma oggetto della risposta all'interpello, tale comportamento adesivo va valutato ai fini della sussistenza dell'elemento soggettivo (colpa o dolo) nella commissione degli illeciti amministrativi (articolo 3 della legge n. 689/1981) nonché dell'applicazione delle sanzioni civili».

<sup>(115)</sup> In questi termini M. NOVELLA, *op. cit.*, pp. 70-71, che richiama P. RAUSEI, *Ispezioni del lavoro. Procedure e strumenti di difesa*, cit., p. 448-449. Diversa la posizione di chi (M. MISCIONE, *Interpelli*, in *DPL*, 2007, n. 5) invece ha sostenuto che a seguito della modifica dell'art. 9 nel 2006 la risposta a interpello ha assunto il rango di fonte del diritto, quantomeno nel caso di «interpelli positivi, che accertano la legittimità, mentre gli interpelli negativi (che affermano illegittimità) sono vincolanti solo per gli uffici amministrativi e non per i singoli interessati».

<sup>(116)</sup> Così anche L. ZACCARELLI, *La efficacia delle ispezioni in materia di lavoro*, in *VTDL*, 2018, n. 2.

<sup>(117)</sup> Per approfondimenti su tale istituto si rinvia *ex multis* a I.V. ROMANO, *Diritto di interpello – Articolo 9*, cit., pp. 150-151.

## 7. La conciliazione ispettiva

La conciliazione monocratica costituisce un possibile esito alternativo all'ordinario corso del procedimento ispettivo: mediante tale istituto, introdotto nel nostro ordinamento con la riforma del 2004 <sup>(118)</sup>, la legge mira alla definizione del procedimento con un accordo tra le parti del rapporto di lavoro, assistite da un funzionario dell'Ispettorato.

Se l'azione ispettiva e la funzione sanzionatoria sono sempre state considerate funzioni preordinate alla tutela di interessi pubblici, la conciliazione delle controversie di lavoro è invece classificata come una vicenda che coinvolge interessi a dimensione meramente individuale <sup>(119)</sup>, che costituisce «un valido strumento tecnico di implementazione della tutela dei [...] diritti; tutela che non solo è assistita ma anche garantita [...]. Rappresenta, al contempo la sede ove può trovare spazio l'interpretazione e la corretta applicazione dei CCNL, oltre che della legge, e la risoluzione delle controversie di lavoro, senza alcuna lesione dei diritti delle parti, in quanto mediata da un soggetto dotato della competenza tecnica e professionale necessaria e sufficiente a garantire a tutte le parti del rapporto una efficace tutela assistita dalle proprie pretese» <sup>(120)</sup>.

Dalla disciplina esistente si ricavano più tipi di conciliazione <sup>(121)</sup>.

### 7.1. La conciliazione monocratica preventiva

La prima tipologia, contemplata nel comma 1 dell'articolo 11, decreto legislativo n. 124/2004, è denominata “preventiva”, dove il presupposto imprescindibile è

---

<sup>(118)</sup> Si veda l'art. 8, comma 2, lett. *b*, della l. n. 30/2003, poi attuato con l'art. 11 del d.lgs. n. 124/2004, dove si evidenzia la necessità di definire «un raccordo efficace fra la funzione di ispezione del lavoro e quella della conciliazione delle controversie individuale».

<sup>(119)</sup> M. NOVELLA, *op. cit.*, p. 116.

<sup>(120)</sup> In questi termini D. MESSINEO, L. GRASSO, *La tutela del lavoratore nella conciliazione monocratica*, in *LG*, 2010, n. 5, p. 446.

<sup>(121)</sup> Per approfondimenti sull'istituto si veda anche G. CAROSIELLI, C. SANTORO, D. VENTURI, *Teoria e pratica dell'ispezione del lavoro. L'accertamento ispettivo nel lavoro che cambia*, ADAPT University Press, 2019, p. 14 ss.; D. VENTURI, *Conciliazione monocratica – Articolo 11*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, p. 172 ss.; si veda anche P. RAUSEI, *Conciliazione monocratica*, in *DPL*, 2019, n. 36; E. MASSI, *La conciliazione monocratica*, in C. LUCREZIO MONTICELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, p. 193 ss.; E. MASSI, *Conciliazione monocratica e azione ispettiva*, in *DPL*, 2009, n. 28; R. SCHIAVONE, *La conciliazione monocratica*, in *LPO*, 2007, n. 5, p. 725 ss.

la richiesta di intervento da parte del lavoratore <sup>(122)</sup> dalla quale devono emergere gli «elementi per una soluzione conciliativa della controversia».

L'intento del legislatore di inserire, all'interno della procedura sanzionatoria, un istituto innovativo apparentemente ad esso estraneo – potenzialmente idoneo, per giunta, a determinarne l'arresto – si spiega con la concezione, largamente diffusa negli ambienti ispettivi, secondo cui la richiesta di intervento rappresenta più un freno che uno stimolo ad una efficace azione di vigilanza nei rapporti di lavoro, soprattutto in vista del perseguimento del fondamentale obiettivo del contrasto al lavoro sommerso e, più in generale, irregolare <sup>(123)</sup>.

Attraverso tale strumento regolatorio, lo Stato – per mezzo dei funzionari, anche con qualifica ispettiva, a tal scopo incaricati – promuove la possibilità che le parti del rapporto di lavoro trovino un accordo nell'ipotesi in cui il lavoratore abbia denunciato violazioni di norme di legge o di obbligazioni contrattuali che gli hanno creato un danno patrimoniale. In altri termini, si preferisce, a determinate condizioni (su cui *amplius infra*), che il ripristino della legalità avvenga attraverso una restaurata *compliance* che si realizza mediante un accordo tra le parti, nel quale lo Stato assume un mero compito di presidio sulla correttezza delle trattative e sull'equità dell'accordo raggiunto <sup>(124)</sup>.

---

<sup>(122)</sup> Con la locuzione “richieste di intervento”, utilizzata anche dal legislatore nel d.lgs. n. 124/2004, si intende la denuncia ovvero la richiesta di un accertamento ispettivo che un lavoratore, ovvero una organizzazione sindacale o un altro soggetto privato, rivolge nei confronti di una specifica realtà datoriale, per una singola o plurima vicenda lavorativa. Se la direttiva del 18 settembre 2008 ha chiarito che la presentazione di una richiesta di intervento non rappresenta una istanza di parte a norma dell'art. 2, comma 1, della l. n. 241/1990, non comportando quindi alcun obbligo di dare corso ad una verifica ispettiva (salvo ovviamente che i fatti denunciati abbiano rilievo di natura penale), la circ. Min. lav. n. 36/2009 precisa che gli ITL (o IAM) possono prendere in considerazione soltanto le richieste di intervento che non risultano palesemente pretestuose (volte a creare elementi di disturbo in una realtà lavorativa specificata), oggettivamente inattendibili (senza riferimenti seriamente idonei a introdurre un intervento ispettivo), prive di ogni fondamento (mancanti di qualsiasi elemento oggettivo di supporto ad una eventuale ispezione) o, ancora, anonime (per scongiurare il rischio di un loro utilizzo meramente strumentale).

<sup>(123)</sup> Così G. CAROSIELLI, C. SANTORO, D. VENTURI, *op. cit.*, p. 14.

<sup>(124)</sup> Con la conciliazione monocratica si è passati da un modello c.d. di *direct enforcement* fondato sul binomio precetto-sanzione (*command and control*) in cui lo Stato interviene in virtù del proprio potere di imporre autoritativamente sanzioni ai privati a seguito della violazione di norme pubblicistiche, ad un modello fondato sulla c.d. *enforced self-regulation*, ossia un modello di autoregolamentazione tra le parti in cui lo Stato assume un ruolo di controllo sulla correttezza dell'accordo raggiunto dalle parti stesse, rafforzando l'efficacia delle trattative. Sul tema si veda *ex multis* P. GAHAN, P. BROSANAN, *The repertoires of Labour Market Regulation*, in C. ARUP ET AL. (a cura di), *Labour Law and Labour Market Regulation*, Federation Press, 2006, p. 129 ss.

L'istituto della conciliazione è potenzialmente idoneo a soddisfare una pluralità di interessi, sia all'interno dei rapporti (privatistici) tra datore di lavoro e lavoratore, sia dal versante della pubblica amministrazione. Per quanto riguarda il primo profilo, l'utilizzo proficuo dello strumento conciliativo permette una rapida risoluzione della controversia. Infatti, da un lato, il datore non subisce alcun accertamento ispettivo (né tanto meno l'irrogazione di sanzioni) e il pagamento dei contributi previsti nel verbale sottoscritto dalle parti è opponibile anche agli enti previdenziali (cfr. comma 4, articolo 11) <sup>(125)</sup>; dall'altro lato, il lavoratore può realizzare le proprie pretese creditorie con tempi ben più celeri rispetto a quelli necessari qualora volesse ricorrere allo strumento giudiziale, senza il rischio di dover sopportare (o quanto meno anticipare) spese legali per il difensore e processuali (qualora non si rientri nei casi di esonero dal pagamento del contributo unificato per motivi reddituali). Per quanto riguarda invece il secondo profilo, il buon esito della procedura conciliativa, per un verso, soddisfa l'interesse all'economicità dell'azione della pubblica amministrazione, evitando l'attività ispettiva e, per altro verso, determina significativi benefici in termini di deflazione del contenzioso giudiziale, obiettivo quest'ultimo molto sentito dal nostro legislatore, soprattutto dopo i *diktat* sovranazionali <sup>(126)</sup>.

Nonostante gli indubbi vantaggi indicati, nei primi anni di vita la procedura di conciliazione non ha registrato molto successo, inducendo il Ministero a intervenire con la direttiva sui servizi ispettivi del 18 settembre 2008 <sup>(127)</sup>, per “elevarla” a principale strumento attraverso cui trattare le richieste di intervento <sup>(128)</sup>.

---

<sup>(125)</sup> Ciò, però, non esclude la richiesta da parte degli istituti previdenziali delle sanzioni civili (si veda la circ. 9 gennaio 2007, n. 6; S. IMBRIACI, *Conciliazione monocratica e contribuzione: chiarimenti Inps*, in *GLav*, 2007, n. 4, p. 53), in quanto l'efficacia vincolante è solo per l'oggetto transattivo. La conciliazione monocratica è, infatti, equiparata alla denuncia spontanea di omissione contributiva effettuata dal datore di lavoro prima di contestazioni o richieste da parte degli enti impositori, comportando il pagamento da parte del datore di lavoro delle sanzioni civili sia relativamente ai contributi sia ai premi, non configurandosi, dunque, per Inps e Inail alcuna rinuncia.

<sup>(126)</sup> In aggiunta a queste, nell'istituto della conciliazione può anche intravedersi un utile strumento a disposizione degli ITL per lo snellimento delle richieste di intervento giacenti, soprattutto quando si presentano scovre di un indispensabile apparato probatorio e, pertanto, espongono il personale ispettivo a indagini di non agevole conclusione (cfr. P. RAUSEI, *Conciliazione monocratica*, cit., spec. p. 2199). Infatti, il più delle volte, la verifica ispettiva termina con un'archiviazione per il mancato riscontro dei necessari elementi probatori, determinando così un notevole spreco di attività amministrativa, nonché la violazione dei principi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

<sup>(127)</sup> Sulla direttiva e sugli effetti che essa ha prodotto sull'attività di vigilanza si veda P. RAUSEI, *La nuova era dei servizi ispettivi e delle attività di vigilanza*, in *Boll. ADAPT*, 2008, n. 32; P. RAUSEI, *Nuove regole per servizi ispettivi e attività di vigilanza*, inserto di *DPL*, 2008, n. 39; P. RAUSEI, *La nuova ispezione del lavoro*, in *DPL*, 2009, n. 9.

<sup>(128)</sup> Come si può evincere dai rapporti annuali sull'attività di vigilanza in materia di lavoro (in [trasparenza.lavoro.gov.it](http://trasparenza.lavoro.gov.it)), dalle 7.000 conciliazioni monocratiche del 2008 si arriva nel 2020 a poco

Infatti, un ampio ricorso alla conciliazione monocratica preventiva può concretamente contribuire ad assicurare una tutela effettiva al lavoratore, garantendo al contempo un miglior impiego delle risorse ispettive nelle iniziative di vigilanza di maggior respiro, mirate anche a favorire una crescita del sistema imprenditoriale in tutti i settori, per una tutela complessiva dei livelli occupazionali e non solo del singolo lavoratore che presenta la richiesta di intervento <sup>(129)</sup>.

In ogni caso, se da un lato, la conciliazione non richiede una particolare natura del rapporto di lavoro che ne costituisce oggetto (attivandosi l'istituto anche nei confronti di rapporti di lavoro autonomo), dall'altro lato la procedibilità di una richiesta di intervento mediante conciliazione monocratica è sottoposta alla presenza di alcune condizioni puntualmente individuate dalla circolare del Ministero del lavoro n. 36/2009. Quest'ultima chiarisce, infatti, che, pur dovendo costituire «la via assolutamente privilegiata di definizione della vicenda segnalata» <sup>(130)</sup>, la soluzione conciliativa non è comunque percorribile – rendendosi necessario procedere direttamente all'avvio degli accertamenti ispettivi – qualora la denuncia: riguardi fatti di rilievo penale <sup>(131)</sup> o coinvolga più di un lavoratore <sup>(132)</sup> o, ancora, riguardi fenomeni di illegalità particolarmente diffusi sul territorio di riferimento, oppure abbia ad oggetto esclusivamente questioni di carattere contributivo, previdenziale o assicurativo (quindi, diritti indisponibili dalle parti, che renderebbero nullo l'accordo per violazione di norme imperative).

---

più di 14.000. P. RAUSEI, *Conciliazione monocratica come strategia difensiva*, in *Guida alle Paghe*, 2012, n. 11, p. 777, aveva già evidenziato l'importanza dell'istituto anche in termini di emersione del lavoro sommerso, se ad esso si fa ricorso senza pregiudiziali ideologiche e senza eccessive riserve. <sup>(129)</sup> Dalla relazione INL del 2023 emerge che nell'anno sono pervenute agli IIL 31.956 richieste di intervento, di cui 15.333 (il 48%) sono state trattate attraverso la convocazione del lavoratore e del datore di lavoro per l'espletamento del tentativo di conciliazione monocratica. I tentativi di conciliazione resi possibili dall'avvenuta presentazione di entrambe le parti sono stati 7.983, dei quali 6.038 (oltre il 76%) si sono conclusi positivamente, con il raggiungimento di accordi tra le parti.

<sup>(130)</sup> Anche in considerazione del fatto che l'ispezione a seguito di richiesta di intervento corrisponde generalmente ad un momento di “rottura” dei rapporti interpersonali tra datore e lavoratore, tanto da mettere in preallarme il denunciato rispetto ad una visita ispettiva, la quale pertanto non potrà mai avere la stessa efficacia della ispezione di iniziativa programmata.

<sup>(131)</sup> Sul punto, il Ministero ha precisato che l'esclusione del tentativo di conciliazione preventiva vale solo per i casi in cui il fatto denunciato sia penalmente rilevante (ad esempio, l'adibizione di lavoratrici madri a lavoro notturno) e non quando, invece, la fattispecie rappresentata nella richiesta di intervento di per sé non configuri reato, potendo avere però implicazioni sul piano penale. L'esempio riportato nella circolare riguarda il caso del lavoro “in nero”, fattispecie sanzionata in via amministrativa che tuttavia potrebbe implicare la violazione di norme sulla sorveglianza sanitaria presidiate da sanzioni penali.

<sup>(132)</sup> La circolare ha, però, ammesso il tentativo di conciliazione ove i lavoratori coinvolti siano tutti identificabili singolarmente e nominativamente.

Tali indicazioni – e specialmente quelle che subordinano il tentativo di conciliazione alla valutazione del grado di diffusione dei fenomeni di irregolarità – più che elementi di interpretazione del dato legale, sembrano costituire la traduzione operativa della scelta politica di utilizzare lo strumento conciliativo nell'ottica deflattiva del contenzioso, preservando le iniziative di vigilanza ispettiva solo per le irregolarità più gravi <sup>(133)</sup>.

Sotto il profilo più prettamente procedurale, i commi 1 e 2 dell'articolo 11 prevedono che il tentativo di conciliazione venga svolto da un funzionario dell'IPTL competente, anche con qualifica ispettiva, eventualmente alla presenza di rappresentanti di organizzazioni sindacali ovvero di associazioni datoriali o di professionisti appositamente delegati di cui alla legge n. 12/1979, a cui le parti abbiano conferito specifico mandato <sup>(134)</sup>. Alla fine della procedura conciliativa viene redatto un apposito verbale; in caso di mancato accordo ovvero di assenza di una o di entrambe le parti non giustificata e adeguatamente documentata, si dà luogo agli accertamenti ispettivi (articolo 11, comma 5) <sup>(135)</sup>. Le dichiarazioni verbalizzate dalle parti durante la procedura conciliativa non possono essere utilizzate per scopi diversi da quelli conciliativi e, in particolare, non possono essere richiamate per le finalità relative al procedimento ispettivo <sup>(136)</sup>; d'altronde, in diversa misura, le parti – in assenza di una certezza di accordo – difficilmente rilascerebbero dichiarazioni a verbale.

Nell'ipotesi di raggiungimento di un accordo tra le parti, il comma 3 dell'articolo 11 prevede, al pari di tutte le altre forme di conciliazione presenti nel nostro ordinamento, che non trovino applicazione le norme che regolano l'invalidità delle rinunce e delle transazioni di cui all'articolo 2113, primo-terzo comma, c.c.:

---

<sup>(133)</sup> In questo senso M. NOVELLA, *op. cit.*, pp. 120-121, che richiama sul punto D. VENTURI, *Conciliazione monocratica – Articolo 11*, cit., p. 172 ss.

<sup>(134)</sup> Diversamente dalla conciliazione ai sensi dell'art. 410 c.p.c., la presenza dei rappresentanti del datore di lavoro e del lavoratore non è qui obbligatoria ai fini del tentativo di conciliazione. Tale differenza appare evidenziata dalla locuzione contenuta nel secondo comma dell'art. 11, secondo la quale le parti convocate “possono” farsi assistere e quindi, in assenza, le parti si possono presentare alla seduta conciliativa anche senza rappresentante che le assista. Si veda anche G. BIZZARRO, *La riforma dei servizi ispettivi e il ruolo del consulente del lavoro*, in C. LUCREZIO MONTICELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, p. 125 ss.

<sup>(135)</sup> La circ. n. 36/2009 ha interpretato la norma estensivamente rispetto al dato letterale, prevedendo che si dia sempre seguito all'avvio degli accertamenti qualora il mancato accordo derivi dal comportamento del datore di lavoro e rimettendo invece tale evenienza alla discrezionalità dell'ufficio ove l'esito negativo consegua alla condotta del lavoratore o alla sua assenza ingiustificata nel giorno fissato per l'espletamento del tentativo di conciliazione. In ogni caso, la stessa circolare ministeriale ha precisato che ove sia il comportamento del lavoratore a determinare l'esito negativo, il procedimento ispettivo non si attiva necessariamente, dovendosi verificare che sussistano elementi utili a fondamento della denuncia.

<sup>(136)</sup> Così la circ. Min. lav. n. 36/2009.

ciò significa che il verbale di accordo non può essere impugnato dal lavoratore, acquisendo stabilità sin dal momento della sua sottoscrizione <sup>(137)</sup>.

Inoltre, ai sensi del successivo comma 3-*bis* <sup>(138)</sup>, su istanza di parte, con decreto del giudice, l'accordo può acquisire efficacia di titolo esecutivo (articolo 474 c.p.c.) <sup>(139)</sup>. Esso in ogni caso può valere come prova scritta del credito del lavoratore (articolo 642 c.p.c.), ovvero come riconoscimento del debito (articolo 1988 c.c.) con il privilegio della fede pubblica (articolo 2700 c.c.), alla luce della qualità pubblica del conciliatore verbalizzante.

In sede conciliativa non sono consentiti accordi transattivi di natura novativa (c.d. "a saldo e stralcio"), ossia accordi che riconoscono al lavoratore somme a titolo diverso da quello della prestazione lavorativa, cosicché è sempre dovuta anche la relativa obbligazione contributiva nei confronti di Inps e Inail e la relativa imposizione Irpef (redditi di lavoro dipendente e assimilati): in questo modo, è possibile evitare che le prestazioni di lavoro sommerso che danno luogo a riconoscimenti oggettivamente retributivi in ragione di una conciliazione monocratica finiscano per essere nei fatti esenti da imposizione fiscale e contributivo (camuffati come spesso accade da risarcimento del danno emergente).

La disposizione di maggior interesse è quella contenuta nel comma 4 dell'articolo 11, dalla quale deriva che l'effetto principale del buon esito della conciliazione è l'estinzione del procedimento ispettivo <sup>(140)</sup>, che consegue non solo alla conclusione positiva del tentativo di conciliazione, ma anche all'integrale adempimento

---

<sup>(137)</sup> Sul punto si veda *ex multis* Cass. 12 dicembre 2002, n. 17785, secondo la quale «Con riguardo alla speciale impugnativa della transazione tra datore di lavoro e lavoratore, prevista dall'art. 2113, comma 3, c.c., l'intervento dell'ufficio provinciale del lavoro è in sé idoneo a sottrarre il lavoratore a quella condizione di soggezione rispetto al datore di lavoro, che rende sospette di prevaricazione da parte di quest'ultimo le transazioni e le rinunce intervenute nel corso del rapporto in ordine a diritti previsti da norme inderogabili, sia allorché detto organismo partecipi attivamente alla composizione delle contrastanti posizioni delle parti, sia quando in un proprio atto si limiti a riconoscere, in una transazione già delineata dagli interessati in trattative dirette, l'espressione di una volontà non coartata del lavoratore. Consegue che anche in tale ultimo caso la transazione si sottrae alla impugnativa suddetta» (in senso conforme anche Cass. 1° aprile 1987, n. 3149).

<sup>(138)</sup> Introdotto dall'art. 38, comma 1, della l. n. 183/2010.

<sup>(139)</sup> Quanto alla competenza, data la natura retributiva dei crediti vantati dal lavoratore, l'istanza per acquisire tale efficacia deve essere presentata dinanzi alla cancelleria della Sezione lavoro del Tribunale territorialmente competente, e non alla cancelleria del Tribunale civile, in analogia a quanto avviene per i verbali di conciliazione redatti dinanzi alle Commissioni di conciliazione ai sensi dell'art. 411 c.p.c. Il verbale, poi, dovrà essere notificato al datore-debitore unitamente al precetto ai sensi dell'art. 480 c.p.c.

<sup>(140)</sup> Si sottolinei l'estinzione e non la conclusione del procedimento ispettivo, che comporta conseguenze rilevanti. Invero, la conclusione del procedimento potrebbe essere superata da un nuovo procedimento ispettivo avente ad oggetto, *in toto* o in parte, il rapporto di lavoro su cui è intervenuta la conciliazione monocratica, di fatto riaprendo un nuovo accertamento su quanto

delle obbligazioni retributive e contributive contratte dal datore di lavoro per effetto della sottoscrizione dell'accordo <sup>(141)</sup>. È questo il peculiare aspetto che, forse più di tutti gli altri, distingue la conciliazione monocratica dalle ulteriori forme di conciliazione previste nel nostro ordinamento: invero, nell'effetto di estinzione del procedimento ispettivo si rinviene la traduzione normativa dell'esigenza di rimuovere gli ostacoli di natura pubblicistica che possono indurre le parti a non cercare l'accordo conciliativo.

Infine, vi è la questione, dibattuta in dottrina, se l'eventuale previo accertamento di illeciti amministrativi o, meglio, la previa cognizione di elementi che dimostrino la certa sussistenza di illeciti amministrativi, impedisca di svolgere il tentativo di conciliazione monocratica <sup>(142)</sup>. A sostegno di una soluzione negativa vi è il comma 6 dell'articolo 11, che prevede che la convocazione delle parti per il tentativo di conciliazione interrompa i termini di cui all'articolo 14 della legge n. 689/1981 fino alla conclusione del procedimento conciliativo. Poiché il citato articolo 14 prevede tali termini ai fini della notifica degli estremi della violazione al trasgressore, si è dedotto che l'accertamento di un illecito amministrativo non impedisce il tentativo di conciliazione monocratica, salvo dover sostenere l'inutilità del richiamo alla disciplina della interruzione dei termini <sup>(143)</sup>. Del resto, potrebbe accadere che gli illeciti amministrativi di cui già emergono gli elementi di prova prima dell'avvio del tentativo di conciliazione monocratica siano diversi rispetto ai profili di illecito lamentati dal lavoratore e posti a fondamento della sua pretesa in termini di somme retribuite rivendicate.

## **7.2. La conciliazione monocratica contestuale e la conciliazione su istanza del datore di lavoro**

L'articolo 11, comma 6, del decreto legislativo n. 124/2004 ha previsto poi un'ulteriore procedura di conciliazione monocratica, c.d. contestuale, attivabile nel corso dell'attività di vigilanza qualora ne ricorrano le condizioni. A differenza

---

già definito dalle parti in via transattiva. Al contrario, l'estinzione del procedimento comporta il definitivo venir meno da parte degli organi ispettivi del potere di svolgere l'ispezione e di addivenire ad un accertamento difforme da quanto regolato dalle parti in sede transattiva.

<sup>(141)</sup> Qualora la conciliazione monocratica sia definita con la previsione del versamento in misura differita o rateizzata delle somme di natura patrimoniale spettanti al lavoratore, il procedimento ispettivo si estingue esclusivamente con il pieno soddisfacimento del credito concordato.

<sup>(142)</sup> In merito si veda M. NOVELLA, *op. cit.*, p. 122, e D. MESSINEO, *La nuova conciliazione monocratica nella riorganizzazione dei servizi ispettivi*, in *LG*, 2005, n. 8.

<sup>(143)</sup> A. VENEZIA, *op. cit.*, p. 2213 ss.

della prima, però, questa modalità conciliativa ha riscontrato scarso impiego<sup>(144)</sup>, anche a causa delle difficoltà applicative della norma che la prevede<sup>(145)</sup>.

La conciliazione contestuale può essere avviata dall'ispettore stesso (e non dall'ITL, come accade in quella preventiva)<sup>(146)</sup> e solitamente si tiene dinanzi al funzionario che ha proceduto all'ispezione. In questo caso non vi è una richiesta di intervento da parte del lavoratore, ma nel corso dell'ispezione il lavoratore interessato e il datore di lavoro sottoscrivono un verbale esprimendo il consenso all'instaurazione di un tentativo di conciliazione promosso d'ufficio dall'ispettore<sup>(147)</sup>.

Secondo la circolare ministeriale n. 36/2009 la conciliazione monocratica contestuale può «trovare utile applicazione nel caso in cui l'azienda occupi un solo lavoratore (intendendosi per tale qualsiasi prestatore di lavoro, anche autonomo, a prescindere dalla tipologia contrattuale utilizzata) a meno che, in relazione agli elementi di prova acquisiti in occasione del primo accesso ispettivo ed alla loro capacità di “tenuta” in un eventuale contenzioso amministrativo o giudiziario, lo stesso non possa considerarsi “in nero”».

Anche in questo caso l'attivazione della procedura contestuale interrompe i termini di contestazione e notificazione delle violazioni compiute ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 689/1981, fino alla conclusione del procedimento conciliativo<sup>(148)</sup>.

Infine, un'ulteriore ipotesi di conciliazione monocratica riguarda quella attivabile da parte del datore di lavoro nel termine di 30 giorni dalla notificazione nei suoi confronti di un provvedimento di diffida accertativa ai sensi dell'articolo 12, comma 2, del decreto legislativo n. 124/2004 (su cui *infra*, § 11 del presente capitolo). Secondo la nota INL n. 5066/2019 anche tale conciliazione deve essere svolta con le stesse modalità di cui all'articolo 11; essa potrà legittimamente avere

---

<sup>(144)</sup> Dalla relazione INL 2023 emerge che nell'anno sono state promosse solamente 204 conciliazioni monocratiche contestuali (di cui 151 con esito positivo), a fronte delle oltre 15.000 conciliazioni monocratiche preventive.

<sup>(145)</sup> Inoltre, la maggior parte delle richieste di intervento procedibili con conciliazione monocratica riguardano rapporti di lavoro già cessati e, dunque, anche sul piano operativo diventa impossibile procedere con l'accertamento delle inadempienze e l'acquisizione contestuale del consenso da parte del lavoratore o delle lavoratrici, in quanto essi non sono più presenti sul posto di lavoro.

<sup>(146)</sup> La norma dell'art. 11, comma 6, prevede che l'ispettore “informa” con apposita relazione l'ITL; nella realtà dei fatti, però, è sempre l'ufficio dell'ITL che ha il compito di coordinamento all'interno della sede a decidere.

<sup>(147)</sup> Il consenso può essere dato anche separatamente per iscritto, a mezzo di lettera raccomandata o di posta elettronica certificata: così la circ. Min. lav. n. 36/2009.

<sup>(148)</sup> Sul punto si veda anche E. BARRACO, A. SITZIA, M. LUCCHIARI, *Tutela dei diritti del lavoratore: vantaggi della conciliazione monocratica*, in *DPL*, 2019, n. 45.

ad oggetto una transazione sull'obbligazione retributiva accertata in sede ispettiva, ma non può riguardare il dovuto contributivo correlato all'accertamento ispettivo che si conclude con la diffida accertativa, in quanto i contributi previdenziali e assistenziali sono sottratti alla disponibilità delle parti.

### **7.3. Il ruolo dell'ispettore del lavoro durante la conciliazione monocratica**

Un interessante profilo di riflessione riguarda il ruolo dell'ispettore conciliatore<sup>(149)</sup>, chiamato, in base alla propria competenza ed esperienza, ad esercitare funzioni "pacificatrici", senza limitarsi a prendere atto della volontà delle parti, che ben potrebbero essere poco disposte ad un accordo transattivo, anche a causa degli attriti che si sono creati proprio a seguito della denuncia ispettiva.

Esso, quindi, è tenuto a promuovere in modo attivo il raggiungimento di una possibile intesa, nell'equilibrio delle contrapposte richieste, anche proponendo più ipotesi di soluzione conciliativa praticabili nel caso concreto<sup>(150)</sup>.

Pertanto, l'atteggiamento del funzionario ispettivo diventa di fondamentale rilievo per la buona riuscita della conciliazione, a maggior ragione se le parti si mostrano distanti nel trovare un accordo.

Se, da un lato, l'ispettore ha un ruolo "propulsivo" nella chiusura bonaria della controversia, dall'altro lato funge però anche da "garante" della liceità dell'accordo. Infatti, qualora il conciliatore si accorga di un atteggiamento di prevaricazione del datore di lavoro volto ad indurre il lavoratore ad esprimere un consenso alla conciliazione (in tutto o anche in parte) non genuino, considerata la finalità prima e ultima dell'istituto, esso, «contrariamente a tutte le altre forme di

---

<sup>(149)</sup> Si veda anche P. RAUSEI, *Vent'anni dopo il decreto di riforma dei servizi ispettivi. D.lgs. 23 aprile 2004, n. 124. Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'art. 8 della l. 14 febbraio 2003, n. 30*, cit., pp. 46-47.

<sup>(150)</sup> Inoltre, il funzionario durante la procedura conciliativa è tenuto ad illustrare alle parti, anche separatamente qualora necessario, le possibili conseguenze dell'avvio del procedimento ispettivo, sia in termini di effetti sia in termini di tempistiche della definizione degli accertamenti (così la circ. Min. lav. n. 36/2009). In particolare, per quanto riguarda il lavoratore, il conciliatore deve esporre i vantaggi di una soluzione transattiva sulla celerità e concretezza della pretesa retributiva; sul riconoscimento di un rapporto di lavoro; sul versamento dei contributi previdenziali ed assistenziali e conseguente accreditamento sulla posizione previdenziale individuale. Quanto al datore di lavoro, è compito del conciliatore rappresentare sia le conseguenze derivanti da un mancato raggiungimento dell'accordo, ossia l'attivazione del procedimento ispettivo, sia, in particolare, i benefici che derivano da una soluzione transattiva della vicenda di lavoro, tanto sul piano sanzionatorio quanto su quello contributivo. In definitiva, si tratta di delineare al datore di lavoro l'effetto c.d. premiale della procedura conciliativa.

conciliazione previste dall'ordinamento», può rifiutarsi di procedere alla formazione e sottoscrizione del verbale di accordo tra le parti, impedendo l'estinzione del procedimento ispettivo a fronte di un accordo “fasullo”<sup>(151)</sup>.

Quindi, l'ispettore deve tenere sempre vigile l'attenzione sugli interessi pubblici che la conciliazione vuole tutelare<sup>(152)</sup>: qualora il funzionario ravvisi un manifesto intento elusivo delle parti – come, ad esempio, laddove vi sia una richiesta di intervento nella quale si denunciano differenze retributive oppure ore di straordinario non retribuite di considerevole entità e, in sede conciliativa, le parti si accordano per una somma irrisoria rispetto alle richieste iniziali –, lo stesso può rifiutare la sottoscrizione dell'accordo.

Pertanto, se è vero che il processo conciliativo è, per certi versi, “antitetico” all'ispezione con accesso nel luogo di lavoro (in qualche modo prevenendola), di fatto la funzione di vigilanza esercitata dagli ITL (o IAM) non viene comunque meno.

La professionalità, l'autorevolezza e la capacità mediatrice del conciliatore sono elementi fondamentali anche per la credibilità dello stesso Ispettorato, sia in termini di deflazionamento del contenzioso in materia di lavoro, sia in riferimento alla qualità del servizio offerto all'utenza. Il conciliatore deve, pertanto, temperare interessi contrapposti non solo delle parti private, ma anche dei terzi potenzialmente interessati, quali *in primis* gli enti previdenziali: ciò vuol dire che lo stesso funzionario è il *dominus* dell'intera procedura conciliativa, dovendo finalizzare l'incontro della volontà delle parti verso un accordo che sia soddisfacente degli interessi sostanziali delle parti e dei terzi comunque interessati.

In conclusione, il compito attribuito all'ispettore-conciliatore è molto delicato, poiché egli deve trovare un punto di equilibrio delle contrapposte pretese, bilanciandole con l'interesse pubblico al recupero contributivo e al prelievo fiscale. Per questa ragione la norma dell'articolo 11 non pone alcun termine entro il quale definire la procedura: ciò significa che il conciliatore ha la possibilità, soprattutto in relazione alla complessità della vicenda e alle effettive esigenze delle parti, di rinviare la seduta ovvero prevedere il suo svolgimento in più incontri per ponderare al meglio gli avversi interessi.

---

<sup>(151)</sup> Così anche le direttive della circ. Min. lav. n. 24/2004. In questa direzione anche la successiva circ. n. 36/2009 ha ricordato che il conciliatore può non sottoscrivere l'accordo raggiunto dalle parti se esso appare «manifestamente volto ad eludere l'applicazione della tutela pubblicistica prevista a favore dei lavoratori oppure a preconstituire false posizioni previdenziali». La circolare cerca, pertanto, di richiamare i funzionari incaricati del tentativo di conciliazione sulla necessità di porre particolare attenzione, specie quando, ad esempio, nell'ambito del settore agricolo vi sia una richiesta di intervento con la quale si denunci un rapporto di lavoro “in nero” o un elevato numero di giornate lavorative prestate, al solo fine di maturare (falsi) requisiti per il trattamento di disoccupazione agricola.

<sup>(152)</sup> E. MASSI, *Ispezioni: valorizzato il ruolo della conciliazione monocratica*, in DPL, 2010, n. 2.

## 8. Il procedimento ispettivo e la repressione degli illeciti in materia di lavoro

Il procedimento ispettivo e sanzionatorio in materia di lavoro e legislazione sociale ha natura speciale, sebbene si fondi sui principi generali dettati dalla legge n. 241/1990.

I due pilastri normativi su cui si regge l'intero sistema sono rappresentati, da un lato, dalla legge n. 689/1981 e, dall'altro lato, dal decreto legislativo n. 124/2004. A queste norme si aggiungevano i profili procedurali previsti dal Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro adottato con decreto ministeriale 15 gennaio 2014 <sup>(153)</sup>, ora abrogato dal decreto direttoriale n. 4/2022, recante il *Codice di comportamento dei dipendenti dell'INL*, che non contiene più norme di dettaglio sullo svolgimento dell'attività ispettiva.

Il fine principale degli accertamenti ispettivi risiede nella verifica della conformità alle previsioni di legge e di contratto collettivo dei rapporti di lavoro, di qualsiasi natura essi siano, subordinata o autonoma, e a prescindere dallo schema contrattuale, tipico o atipico, utilizzato (articolo 7, comma 1, lettera *a*, decreto legislativo n. 124/2004).

La violazione degli obblighi e dei doveri in capo al datore di lavoro può essere punita con sanzioni penali, amministrative o anche civili <sup>(154)</sup>. Infatti, il personale ispettivo può esercitare il proprio potere sanzionatorio in presenza di condotte le cui conseguenze abbiano ripercussioni penali e amministrative, sebbene in materia di omissione ed evasione contributiva, accanto ad eventuali possibili rilievi penali, siano previste anche sanzioni di tipo civile, consistenti in maggiorazioni percentuali sui contributi e/o premi assicurativi dovuti e non versati <sup>(155)</sup>, la cui

---

<sup>(153)</sup> Sul quale si rinvia anche a I.V. ROMANO, *Termini di notifica dell'illecito amministrativo*, in DPL, 2015, n. 43; A.R. CARUSO, P. RAUSEI, [Il nuovo codice deontologico per gli ispettori del Ministero del lavoro](#), Working Paper ADAPT, 2014, n. 149.

<sup>(154)</sup> Per un quadro d'insieme degli illeciti in materia di lavoro e previdenza e delle relative sanzioni si veda P. RAUSEI, *Illeciti e sanzioni. Il diritto sanzionatorio del lavoro*, Ipsoa, 2022.

<sup>(155)</sup> Si veda l'art. 116, comma 8 ss., della l. n. 388/2000, così come riscritti dal d.l. n. 19/2024 (convertito, con modificazioni, dalla l. n. 56/2024); per approfondimenti si veda P. RAUSEI, *Dal PNRR tutele per il lavoro, riassetto delle ispezioni e nuove sanzioni*, cit., pp. 742-743; P. RAUSEI, *Diminuiscono le sanzioni civili previdenziali*, in DPL, 2024, n. 26, p. 1586 ss.; G. PIGLIALARMÌ, [Contrasto all'evasione contributiva e attività ispettive: cosa prevede il c.d. Decreto PNRR](#), in [Boll. Spec. ADAPT, 2024, n. 1](#); M. MENEGOTTO, [Lavoro irregolare e irregolarità contributive dopo il c.d. "decreto PNRR"](#), *ivi*. Secondo la giurisprudenza delle sezioni unite della Corte di Cassazione, le sanzioni civili previdenziali non hanno natura sanzionatoria, essendo assente la funzione afflittiva propria delle sanzioni amministrative (così Cass., sez. un., 13 marzo 2015, n. 5076; nello stesso senso, Cass. 22 ottobre 2009, n. 22414; Cass. 19 giugno 2009, n. 14475; Cass. 8 settembre 2003, n. 13099). In dottrina sulla natura delle sanzioni civili previdenziali cfr. V. FERRARI, *La categoria civilistica sostiene la «regula iuris» previdenziale*, in FI, 2015, n. 11, I; F. SANTINI, *Natura delle sanzioni civili previdenziali e disciplina della*

irrogazione resta comunque di esclusiva competenza del personale ispettivo degli enti previdenziali interessati (a maggior ragione dopo lo “scorporo” avvenuto con il decreto-legge n. 19/2024, di cui *supra*, § 5 del presente capitolo).

Ad ogni modo, nel nostro ordinamento si era registrata negli ultimi trent'anni una tendenza depenalizzatoria in materia di lavoro e legislazione sociale (che non ha mai toccato le norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro), a seguito di due principali interventi legislativi, mirati entrambi a trasformare in illeciti amministrativi i reati contravvenzionali (puniti in precedenza con l'ammenda ovvero con la pena alternativa dell'ammenda e dell'arresto) e i reati di minore gravità. Il primo di questi provvedimenti è la legge n. 689/1981, che ancor'oggi costituisce il punto di riferimento in materia di illeciti amministrativi; il secondo, invece, è il decreto legislativo n. 8/2016, mediante il quale il legislatore ha degradato a illeciti amministrativi i reati puniti con la sanzione pecuniaria, a prescindere dalla loro natura delittuosa o contravvenzionale (con alcune eccezioni) (*amplius infra*, capitolo III).

Nonostante tale tendenza depenalizzatoria sia stata invertita nuovamente dal legislatore del decreto-legge n. 19/2024, non si deve comunque ritenere che la precedente depenalizzazione avesse comportato un arretramento dello scopo e dell'effetto punitivo e deterrente, come pure aveva dimostrato il sostanzioso inasprimento delle sanzioni amministrative pecuniarie che avevano sostituito le previgenti esigue multe e ammende <sup>(156)</sup>.

Questo perché la disciplina sanzionatoria amministrativa, seppur mutuata in buona parte dal sistema penale <sup>(157)</sup>, non è contornata da tutti quegli strumenti propri della materia penale (sia sostanziale sia procedurale) che sviliscono l'efficacia della pena in concreto e conseguentemente l'effettività della sanzione, sia nel senso di afflittività sia di deterrenza.

Più approfonditamente, gli illeciti amministrativi in materia di lavoro soggiacciono ai principi di cui alla legge n. 689/1981, tra cui il principio di legalità di cui all'articolo 1, comma 1, secondo il quale «nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione». Per l'effetto, le norme che sanzionano gli illeciti amministrativi, oltre a dover necessariamente essere previste dalla legge, non possono avere efficacia retroattiva così come quelle penali, ma, a differenza di queste (si veda l'articolo 2, quarto comma, c.p.), la non retroattività non opera

---

*prescrizione*, in *Previdenza e Assistenza Pubblica e Privata*, 2006, n. 3-4, III; A. AVIO, *Sulla natura delle «somme aggiuntive» dovute in caso di omissione contributiva*, in *RIDL*, 1990, n. 1, II.

<sup>(156)</sup> Cfr. artt. 1-6, d.lgs. n. 8/2016 e circ. Min. lav. n. 6/2016. In questa direzione si veda anche E. GHERA, A. GARILLI, D. GAROFALO, *Lineamenti di diritto del lavoro*, Giappichelli, 2020, p. 542.

<sup>(157)</sup> Cfr. *in primis* art. 25 Cost.

nemmeno qualora la norma sopravvenuta risulti più favorevole per il trasgressore in ragione del principio del *tempus regit actum* (articolo 1, secondo comma), secondo il quale «le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati»<sup>(158)</sup>.

Altro importante elemento di differenza rispetto all'ambito penale è che mentre questo è di esclusiva e piena pertinenza della persona fisica che l'ha commesso (cfr. anche articolo 27, primo comma, Cost.), l'illecito amministrativo, pur essendo posto in essere da una persona fisica, può comportare che la sanzione pecuniaria ricada anche sul c.d. obbligato in solido, come ad esempio la società (o altro soggetto giuridico collettivo) alle cui dipendenze o per conto della quale opera il trasgressore. Infatti, l'articolo 6 della legge n. 689/1981 prevede che, se la violazione è commessa dal rappresentante o dal dipendente di una persona giuridica o di un ente privo di personalità giuridica o, comunque, di un imprenditore, nell'esercizio delle proprie funzioni o incombenze, la persona giuridica o l'ente o l'imprenditore è obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta, fatto salvo il diritto di regresso per l'intero per chi ha pagato nei confronti dell'autore della violazione.

Quanto ai profili di accertamento, l'organo ispettivo dovrà verificare la commissione di un illecito previsto dalla legge e quindi procedere all'identificazione dell'autore, come richiesto dal principio generale della responsabilità personale per l'illecito amministrativo (articoli 2 e 3, legge n. 689/1981). Se l'operazione è ben più agevole nel caso di datore di lavoro individuale (salvi i casi di concorso di altri soggetti di cui all'articolo 5 della legge n. 689/1981), viceversa presenta delle difficoltà nelle ipotesi di società (soprattutto di grandi dimensioni) ove è necessario procedere ad una indagine sui relativi rappresentanti e sui soggetti dotati di poteri in ambito di adempimenti in materia di lavoro, a maggior ragione in presenza dei c.d. amministratori di fatto.

Quanto invece alla colpevolezza, ossia all'elemento soggettivo dell'illecito amministrativo, intesa quale attribuibilità psicologica dell'atto al suo autore, il riferimento è all'articolo 3 della legge n. 689/1981: a differenza del sistema penale dove generalmente vige la regola del dolo (seppur con eccezioni), nell'ambito amministrativo è irrilevante la precisa individuazione dello stato soggettivo dell'agente, dolo o colpa che sia, essendo in ogni caso sufficiente quest'ultima ai fini della configurabilità della violazione. Peraltro, e non è certo secondario, una

---

<sup>(158)</sup> Sul punto si veda C.E. PALIERO, A. TRAVI, *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, Giuffrè, 1988, p. 181; G. PAGLIARI, *Profili teorici della sanzione amministrativa*, Cedam, 1988, p. 229 ss.; V. SIANI, *Illeciti amministrativi: inapplicabilità dello ius superveniens più favorevole*, in CG, 1994, n. 1; A. VIGNERI, *Profili generali della sanzione amministrativa*, in NLCC, 1982, n. 5, I, p. 1133. Per una critica a tale impostazione cfr. C. AMATUCCI, *La disciplina sostanziale dell'illecito amministrativo*, in F. BERTOLINI, G. LATTANZI, E. LUPO, L. VIOLANTE (a cura di), *Modifiche al sistema penale*, Giuffrè, 1982, vol. I, p. 164 ss.; P. VIRGA, *Arriva il favor rei, ma non per tutte le sanzioni*, in *Giustamm*, 2001, n. 7.

volta accertato e riscontrato l'elemento oggettivo, l'ispettore non ha l'onere di accertare e dimostrare anche l'elemento soggettivo dell'illecito <sup>(159)</sup>, dovendo invece l'autore della violazione stessa provare l'esclusione della colpevolezza per conseguire l'esonero di responsabilità <sup>(160)</sup>.

Vi è, in altre parole, una significativa inversione dell'onere della prova rispetto al procedimento penale: l'accertamento ispettivo si riduce all'elemento oggettivo della condotta, mentre grava sul sanzionato la dimostrazione dell'insussistenza dell'elemento psicologico minimo, cioè la colpa <sup>(161)</sup>.

Pertanto, l'elemento soggettivo può rilevare, nella fase di accertamento, solo *in negativis*, quale assenza di cause di esclusione della colpevolezza <sup>(162)</sup>, come ad esempio l'errore incolpevole, la diligenza e la buona fede, non invece in positivo quale oggetto d'indagine della relativa sussistenza.

Vieppiù, una netta divergenza tra il sistema sanzionatorio penale e quello amministrativo sussiste nella disciplina sulla prescrizione contenuta nell'articolo 28 della legge n. 689/1981, che estende alle sanzioni amministrative l'applicabilità delle previsioni sull'interruzione della prescrizione del Codice civile <sup>(163)</sup>.

### **8.1. Gli accertamenti ispettivi: il potere di accesso nei luoghi di lavoro da parte degli ispettori e l'acquisizione di dichiarazioni dei lavoratori**

La rigorosa procedimentalizzazione degli accertamenti ispettivi da parte degli ispettori del lavoro oggi è regolata dall'articolo 13 del decreto legislativo n. 124/2004 <sup>(164)</sup>.

---

<sup>(159)</sup> Cfr. Cass. 11 giugno 2007, n. 13610; Cass. 14 marzo 2007, n. 5894.

<sup>(160)</sup> Si veda anche l'art. 4 della l. n. 689/1981.

<sup>(161)</sup> Peraltro, la presunzione di colpa trova applicazione anche per sanzioni amministrative di rilevante impatto economico: cfr. Cass. 12 gennaio 2017, n. 604, relativa alle sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia; Cass. 2 marzo 2016, n. 4114, relativa alle sanzioni irrogate dalla Consob. Sul punto si veda P. CERBO, *La depenalizzazione fra giudice penale e amministrazione (e giudice dell'opposizione)*, in *Diritto Amministrativo*, 2018, n. 1.

<sup>(162)</sup> Con una disposizione del tutto analoga a quanto già previsto in via generale dall'art. 3, comma 2, della l. n. 689/1981, l'art. 6, ultimo comma, prevede che in ogni caso il soggetto controllato non è responsabile quando le violazioni sono commesse per errore sul fatto non determinato da colpa.

<sup>(163)</sup> Si veda al riguardo anche E. RIVA CRUGNOLA, *Articolo 28*, in E. DOLCINI, A. GIARDA, F. MUCCIARELLI, C.E. PALIERO, E. RIVA CRUGNOLA (a cura di), *Commentario delle «modifiche al sistema penale»*, Giuffrè, 1992, p. 170, ove si osserva che la costruzione dell'art. 28 della l. n. 689/1981 è «indicativa di un complesso regime civilistico delle vicende della sanzione pecuniaria amministrativa contrapposto al regime di ispirazione penale dell'illecito».

<sup>(164)</sup> Così come modificato dall'art. 33, comma 1, della l. n. 183/2010 e successivamente anche dall'art. 11, comma 1, lett. c, del d.lgs. n. 149/2015.

La principale modalità di espletamento dell'attività di accertamento è costituita dall'accesso nel luogo di lavoro, seppur in casi del tutto minoritari l'avvio delle verifiche possa avvenire anche d'ufficio <sup>(165)</sup>.

Il potere di accesso in azienda è il più caratteristico e il prioritario potere identificativo del personale di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, riconosciuto dall'articolo 13, comma 1, del decreto legislativo n. 124/2004 <sup>(166)</sup>. Esso è stato originariamente previsto dalla legge n. 1361/1912 ed è ancora disciplinato dall'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 520/1955, il quale prevede che gli ispettori «hanno facoltà di visitare in ogni parte, a qualunque ora del giorno ed anche della notte, i laboratori, gli opifici, i cantieri, ed i lavori, in quanto siano sottoposti alla loro vigilanza, nonché i dormitori e refettori annessi agli stabilimenti; non di meno essi dovranno astenersi dal visitare i locali annessi a luoghi di lavoro e che non siano direttamente od indirettamente connessi con l'esercizio dell'azienda, sempre che non abbiano fondato sospetto che servano a compiere o nascondere violazioni di legge».

Tale potere è stato riconosciuto anche dalla convenzione internazionale ILO sulle ispezioni del lavoro n. 81/1947 (ratificata dall'Italia con la legge n. 1305/1952), che sancisce l'impegno di tutti gli Stati firmatari ad assicurare la presenza di un servizio ispettivo dotato della facoltà di «accedere liberamente e senza preavviso, in ogni ora del giorno e della notte, in qualsiasi stabilimento» (articolo 12).

Anche la Costituzione si è occupata, seppur implicitamente, dell'ispezione del lavoro, nel momento in cui l'articolo 14, nell'ambito della tutela dell'inviolabilità del domicilio, ha stabilito che «gli accertamenti e le ispezioni [...] a fini economici e fiscali sono regolati da leggi speciali». In questa prospettiva, la Corte costituzionale – con la sentenza 2 febbraio 1971, n. 10 – nel riconoscere la legittimità del potere di accesso degli ispettori di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 520/1955, ha affermato che esso rappresenta «uno dei modi di esplicarsi della funzione di vigilanza della pubblica autorità sull'attuazione delle leggi in materia di lavoro e di previdenza sociale» e che assicurare l'osservanza di tali leggi rientra nei fini propri della disciplina dei rapporti economici voluta dalla Costituzione. Infatti, la tutela del lavoro e la previdenza sociale sono considerate dalla stessa Carta fondamentale quali «elementi essenziali dell'ordinamento della vita economica e dell'attività produttiva che formano oggetto

---

<sup>(165)</sup> Ad esempio, nel caso di accertamenti solo documentali che non necessitino di acquisizione di informazioni, di elementi di prova di natura testimoniale o di visite dei luoghi di lavoro.

<sup>(166)</sup> C. PISANI, *La riforma delle ispezioni in materia di lavoro*, in *MGL*, 2011, n. 4, p. 217, parla di una formulazione “quasi comica” dell'art. 13, comma 1, totalmente superflua laddove per l'accesso ai luoghi di lavoro si fa rinvio ai modi e tempi consentiti dalla legge stessa.

delle sue norme», in linea con i principi dettati dagli articoli 35, 38 e 41 Cost. <sup>(167)</sup>. Per l'effetto di ciò, nei casi e nei limiti previsti dal terzo comma dell'articolo 14 Cost., non si richiede un atto motivato dell'autorità giudiziaria (che, invece, è sempre necessario per le perquisizioni personali e i sequestri *ex* articolo 13 Cost.). In altre parole, la facoltà di accesso ispettivo (diurno e notturno) nei luoghi di lavoro e nelle pertinenze <sup>(168)</sup>, riconosciuta agli ispettori del lavoro, è conforme alla previsione di cui all'articolo 14, terzo comma, Cost., di “accertamenti” e “ispezioni” per fini “economici e fiscali”, da intendersi estesi anche a quelli previdenziali.

Quindi, l'articolo 8, per un verso, limita la discrezionalità degli ispettori del lavoro, condizionando l'esercizio stesso della facoltà di visita all'esistenza, non arbitrariamente valutabile, di un sospetto di violazione di quelle leggi di cui il personale ispettivo ha il compito di verificarne l'osservanza; per altro verso, permette, laddove vi sia un fondato sospetto di violazioni in materia di lavoro (anche se l'accertamento non debba poi concludersi necessariamente con un procedimento penale), l'accesso a quei locali considerati “inviolabili” dall'articolo 14, primo comma, Cost.

Tra gli accertamenti di competenza degli ispettori assume particolare rilievo anche l'acquisizione di dichiarazioni dei lavoratori rinvenuti a svolgere attività lavorativa nei locali aziendali, che spesso costituiscono proprio il nucleo probatorio principale cui attingere ai fini dell'accertamento di eventuali violazioni <sup>(169)</sup>. La circolare ministeriale n. 41/2010 ha fornito indicazioni al personale ispettivo per i casi in cui non sia possibile ascoltare tutti i lavoratori, con la facoltà di acquisire un “campione significativo” di dichiarazioni: in tal caso, la selezione dei prestatori di lavoro, di cui comunque l'organo ispettivo deve darne conto nel verbale con l'esplicitazione dei relativi criteri, va operata in base alle modalità di svolgimento delle attività lavorative e ai modelli organizzativi adottati in azienda.

---

<sup>(167)</sup> Così P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI, *Le fonti che regolano l'attività ispettiva e di vigilanza*, cit., p. 14 ss.

<sup>(168)</sup> Una recente sentenza della Corte d'Appello di Lecce (2 maggio 2022, n. 502) ha riconosciuto la legittimità anche di un accesso ispettivo nel giardino di una abitazione nella quale erano in corso lavori edili, nella quale venne accertato l'utilizzo di manodopera sommersa e fece seguito l'emissione di un'ordinanza-ingiunzione nei confronti del proprietario dell'immobile. In primo grado, il Tribunale di Brindisi (sentenza 1° ottobre 2020, n. 1267) aveva accolto l'opposizione al provvedimento di ingiunzione, ritenendo che i luoghi di privata dimora andassero esclusi dal “potere di ispezione”. A distanza di un anno e mezzo, accogliendo il ricorso presentato dal Ministero del lavoro e dall'ITL di Brindisi, i giudici di secondo grado hanno ribaltato la sentenza di prime cure e hanno stabilito che «l'area destinata a cantiere edile, pur se di proprietà privata, non è qualificabile come luogo di privata dimora né come luogo in cui si svolgono attività destinate a rimanere riservate, trattandosi piuttosto di luogo aperto al pubblico, tant'è che gli ispettori del lavoro accedevano liberamente senza chiedere autorizzazione alcuna».

<sup>(169)</sup> Cfr. G. CAROSIELLI, C. SANTORO, D. VENTURI, *op. cit.*, p. 24 ss.

Secondo l'orientamento prevalente, i fatti acquisiti da terzi sono sottoposti al principio del libero convincimento del giudice (articolo 116 c.p.c.), anche se si sta diffondendo un'impostazione giudiziale che conferisce particolare efficacia probatoria alle dichiarazioni extragiudiziali acquisite dall'organo ispettivo: il giudice può considerare il materiale extragiudiziale prova sufficiente delle circostanze riferite al pubblico ufficiale, qualora il suo specifico contenuto probatorio, o il concorso di ulteriori elementi, renda inutile il ricorso ad altri mezzi istruttori che confermino o meno le risultanze ispettive <sup>(170)</sup>. Quest'ultimo orientamento si dimostra, però, poco condivisibile e garantista, perché rende "inattaccabili" dichiarazioni rese dai lavoratori senza il contraddittorio del datore di lavoro. Sul fronte opposto, vi è comunque un indirizzo, ormai minoritario, che esclude qualunque valore probatorio giudiziale ai fatti che il verbalizzante percepisce da terzi <sup>(171)</sup>.

Infine, va evidenziato che a garanzia della genuinità delle affermazioni del lavoratore, l'ispettore deve vietare la presenza del datore di lavoro (o anche dell'eventuale professionista lui incaricato) durante l'escussione del lavoratore, per evitare di influenzare la genuinità e bontà della deposizione. L'eventuale rifiuto datoriale ad assentarsi durante l'acquisizione viene valutato ai sensi dell'articolo 3, comma 3, del decreto-legge n. 463/1983 o, qualora vi siano i presupposti, finanche dell'articolo 337 c.p.; la condotta potrà, comunque, rilevare anche ai fini della determinazione della sanzione, ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 689/1981, sotto il profilo della personalità dell'autore.

## 8.2. Il verbale di primo accesso ispettivo

L'articolo 13, comma 1, del decreto legislativo n. 124/2004 <sup>(172)</sup> ha previsto che, all'atto di conclusione delle attività di verifica compiute nel corso del primo accesso ispettivo, il personale di vigilanza deve rilasciare al datore di lavoro, se presente, ovvero ad altra persona che ha l'obbligo di consegnarlo tempestivamente al datore <sup>(173)</sup>, il verbale c.d. di primo accesso ispettivo, considerato la

---

<sup>(170)</sup> *Ex multis* Cass. 14 maggio 2014, n. 10427; Cass. 8 aprile 2010, n. 8335; Cass. 12 luglio 2010, n. 16293.

<sup>(171)</sup> *Ex multis* in questa direzione Cass. 18 maggio 2010, n. 12108; Cass. 23 giugno 2008, n. 17049.

<sup>(172)</sup> Così come modificato dall'art. 33, comma 1, della l. n. 183/2010.

<sup>(173)</sup> Il verbale deve essere consegnato avendo cura di acquisire certezza legale di tale consegna: questa può essere omessa solo in caso di esplicito rifiuto a riceverlo o in caso di assenza dei soggetti legittimati a sottoscriverlo al termine del primo accesso. Così la circ. Min. lav. n. 41/2010, laddove si precisa anche che il verbale di primo accesso deve dare in ogni caso «espressamente atto della circostanza che ha impedito la consegna immediata dell'atto».

“prova regina”<sup>(174)</sup>, con il quale si dà formalmente atto dell’avvio del procedimento accertativo e della conclusione della prima fase di indagine.

Il contenuto del verbale – che deve necessariamente formarsi prima della conclusione dell’accesso ispettivo<sup>(175)</sup> – è dettagliatamente determinato dalla stessa disposizione citata: l’identificazione dei lavoratori trovati intenti al lavoro con la descrizione dei compiti e delle attività concretamente prestate, oltre che delle modalità del loro impiego<sup>(176)</sup>; la specificazione delle attività compiute dal personale ispettivo sul luogo di lavoro nel corso del primo accesso; le eventuali dichiarazioni rese dal datore di lavoro o da chi lo assiste, o dalla persona presente all’ispezione e l’elencazione di ogni richiesta, anche documentale, utile al proseguimento delle indagini finalizzate all’accertamento di eventuali illeciti (fermo restando quanto previsto dall’articolo 4, comma 7, della legge n. 628/1961)<sup>(177)</sup>. In sintesi, il verbale di primo accesso rappresenta la “istantanea fotografica” che andrà poi ad essere sviluppata in sede di verbale unico di accertamento e notificazione (*amplius infra*, § 8.4 del presente capitolo); se tale “istantanea” è effettuata in maniera approssimativa, viziata o fallace, anche il successivo sviluppo ne sarà inevitabilmente condizionato<sup>(178)</sup>.

Questo istituto è stato introdotto con due obiettivi: da un lato, consentire agli ispettori di condurre una agevole conclusione degli accertamenti, essendo acquisiti gli elementi di fatto di fondamentale rilievo probatorio; dall’altro lato, permettere al datore di lavoro controllato di esercitare il proprio diritto di difesa, essendo a conoscenza dei fatti sui quali è “sotto accertamento” a seguito dell’accesso in azienda da parte degli ispettori.

I verbali ispettivi costituiscono – in virtù del combinato disposto di cui agli articoli 2700 c.c. e 10, comma 5, del decreto legislativo n. 124/2004 – atti pubblici,

---

<sup>(174)</sup> Così la direttiva Min. lav. 18 settembre 2008 e la circ. Min. lav. n. 20/2008.

<sup>(175)</sup> Così la circ. Min. lav. n. 41/2010, anche se certa dottrina ha evidenziato l’incomprensibilità del riferimento ministeriale al momento anteriore alla conclusione dell’accesso: C. PISANI, *La nuova disciplina dell’accertamento, contestazione e diffida delle infrazioni in materia di lavoro*, in M. MISCIONE, D. GAROFALO (a cura di), *Collegato Lavoro 2010. Commentario alla legge n. 183/2010*, Ipsa, 2011, p. 905.

<sup>(176)</sup> La circ. Min. lav. n. 41/2010 segnala che l’identificazione dei lavoratori deve avvenire in modo puntuale e analitico qualora si ravvisino illeciti a loro carico; quando invece non sussistono irregolarità si può procedere ad una identificazione *per relationem*, attraverso un rinvio alla generalità del personale risultante dal Libro unico del lavoro (LUL).

<sup>(177)</sup> Per approfondimenti sulle voci che devono essere contenute nel verbale si rinvia a P. RAUSEI, C. SANTORO, *Verbale di primo accesso ispettivo – Articolo 13*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, p. 229 ss.; P. RAUSEI, *Vent’anni dopo il decreto di riforma dei servizi ispettivi. D.lgs. 23 aprile 2004, n. 124. Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro. a norma dell’art. 8 della l. 14 febbraio 2003, n. 30*, cit., pp. 92-95. Si veda anche C. SANTORO, *L’Inps detta le istruzioni per i verbali ispettivi*, in *DRI*, 2016, n. 1.

<sup>(178)</sup> Così I.V. ROMANO, *La nuova ispezione del lavoro dopo il Jobs Act*, Giuffrè, 2015, p. 20.

ancorché endoprocedimentali, che fanno fede fino a querela di falso della loro provenienza, delle dichiarazioni delle parti e di ogni altro fatto che il pubblico ufficiale attesti essere avvenuto in sua presenza <sup>(179)</sup>; quanto, invece, alle altre circostanze di fatto che i verbalizzanti segnalino di aver accertato, il materiale probatorio è liberamente valutabile dal giudice, il quale può anche considerarlo prova sufficiente qualora lo specifico contenuto renda superfluo l'espletamento di ulteriori mezzi istruttori <sup>(180)</sup>.

Inoltre, il verbale di primo accesso assume rilievo anche ai fini dell'eventuale mancato adempimento da parte del datore di lavoro sottoposto ad accertamenti, della richiesta documentale ivi contenuta: tale condotta – così come il caso in cui vengano fornite dall'interlocutore notizie scientemente errate o incomplete – costituisce un reato (contravvenzionale) ai sensi dell'articolo 4, comma 7, della legge n. 628/1961, punito – anche a titolo di colpa <sup>(181)</sup> – con la pena dell'arresto fino a 2 mesi o dell'ammenda fino a 516 euro <sup>(182)</sup>.

Infine, qualora in conseguenza della complessità delle indagini si renda necessaria l'acquisizione di documentazione ulteriore rispetto a quella richiesta con il verbale di primo accesso, gli ispettori devono formalizzare la richiesta integrativa con un c.d. verbale interlocutorio, nel quale vengono descritte anche le attività istruttorie già effettuate e quelle ancora necessarie al completamento degli accertamenti (onde evitare atteggiamenti dilatatori da parte del personale ispettivo, in violazione dell'articolo 14 della legge n. 689/1981) <sup>(183)</sup>. Questo verbale deve

---

<sup>(179)</sup> Così la circ. Min. lav. n. 41/2010. Sul tema si vedano i contributi raccolti in A. VALLEBONA (a cura di), *Il valore probatorio dei verbali ispettivi*, Colloqui Giuridici sul Lavoro, 2007, n. 1; C. SANTORO, *Il valore probatorio dei verbali ispettivi*, in LG, 2014, n. 10; M. SFERRAZZA, *Verbali di accertamento ispettivo: efficacia probatoria*, in DPL, 2007, n. 47.

<sup>(180)</sup> Così *ex multis* cfr. Cass. 29 luglio 2010, n. 17720; Cass. 6 giugno 2008, n. 15073.

<sup>(181)</sup> Si veda, da ultimo, Cass. pen. 12 febbraio 2024, n. 5992.

<sup>(182)</sup> Mentre l'art. 3, comma 3, del d.l. n. 463/1983 (convertito, con modificazioni, dalla l. n. 638/1983) sanziona il datore di lavoro che impedisce la vigilanza ovvero che fornisce agli organi di vigilanza consapevolmente dati errati, inesatti o incompleti che comportano evasione contributiva: per aver impedito agli organi di vigilanza l'esercizio dei poteri di vigilanza in materia di previdenza obbligatoria la sanzione amministrativa è da euro 1.290 a euro 12.910, ancorché il fatto costituisca reato; invece, per aver fornito scientemente dati errati o incompleti che comportino evasione contributiva agli organi di vigilanza la sanzione amministrativa è di euro 129 per ogni dipendente cui si riferisce l'inadempimento, ancorché il fatto costituisca reato. Per approfondimenti si rinvia a P. RAUSEI, *La sanzione per la mancata consegna dei documenti agli ispettori*, in *Guida alle Paghe*, 2014, n. 11; P. RAUSEI, *Illeciti e sanzioni. Il diritto sanzionatorio del lavoro*, cit., p. 715 ss.

<sup>(183)</sup> L. SCARANO, *La riscrittura dell'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004*, in M. MISCIONE, D. GAROFALO (a cura di), *op. cit.*, p. 938, ha osservato che «al fine di evitare un'eccessiva formalizzazione (e moltiplicazione) dei singoli verbali [...] è opportuno suggerire la redazione di un verbale di ac-

contenere la descrizione completa delle attività di indagine e formulare altresì la richiesta di informazioni supplementari, con l'esplicito avvertimento che gli accertamenti risultano ancora in corso al momento della redazione del verbale stesso.

### **8.2.1. I vizi del verbale di primo accesso ispettivo: nullità degli esiti ispettivi o mera irregolarità?**

Come abbiamo visto, la disposizione dell'articolo 13, comma 1, del decreto legislativo n. 124/2004 è chiara nel definire i contenuti del verbale di primo accesso e nel prevedere un preciso obbligo di consegna dello stesso da parte del personale ispettivo, ma nulla statuisce sulle conseguenze derivanti da una eventuale violazione della stessa disposizione. Diventa, quindi, interessante chiedersi se la mancata redazione del verbale di primo accesso, la sua incompletezza rispetto allo schema normativo di riferimento oppure, ancora, il mancato rilascio al datore di lavoro (o, comunque, alla persona presente all'ispezione) possano incidere la validità del verbale conclusivo degli accertamenti e, soprattutto, della conseguente ordinanza-ingiunzione<sup>(184)</sup>.

Preliminarmente, va rilevato che il verbale di primo accesso costituisce un mero atto endoprocedimentale, propedeutico all'emanazione del successivo verbale di accertamento; di talché, il verbale di primo accesso è inidoneo ad incidere direttamente sulla sfera giuridica del datore di lavoro ispezionato, non essendo nemmeno suscettibile di autonoma impugnazione<sup>(185)</sup>.

Ciò chiarito, quanto alla reale funzione dello stesso verbale, essa va individuata facendo riferimento al principio di verbalizzazione unica (inizialmente di matrice amministrativa e solo successivamente positivizzato dal c.d. collegato lavoro, su cui *infra*), secondo il quale tutte le verifiche ispettive, a prescindere dalla loro complessità e durata, devono concludersi con un unico verbale, con la conseguenza che il termine di notifica di 90 giorni di cui all'articolo 14 della legge n. 689/1981 decorre non dalla constatazione di ogni singola violazione, bensì dalla

---

cesso ispettivo complesso “a formazione progressiva”, “aperto” al primo accesso e successivamente integrato con le successive verbalizzazioni (che aggiorni, dunque, anche l'ispezionato dello “stato di avanzamento dei lavori”), fino alla conclusione delle operazioni di accesso».

<sup>(184)</sup> Per una panoramica sulle tesi espresse in materia dalla dottrina si rinvia a P. RAUSEI, C. SANTORO, *op. cit.*, p. 229 ss.; M. MANUALI, A. SEPPOLONI, *Verbale di primo accesso e proceduralizzazione dell'attività ispettiva*, in *DPL*, 2022, n. 11.

<sup>(185)</sup> In questa direzione cfr. Cass. 19 dicembre 2018, n. 32886, e, in senso conforme, Cass. 12 luglio 2010, n. 16319.

conclusione dell'accertamento complessivamente inteso <sup>(186)</sup>. Pertanto, l'introduzione di questo principio ha determinato la necessità di limitare il potere degli ispettori, impedendo agli stessi di procedere *ad libitum* all'estensione degli accertamenti e, quindi, di far risultare sempre rispettato il predetto termine di notifica; ciò per creare – nella mente del legislatore – un perfetto “allineamento” tra il verbale di primo accesso, gli eventuali verbali interlocutori e il verbale conclusivo, che avrebbe dovuto garantire coerenza, armonia e razionalità degli accertamenti in materia di lavoro e legislazione sociale <sup>(187)</sup>.

Dall'altro lato, però, vi sono numerosi elementi che portano a ridimensionare l'importanza del verbale di primo accesso all'interno dell'intera procedura ispettiva, elevando invece a baricentro della stessa la verbalizzazione conclusiva degli accertamenti. Più precisamente: a) il contraddittorio con il datore di lavoro ispezionato viene instaurato in una fase ben successiva a quella del verbale di primo accesso ispettivo; b) le attestazioni sulla situazione di fatto rilevata e la documentazione esaminata dal personale ispettivo in sede di primo accesso contenute in apposite relazioni di servizio o, comunque, nel verbale conclusivo sono coperte dalla fede privilegiata di cui all'articolo 2700 c.c., anche in caso di mancata redazione del verbale in esame; c) le dichiarazioni rese dai lavoratori e dai terzi in corso di ispezione vengono sempre acquisite in appositi verbali che riportano il luogo e la data di redazione, così in caso di mancata redazione del verbale di primo accesso per il personale ispettivo sarà sempre agevole dimostrare quando e dove è stata acquisita la dichiarazione; d) la procedura di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 124/2004 riguarda esclusivamente l'irrogazione delle sanzioni amministrative e, quindi, solo una parte delle attività di accertamento di competenza del personale ispettivo; detto diversamente, i vizi della mancata redazione, della mancata consegna e l'eventuale incompletezza del verbale non possono mai incidere negativamente *de plano*, ad esempio, sugli altri atti adottati dal personale ispettivo nella qualità di pubblico ufficiale, sulle diffide accertative e sulle disposizioni impartite; e) il citato articolo 13, in assenza del datore di lavoro ispezionato, non richiede neppure una notifica del verbale secondo le rigorose regole del Codice di procedura civile, ma ritiene bastevole che la consegna avvenga nelle mani di un non meglio qualificato “soggetto presente”, pur ponendo in capo a quest'ultimo l'obbligo di tempestiva consegna del verbale al

---

<sup>(186)</sup> Sul punto si veda la circ. Min. lav. n. 41/2010, secondo la quale «il termine di 90 giorni [...] non decorre più da tanti singoli verbali o atti provvedimenti, bensì la decorrenza dello stesso va individuata nel momento in cui si sono conclusi gli accertamenti nel loro complesso, comprendendo, quindi, anche i tempi tecnici ragionevolmente utili e necessari per l'analisi, l'elaborazione e la verifica degli elementi formati e raccolti».

<sup>(187)</sup> Così M. MANUALI, A. SEPPOLONI, *op. cit.*, pp. 656-659.

datore di lavoro (senza, però, alcuna previsione espressa di sanzione in caso di inottemperanza).

Pertanto, si può sostenere che il verbale di primo accesso ispettivo non sia un atto imprescindibile ai fini della validità delle sanzioni amministrative successivamente irrogate, avendo solo il verbale conclusivo degli accertamenti ruolo fondamentale nel garantire la trasparenza dell'azione ispettiva e il diritto di difesa del datore di lavoro.

Ciò, ovviamente, non può nemmeno – per converso – portare a ritenere il verbale di primo accesso del tutto irrilevante. Oltre ad un possibile rilievo disciplinare per il personale ispettivo, in caso di mancata redazione e consegna del verbale si potrebbe porre il problema per l'organo ispettivo di provare – soprattutto negli accertamenti più complessi e prolungati – l'esistenza di quel *fil rouge* che deve necessariamente legare e annodare tutte le attività istruttorie compiute dallo stesso organo ispettivo <sup>(188)</sup>. Infatti, l'unicità – formale e sostanziale – dell'accertamento svolto discende esclusivamente dalla stretta correlazione e consequenzialità delle attività ispettive svolte. Detto diversamente, l'ITL competente potrebbe aver difficoltà a dimostrare che gli ultimi atti istruttori relativi ad una determinata verifica non siano stati posti in essere dal personale ispettivo pretezosamente, tanto per “riaprire” termini di notifica già scaduti o, comunque, per estendere “a piacimento” la durata dell'accertamento.

Conclusivamente, tenuto conto che i ricorsi giudiziari relativi alle ordinanze-ingiunzioni comportano sempre un sindacato sul rapporto sanzionatorio e non sull'atto <sup>(189)</sup>, l'assenza o l'incompletezza del verbale di primo accesso non può di per sé determinare un vizio invalidante delle sanzioni irrogate, e quindi il loro annullamento, ma semmai una mera irregolarità, aprendo “varchi difensivi” in punto di mancato rispetto dei termini di notifica di cui all'articolo 14 della legge n. 689/1981 <sup>(190)</sup>.

---

<sup>(188)</sup> Così M. MANUALI, A. SEPPOLONI, *op. cit.*, pp. 658-659.

<sup>(189)</sup> Cfr. *ex multis* Cass., sez. un., 29 gennaio 2021, n. 2145.

<sup>(190)</sup> Di diverso avviso P. RAUSEI, *Vent'anni dopo il decreto di riforma dei servizi ispettivi. D.lgs. 23 aprile 2004, n. 124. Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'art. 8 della l. 14 febbraio 2003, n. 30*, cit., p. 91, secondo cui la radicale omissione del verbale di primo accesso ispettivo, così come la mancanza di elementi essenziali di esso (richieste documentali, dichiarazioni dell'ispezionato), oppure ancora la mancanza di contenuti specifici essenziali del verbale di accertamento e notificazione non possono non inficiare la legittimità del procedimento ispettivo e sanzionatorio.

### 8.3. La contestazione degli illeciti amministrativi in materia di lavoro e il potere di diffida degli ispettori

La modalità di contestazione degli illeciti amministrativi in ambito lavoristico, che precedentemente avveniva secondo le regole generali stabilite dagli articoli 14 e 16 della legge n. 689/1981, con il decreto legislativo n. 124/2004 ha subito importanti modifiche e soprattutto semplificazioni per mezzo dell'introduzione di due importanti istituti: il potere di diffida <sup>(191)</sup> e il verbale unico di accertamento e notificazione.

Infatti, i commi 2 e 3 dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 124/2004 prevedono che in caso di constatata inosservanza delle norme di legge in materia di lavoro e legislazione sociale o del contratto collettivo applicato e qualora il personale ispettivo rilevi inadempimenti dai quali derivino sanzioni amministrative, questi provvede a diffidare il trasgressore e l'eventuale obbligato in solido (ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 689/1981) alla regolarizzazione delle inosservanze materialmente sanabili entro un termine di 30 giorni. Se allo spirare di

---

<sup>(191)</sup> La diffida è uno strumento esistente nell'ordinamento italiano da quasi un secolo, storicamente affidato agli ispettori del lavoro e ampiamente utilizzato fin dalla primordiale costituzione dei Servizi ispettivi in materia di lavoro. Basti pensare all'art. 12 del r.d. n. 431/1913, che – dettando le norme regolamentari applicative della l. n. 1361/1912 (istitutrice del Corpo degli Ispettori dell'industria e del lavoro) – procedeva a disciplinare le “prescrizioni” adottabili dagli organismi ispettivi, per garantire la corretta applicazione delle leggi affidate alla loro vigilanza. Successivamente, la diffida venne disciplinata dall'art. 5 della l. n. 886/1932 (di conversione, con modificazioni, del r.d.lgt. n. 1684/1931), con una chiara esplicitazione di poteri e limiti dell'applicazione dell'Istituto la cui operatività si spostava dalla decisione del singolo ispettore alla valutazione dell'Ufficio al quale apparteneva, per cui «in caso di constatata inosservanza delle norme di legge, la cui applicazione è affidata alla vigilanza dell'Ispettorato, questo ha facoltà, ove lo ritenga opportuno, valutate le circostanze del caso, di diffidare con apposita prescrizione il datore di lavoro fissando un termine per la regolarizzazione». Successivamente, con la l. n. 1305/1952 l'Italia ha ratificato la convenzione ILO sull'ispezione del lavoro, il cui art. 13 affidava espressamente agli ispettori il potere di ordinare l'adozione di specifiche misure atte a porre in regola l'azienda ispezionata, seppur con riferimento alla materia della sicurezza sul lavoro. D'altro canto, l'art. 17 della convenzione riconosceva agli ispettori, a determinate condizioni, la facoltà di dare un preavviso utile a consentire al datore di lavoro, che abbia violato o trascurato di osservare le disposizioni di legge, di apportare rimedio alla situazione. Da ultimo, prima della riforma del 2004, il potere di diffida era disciplinato dall'art. 9 del d.P.R. n. 520/1955, che confermava integralmente la norma contenuta nel citato art. 5 della l. n. 886/1932, conferendo all'allora Ispettorato del Lavoro, per il tramite dei suoi funzionari ispettivi, ove gli stessi constatassero l'inosservanza delle norme di legge sulla cui applicazione erano chiamati a vigilare, la facoltà di diffidare il datore di lavoro, prescrivendo il comportamento da tenere e fissando un termine per mettersi in regola. *Amplius* si veda P. RAUSEI, [Vent'anni dopo il decreto di riforma dei servizi ispettivi. D.lgs. 23 aprile 2004, n. 124. Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'art. 8 della l. 14 febbraio 2003, n. 30](#), cit., p. 103 ss.; L. ORGA, *La diffida nel nostro ordinamento giuridico, con particolare riferimento alla materia di lavoro*, in MGL, 1987, p. 638 ss.

detto termine il trasgressore dimostra l'adempimento alla diffida, allo stesso (o all'eventuale obbligato in solido) è assegnato un ulteriore termine di 15 giorni per pagare una somma pari al minimo edittale ovvero pari ad un quarto della sanzione stabilita in misura fissa (c.d. sanzione ridottissima) <sup>(192)</sup>.

L'istituto della diffida trae la propria formulazione normativa dall'articolo 8, comma 2, lettera c, della legge n. 30/2003, che voleva andar incontro alle esigenze pratiche emerse nel corso dell'attività ispettiva fornendo alle aziende ispezionate l'opportunità di adeguarsi alla normativa, prima di subire le sanzioni amministrative per gli illeciti rilevati, ottenendo la regolarizzazione delle inosservanze a fronte di una riduzione di penalità.

Infatti, il soddisfacimento delle due condizioni indicate (regolarizzazione e pagamento della sanzione pecuniaria entro il termine assegnato) comporta l'estinzione del procedimento sanzionatorio, con riferimento alle inosservanze oggetto di diffida. In caso contrario, ossia in mancanza di rispetto di una o di entrambe le succitate condizioni, dallo scadere dei termini assegnati per l'adempimento alla diffida cominciano a decorrere i 60 giorni per il pagamento in misura ridotta di cui all'articolo 16, comma 1, della legge n. 689/1981 <sup>(193)</sup>.

La diffida obbligatoria <sup>(194)</sup> non ha alcuna finalità repressiva o sanzionatoria, ma rappresenta un mero invito al trasgressore (e all'eventuale obbligato in solido) a conformarsi al precetto della norma violata <sup>(195)</sup>: essa si sostanzia in una vera e

---

<sup>(192)</sup> Il Ministro del lavoro, con l'int. 8 marzo 2006, n. 2226, ha precisato che la somma da versare non può essere ammessa al pagamento dilazionato. In continuità con l'interpello si veda la circ. Min. lav. n. 41/2010 secondo cui «in considerazione del fatto che la sanzione minima rappresenta l'effetto di una scelta premiale, che scaturisce dall'atteggiamento adesivo regolarizzante, in tanto il datore di lavoro diffidato che ottempera merita l'estinzione del procedimento sanzionatorio [...], in quanto provvede a sanare ogni addebito».

<sup>(193)</sup> G. CAROSIELLI, *Diffida a regolarizzare – Articolo 13*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, p. 253 ss.

<sup>(194)</sup> Essa non è da considerare un provvedimento, ma un "atto" amministrativo, perché non presenta: una manifestazione di volontà discrezionale, essendo i contenuti dell'atto predeterminati dalla legge; le caratteristiche tipiche di autoritarità e di imperatività proprie dei provvedimenti amministrativi; la capacità di incidere con effetti nuovi e diversi sul destinatario della stessa, al quale viene solo ribadito il dover essere dell'adempimento all'obbligo posto dalla legge e violato. Così P. RAUSEI, *Diffida a regolarizzare per estinguere il contenzioso ispettivo*, in *Guida alle Pagine*, 2012, n. 8, p. 494, e nello stesso senso F. BUFFA, *Lavoro nero*, Giappichelli, 2008, p. 366, che attribuisce alla diffida una natura ricognitiva e precettiva; cfr. anche C. SANTORO, *L'illecito amministrativo in materia di lavoro. Il procedimento sanzionatorio amministrativo del lavoro*, ESI, 2010, p. 161, secondo il quale la diffida è una manifestazione di conoscenza, piuttosto che di volontà.

<sup>(195)</sup> L. SCARANO, *op. cit.*, p. 949, inquadra l'atto in una «fattispecie complessa, di tipo consensuale che consente di rimuovere la situazione di anti-giuridicità realizzando [...] l'assetto d'interessi voluto dalla fonte primaria che ha imposto l'obbligo e ribadito dall'intervento delle operazioni ispettive».

propria condizione di procedibilità, in difetto della quale risulta viziata l'intera procedura sanzionatoria <sup>(196)</sup>.

Peraltro, questo istituto – utilizzabile non solo dal personale di vigilanza dell'INL, ma anche da quello degli enti previdenziali e dagli agenti e ufficiali di polizia giudiziaria che abbiano accertato violazioni di norme lavoristiche (collegando tale potere quindi non ai soggetti, ma all'oggetto della verifica) – ha introdotto nel procedimento sanzionatorio in materia di lavoro un forte incentivo alla regolarizzazione delle violazioni, concedendo la possibilità di estinguere gli illeciti mediante il pagamento in misura ancor più agevolata di quella che era già prevista dalla legge n. 689/1981. La logica sottesa all'istituto consiste in una messa in secondo piano del profilo più strettamente sanzionatorio (nel senso della riduzione degli importi delle sanzioni), purché la situazione di irregolarità venga effettivamente e tempestivamente sanata.

In altri termini, è uno strumento volto a incentivare il comportamento “sanante” del trasgressore, pur senza imporlo, nel presupposto che questo, considerando il vantaggio derivante dall'alleggerimento della sanzione, sia “spontaneamente” indotto a porre rimedio alla situazione di illecito.

D'altro canto, questo istituto può essere considerato utile anche in una logica deflattiva del contenzioso con riferimento agli illeciti amministrativi in materia di lavoro, nonché di definizione accelerata (e agevolata) dei contenziosi ispettivi <sup>(197)</sup>.

Come anticipato, però, l'utilizzo di questo importante strumento “riparatorio” della diffida è subordinato alla condizione della materiale sanabilità dell'inadempimento (articolo 13, comma 2), che sussiste ogniqualvolta il ripristino della regolarità implichi comportamenti materialmente realizzabili e le inosservanze non riguardino norme poste a tutela dell'integrità psico-fisica e della personalità morale del lavoratore (ad esempio, si pensi alle violazioni in materia di orario di lavoro, lavoro minorile, tempi di guida nell'autotrasporto, quando non hanno

---

<sup>(196)</sup> Cfr. circ. Min. lav. n. 9/2006 e n. 24/2004. Secondo la giurisprudenza di merito, «quanto al carattere obbligatorio del provvedimento di diffida si ribadisce che la stessa, stante il tenore letterale della disposizione normativa, riveste carattere obbligatorio, nel senso che costituisce una condizione di procedibilità dell'azione sanzionatoria degli illeciti amministrativi in materia di lavoro e di legislazione sociale. Pertanto, l'adozione di un provvedimento di contestazione/notificazione di una violazione ritenuta sanabile non preceduta dalla diffida *ex* articolo 13 cit. è inficiata da un vizio di carattere procedimentale, che si ripercuote sulla legittimità del provvedimento stesso»: così *ex multis* Trib. Fermo 13 maggio 2005, n. 142; cfr. anche Trib. Ascoli Piceno, San Benedetto del Tronto, 28 aprile 2006, n. 71.

<sup>(197)</sup> Sulla funzione deflattiva della riforma del 2004 dell'attività di vigilanza si veda L. FOGLIA, *I servizi ispettivi nel sistema riformato e deflazione del contenzioso*, in *LG*, 2006, n. 5.

carattere prettamente formale) <sup>(198)</sup>. In altre parole, l'inosservanza si intende sanata quando attraverso il successivo adempimento si realizza l'interesse protetto dalla disposizione violata, quindi la formula utilizzata dal legislatore rinvia ad un concetto di sanabilità che dipende dalla possibilità concreta di porre in essere l'adempimento, seppur tardivo <sup>(199)</sup>.

Senza dubbio non sono sanabili le inosservanze connesse ad ipotesi di illecito risalenti ad un tempo superiore ai limiti prescrizionali, e cioè realizzate oltre 5 anni prima dell'accertamento ispettivo (articolo 28, legge n. 689/1981), considerata l'oggettiva impossibilità giuridica per gli ispettori di procedere a contestare l'illecito amministrativo conseguente. Analogamente dovrà dirsi con riferimento a inosservanze accertate presso una determinata realtà aziendale riguardanti, però, illeciti amministrativi posti in essere da una persona fisica non più in vita: anche qui la legge impedisce di procedere a contestare l'illecito ad altro soggetto, persona fisica o giuridica (articolo 7, legge n. 689/1981).

Viepiù, secondo la circolare ministeriale n. 24/2004, la diffida non può trovare applicazione nemmeno nelle ipotesi in cui l'ammontare della sanzione agevolata risulterebbe superiore a quello "in misura ridotta" calcolato secondo i parametri di cui all'articolo 16 della legge n. 689/1981. In questo caso la declaratoria ministeriale deve essere intesa nel senso che all'eventuale diffida dell'ispettore dovrà comunque seguire l'irrogazione delle sanzioni in misura ridotta; mentre deve ritenersi pienamente operativa la diffida obbligatoria anche nelle ipotesi di illecito per le quali non sia prevista, in sede di irrogazione della relativa sanzione amministrativa, l'applicazione della riduzione, purché "non ammesse" a sanzione ridotta <sup>(200)</sup>.

---

<sup>(198)</sup> La circ. Min. lav. n. 24/2004 chiariva che l'individuazione delle inadempienze comunque sanabili doveva avere riguardo, anzitutto, alla generalità delle violazioni amministrative riferite a condotte di tipo omissivo di carattere istantaneo ad effetto permanente. In concreto, ciò significava che erano ritenute sanabili quelle ipotesi di inosservanza delle disposizioni normative in materia di lavoro e di previdenza che riguardavano inadempimenti (totali o parziali) i cui comportamenti attivi, adesivi agli obblighi legali, potevano ancora essere materialmente e concretamente posti in essere, perché "realizzabili". Tuttavia, la successiva circ. Min. lav. n. 9/2006 ha operato una scelta definitoria e classificatoria differente, stabilendo che deve darsi un nuovo e più ampio significato al concetto di "comportamenti materialmente realizzabili", nel senso che devono ritenersi sanabili e, quindi, diffidabili, tutte le inosservanze alle quali possa far seguito un agire ripristinatorio da parte del destinatario della diffida, a prescindere dalla loro natura istantanea o permanente e, dunque, dal concreto atteggiarsi della condotta illecita tenuta dal soggetto ispezionato, pertanto anche quando l'offensività del non agire illecito si è definitivamente compiuta (omissioni istantanee ad effetto istantaneo). Inoltre, la stessa circolare, al fine di uniformare l'attività ispettiva, ha stilato un corposo elenco, ancorché non esaustivo, delle principali violazioni amministrative suscettibili di diffida.

<sup>(199)</sup> Così M. NOVELLA, *op. cit.*, p. 91.

<sup>(200)</sup> Così P. RAUSEI, *Diffida a regolarizzare per estinguere il contenzioso ispettivo*, cit., p. 498.

Di rilievo è che la procedura di diffida è da utilizzarsi anche qualora il datore di lavoro sia responsabile di violazioni che ha già spontaneamente provveduto a sanare ancor prima dell'accertamento da parte degli organi di vigilanza. Questa particolare modalità di ricorso alla diffida, originata dall'interpretazione estensiva operata dal Ministero del lavoro <sup>(201)</sup>, è stata legittimata dalle modifiche apportate al citato articolo 13 dalla legge n. 183/2010 (articolo 33) e ha preso il nome di "diffida ora per allora", rispetto alla quale non si discute della sanabilità dell'inosservanza, giacché la stessa è già stata appunto sanata. In tal caso non si ha un vero e proprio atto di diffida nel senso tradizionale, ma un accertamento della condotta posta in essere tardivamente, con conseguente ammissione del datore di lavoro al pagamento della sanzione agevolata ai sensi dell'articolo 13 <sup>(202)</sup>. Per gli illeciti amministrativi in materia di lavoro per i quali non sia più possibile realizzare *ex post* gli interessi protetti dalla norma violata, l'ordinamento ristabilisce il "tradizionale" approccio di mera repressione, prevedendo che la contestazione/notificazione dell'illecito vada fatta secondo le regole di cui agli articoli 14-16 della legge n. 689/1981, senza dover procedere preventivamente alla diffida obbligatoria.

In definitiva, la diffida obbligatoria si pone tra la contestazione di una inosservanza che la legge qualifica in termini di illecito amministrativo e la notificazione del vero e proprio illecito; la sua natura procedimentale esclude la possibilità di esperire un'azione di accertamento negativo avverso il verbale di accertamento contenente la diffida ad adempiere <sup>(203)</sup>.

Da ultimo, si rilevi che la diffida di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 124/2004 si differenzia dalla diffida amministrativa introdotta di recente con il decreto legislativo n. 103/2024, il cui articolo 6 prevede che «salvo che il fatto costituisca reato, per le violazioni per le quali è prevista l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria non superiore nel massimo a cinquemila euro, l'organo di controllo incaricato, nel caso in cui accerti, per la prima volta nell'arco di un quinquennio, l'esistenza di violazioni sanabili, diffida l'interessato a porre termine alla violazione, ad adempiere alle prescrizioni violate e a rimuovere le conseguenze dell'illecito amministrativo entro un termine non superiore a venti giorni dalla data della notificazione dell'atto di diffida. In caso di ottemperanza alla diffida, il procedimento sanzionatorio si estingue limitatamente alle inosservanze sanate. L'istituto della diffida amministrativa di cui al presente decreto non

---

<sup>(201)</sup> Cfr. circ. Min. lav. n. 24/2004, n. 9/2006 e n. 41/2010.

<sup>(202)</sup> Circ. Min. lav. n. 24/2004.

<sup>(203)</sup> Così Cass. n. 16319/2010, cit. *Contra*, C. PISANI, *La riforma delle ispezioni in materia di lavoro*, cit., p. 224, riconosce l'interesse ad agire del datore di lavoro con un accertamento negativo in sede giudiziaria poiché «siamo in presenza di una situazione di pregiudizievole incertezza determinata dalla pretesa sanzionatoria dell'amministrazione».

si applica a violazioni di obblighi o adempimenti che riguardano la tutela della salute, la sicurezza e l'incolumità pubblica e la sicurezza sui luoghi di lavoro».

Invero, la diffida amministrativa è un «invito, contenuto nel verbale di ispezione, rivolto dall'accertatore al trasgressore e agli altri soggetti di cui all'articolo 6 della legge 24 novembre 1981, n. 689, prima della contestazione della violazione, a sanare la stessa» (articolo 10, comma 1, lett. d), del decreto legislativo n. 103/2024): essa trova applicazione nelle ipotesi in cui si rinvergono tutti i presupposti normativi indicati <sup>(204)</sup>, mentre in difetto degli stessi si seguiranno le «normali» procedure sanzionatorie, ivi compresa l'adozione della diffida di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 124/2004.

Pertanto, in caso di ottemperanza alla diffida amministrativa, il procedimento sanzionatorio si estingue limitatamente alle inosservanze sanate, senza alcun addebito sanzionatorio. In caso di mancata ottemperanza entro il termine indicato, invece, il personale ispettivo procede a contestare direttamente l'illecito entro 90 giorni dall'accertamento ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 689/1981 – tenendo conto, peraltro, che i termini concessi per adempiere alla diffida amministrativa sono sospensivi dei termini previsti per la notificazione degli estremi della violazione –, applicando gli importi sanzionatori di cui all'articolo 16 della stessa legge <sup>(205)</sup>.

#### **8.4. Il c.d. verbale unico di accertamento e notificazione (articolo 13, comma 4, decreto legislativo n. 124/2004)**

Come anticipato, le innovazioni del c.d. collegato lavoro 2010 hanno originato anche un'altra importante semplificazione in seno al procedimento di contestazione degli illeciti. Infatti, prima della menzionata novella operata sull'articolo 13 del decreto legislativo n. 124/2004, il provvedimento di diffida obbligatoria e, in caso di inadempimento a quest'ultimo, quello di notificazione di illecito amministrativo ai sensi degli articoli 14-16 della legge n. 689/1981, formavano oggetto di due atti separati <sup>(206)</sup>.

---

<sup>(204)</sup> Sul punto si veda la nota INL 31 luglio 2024, n. 1357, e la circ. INL 17 settembre 2024, n. 6774.

<sup>(205)</sup> Vieppiù, il mancato adempimento comporta anche la revoca del Report certificativo di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 103/2024, ove rilasciato all'operatore economico.

<sup>(206)</sup> La vecchia struttura del verbale di accertamento, in attuazione delle indicazioni contenute nella direttiva del Ministero del lavoro del 2008 e della nota DGAI n. 195/2009, prevedeva una modulistica unitaria nei confronti della quale gli accertatori non avrebbero dovuto apporre nessuna modificazione o personalizzazione del contenuto. Il verbale era, quindi, costituito da una serie di Allegati A-H che andavano ricomposti in funzione dei singoli illeciti rilevati durante

Con la riscrittura dell'articolo 13, comma 4, del decreto legislativo n. 124/2004 ad opera dell'articolo 33, comma 1, della legge n. 183/2010, invece, al completamento degli accertamenti da cui risultino violazioni di natura amministrativa in materia di lavoro, si procede con un solo provvedimento, c.d. verbale unico di accertamento e notificazione, nel quale sono contenute sia la diffida obbligatoria a regolarizzare sia la notificazione dell'illecito amministrativo <sup>(207)</sup>. Per l'effetto, qualora il trasgressore non provveda ad adempiere alla diffida entro il termine di 30 giorni e/o a pagare entro i successivi 15 giorni l'importo della sanzione nella misura agevolata stabilita dall'articolo 13, comma 3, dello stesso decreto, ovvero non fornisce la prova dell'avvenuta regolarizzazione e del pagamento della sanzione agevolata, il verbale unico produce già anche gli effetti della notificazione ex articolo 14, legge n. 689/1981 (articolo 13, comma 5, decreto legislativo n. 124/2004), con la conseguenza che dal primo giorno successivo a quello di scadenza della diffida iniziano a decorrere i 60 giorni per il pagamento in misura ridotta ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 689/1981, senza che sia necessario produrre e trasmettere un nuovo e separato atto *ad hoc* <sup>(208)</sup>.

---

l'ispezione. La prima parte del verbale prevedeva la denominazione dell'azienda e i caratteri distintivi, eventuale consulente o assistente della ditta, contratto collettivo applicato, denominazione dei soggetti presenti durante l'accertamento, periodo temporale ispezionato, tipologia dei documenti controllati, attività rilevate nel corso dell'accertamento e relative risultanze, avvertenze per le violazioni amministrative, penali, omissioni contributive e separati provvedimenti. Nell'Allegato A, diffida e notifica di illecito amministrativo, venivano annotate in fatto e diritto le violazioni riscontrate durante l'accertamento ispettivo e si diffidava il datore di lavoro a sanare le inosservanze rilevate entro il termine stabilito. In caso di ottemperanza, il datore di lavoro era ammesso al pagamento in misura pari al minimo previsto dalla legge o nella misura di un quarto per la sanzione stabilita in misura fissa. Trascorso inutilmente il termine assegnato per ottemperare, il medesimo provvedimento assumeva valenza e notificazione di illecito amministrativo ai sensi dell'art. 16 della l. n. 689/1981. Nell'Allegato B, invece, diffida ora per allora, venivano evidenziate in fatto e diritto le violazioni riscontrate e poi spontaneamente regolarizzate dallo stesso datore di lavoro che quindi veniva ammesso al pagamento nella misura pari al minimo previsto dalla legge. L'Allegato C, notificazione di illecito amministrativo, conteneva invece le violazioni non sanabili, con i relativi termini necessari per la regolarizzazione. Con l'Allegato D, disposizione, si provvedeva a impartire eventuali ordini esecutivi al datore di lavoro, provvedimenti dei quali doveva essere poi data prova di regolare adempimento. Con l'Allegato E, prescrizione, l'ispettore imponeva alcuni adempimenti nel caso in cui avesse riscontrato illeciti di natura penale, mentre con l'Allegato F si dava atto dell'autonomo adempimento degli obblighi di legge di natura penale, con conseguente ammissione al pagamento in sede amministrativa. L'Allegato G conteneva disposizioni in merito alle omissioni dei contributi e dei premi assicurativi. Infine, con l'Allegato H si provvedeva a contestare i reati accertati in materia di previdenza e assistenza obbligatoria.

<sup>(207)</sup> Si veda *ex multis* C. SANTORO, *Verbale di accertamento e notificazione – Articolo 13*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, p. 277 ss.

<sup>(208)</sup> Cfr. circ. Min. lav. n. 41/2010.

Insomma, il verbale unico di accertamento e notificazione non rappresenta altro che lo sviluppo di quella “istantanea” che viene data dal verbale di primo accesso ispettivo e, allo stesso tempo, la verbalizzazione deve essere unica e unitaria, in un’ottica di semplificazione e razionalizzazione, rispetto alla pluralità di atti che in passato hanno contraddistinto l’esito documentale delle ispezioni in materia di lavoro e legislazione sociale <sup>(209)</sup>.

Il verbale unico di accertamento e notificazione <sup>(210)</sup> costituisce un atto endoprocedimentale, di scienza e conoscenza, avente ad oggetto l’accertamento di tutte le violazioni rilevate durante il procedimento ispettivo: esso non esprime la volontà dell’amministrazione, ma serve per portare a conoscenza dei datori/destinatari l’avvenuto accertamento degli illeciti. In questo modo si riconosce espressamente all’ispezionato il pieno diritto a essere informato dell’impianto accusatorio a suo carico in maniera certa e dettagliata, in uno con l’apparato probatorio raccolto, così appalesandosi un chiaro intento di trasparenza dell’azione amministrativa di vigilanza e ispezione in materia di lavoro. Ne deriva che il verbale di accertamento e notificazione deve contenere una esplicita argomentazione, in chiave logico-giuridica, delle risultanze degli accertamenti svolti nei confronti del datore di lavoro ispezionato, con la precisa e completa esposizione di tutti gli elementi, di fatto e di diritto, posti a fondamento dei rilievi che formano oggetto del provvedimento sanzionatorio, senza trascurare la necessità di evidenziare espressamente la connessione del materiale probatorio acquisito con la singola fattispecie accertata e ricostruita <sup>(211)</sup>.

Evidentemente hanno rilievo anche le dichiarazioni acquisite dai lavoratori trovati intenti al lavoro e quelle raccolte nell’ambito dell’accertamento ispettivo, anche dopo la chiusura della prima giornata di ispezione.

---

<sup>(209)</sup> Così P. RAUSEI, *Vent’anni dopo il decreto di riforma dei servizi ispettivi. D.lgs. 23 aprile 2004, n. 124. Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell’art. 8 della l. 14 febbraio 2003, n. 30*, cit., p. 96.

<sup>(210)</sup> Il contenuto del verbale è precisato dal comma 4 dell’art. 13: gli esiti dettagliati dell’accertamento, con indicazione puntuale delle fonti di prova degli illeciti rilevati; la diffida a regolarizzare gli inadempimenti sanabili; la possibilità di estinguere gli illeciti ottemperando alla diffida e provvedendo al pagamento della sanzione in misura agevolata ovvero pagando la medesima somma nei casi di illeciti già oggetto di regolarizzazione; la possibilità di estinguere gli illeciti non diffidabili, ovvero quelli oggetto di diffida non andata a buon fine, attraverso il pagamento della sanzione in misura ridotta ai sensi dell’art. 16 della l. n. 689/1981; l’indicazione degli strumenti di difesa e degli organi ai quali proporre ricorso, con specificazione dei termini di impugnazione.

<sup>(211)</sup> Cfr. circ. Min. lav. n. 41/2010, secondo cui il verbale di accertamento e notificazione risponde all’esigenza di «circoscrivere gli accertamenti ispettivi entro un arco temporale certo e predeterminato».

Sulla questione diventano interessanti anche le statuizioni pretorie in materia di accesso del datore di lavoro per finalità difensive alle dichiarazioni rese dai lavoratori. Il Consiglio di Stato <sup>(212)</sup>, dando vita ad un filone attento alle esigenze di tutela e riservatezza dei lavoratori, dà rilievo all'interesse pubblico «all'acquisizione di ogni possibile informazione, a tutela della sicurezza e della regolarità dei rapporti di lavoro», riconoscendolo come prevalente rispetto al diritto di difesa dell'ispezionato, mentre in altre decisioni <sup>(213)</sup> si ammette il diritto di accesso al contenuto delle dichiarazioni dei lavoratori rese al personale ispettivo, anche se con modalità che escludono l'identificazione degli autori delle medesime, quale conseguenza di una indispensabile valutazione caso per caso che può consentire di considerare prevalenti le esigenze di difesa datoriali.

Su tale presupposto, dunque, il verbale conclusivo degli accertamenti dovrà evidenziare che la fonte di prova su cui si regge la violazione accertata è da individuarsi anche nelle dichiarazioni rese dai lavoratori sentiti durante l'indagine ispettiva (i cui nominativi dovranno trovare comunque esplicita indicazione nella parte narrativa del verbale medesimo, laddove si ricostruisce la vicenda investigativa), dovendo essere riportate virgolettate le espressioni contenute nelle dichiarazioni acquisite in atti che comprovano la sussistenza dell'illecito considerato, avendo cura, tuttavia, di non “scoprire” il nominativo del singolo lavoratore dichiarante <sup>(214)</sup>.

Ad ogni modo, tutti gli organi di vigilanza operanti in materia di lavoro e legislazione sociale sono tenuti a adottare il verbale unico di accertamento e notificazione, sebbene l'INL con le note nn. 103/2017 e 120/2017 avesse già precisato – ancor prima del “fallimento” dell'Agenzia unica certificato con il decreto-legge n. 19/2024 – che l'obbligo della verbalizzazione unica trova applicazione solo per le sanzioni amministrative, non per il recupero dei contributi previdenziali e

---

<sup>(212)</sup> *Ex multis*, C. Stato 22 aprile 2008, n. 1842; C. Stato 9 febbraio 2009, n. 736; C. Stato 13 ottobre 2009, n. 7678.

<sup>(213)</sup> C. Stato 29 luglio 2008, n. 3798, e, in modo conforme, anche TAR Bologna 16 agosto 2010, n. 7498.

<sup>(214)</sup> P. RAUSEI, *Vent'anni dopo il decreto di riforma dei servizi ispettivi. D.lgs. 23 aprile 2004, n. 124. Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'art. 8 della l. 14 febbraio 2003, n. 30*, cit., p. 97. Sul punto, peraltro, la circ. Min. lav. n. 41/2010 chiarisce che l'indicazione, anche virgolettata, dei contenuti delle dichiarazioni rese dai lavoratori non deve in alcun modo implicare il riferimento alla individuazione delle generalità dei dichiaranti: le dichiarazioni devono restare anonime e non devono rendere riconoscibili il dichiarante, né rendere acquisibili dati sensibili. Nella stessa circolare, peraltro, si sottolinea che deve ritenersi indispensabile anche l'indicazione di «tutti gli eventuali elementi documentali che siano stati idonei a conferire certezza in ordine al riscontro nonché alla contestazione degli illeciti». Sempre dai chiarimenti ministeriali, infine, emerge che non devono essere indicate le fonti di prova attinenti ad attività investigative penali per le quali trova applicazione il segreto istruttorio di cui all'art. 329 c.p.p.

dei premi assicurativi oggetto di omissione o evasione: quindi, in caso di accertamenti che attengano sia ad aspetti lavoristici sia a profili previdenziali e assicurativi, la notifica di un unico verbale appare non sempre percorribile né opportuna <sup>(215)</sup>. Infatti, come si è già anticipato *supra*, nonostante il riconoscimento al personale di vigilanza degli istituti previdenziali (Inps e Inail) delle stesse attribuzioni e degli stessi poteri degli ispettori ex dipendenti del Ministero del lavoro, anche prima del 2024 restava impossibile per questi ultimi procedere al recupero dei contributi, ingiungendo il pagamento delle omissioni e delle evasioni contributive. Gli ispettori dell'INL (ex ministeriali) si limitavano, così, solo all'accertamento degli imponibili sui quali è stata verificata l'omissione o l'evasione contributiva (e lo stesso vale anche per i premi assicurativi), essendo esclusivamente gli istituti previdenziali i creditori della contribuzione obbligatoria.

Sul piano operativo, questo si traduceva nella trasmissione all'Inps e all'Inail dei verbali di accertamento per omissione o evasione contributiva, con la sola determinazione degli imponibili, restando a questi enti la competenza a procedere alla riscossione attraverso le relative procedure. Diversamente, gli ispettori di Inps e Inail potevano procedere direttamente, integrando gli atti di accertamento con la quantificazione delle somme da versare agli istituti di rispettiva appartenenza. Spesso, peraltro, accadeva che gli accertamenti venissero fatti congiuntamente da ispettori ex ministeriali (ora INL) e ispettori di Inps e/o Inail, ponendosi in tal caso sia il problema dei termini di definizione degli accertamenti e della verbalizzazione unica <sup>(216)</sup> (su cui la circolare INL n. 1/2019), sia il problema del regime delle preclusioni di cui all'articolo 3, comma 20, della legge n. 335/1995 (su cui la circolare INL n. 4/2019).

Inoltre, considerato che in materia di lavoro e previdenza la violazione non è quasi mai contestabile immediatamente, poiché la sua individuazione richiede la compiuta analisi della documentazione obbligatoria di lavoro e spesso l'audizione dei lavoratori, stando ai termini di contestazione delle violazioni amministrative di cui all'articolo 14 della legge n. 689/1981, il verbale unico deve essere notificato entro 90 giorni al presunto trasgressore e all'eventuale obbligato in solido, ovvero, nel caso di pluralità di concorrenti nell'illecito, a tutti i soggetti formalmente responsabili degli adempimenti.

L'individuazione del *dies a quo* per il decorso del termine entro il quale effettuare la notifica degli estremi della violazione è da anni fonte di discussione e contenzioso, non ancora del tutto sopito. Del resto, la legge di depenalizzazione del

---

<sup>(215)</sup> Così P. RAUSEI, *Verbale unico di accertamento e pluralità di strumenti difensivi*, in *Guida alle Pagine*, 2018, n. 5.

<sup>(216)</sup> Infatti, per la contestazione degli illeciti amministrativi il termine è di 90 giorni dal completamento degli accertamenti, mentre per i debiti dovuti a omissioni ed evasioni contributive è di 5 anni.

1981 non si è affatto curata di stabilire il lasso temporale entro cui deve concludersi il procedimento e l'insufficiente cura della normativa nello scandire puntualmente le fasi e gli atti procedurali è stata sottolineata anche dalla dottrina<sup>(217)</sup>.

Scendendo comunque nel cuore della questione, secondo la prassi amministrativa, il *dies a quo* «coincide con quello dell'acquisizione di tutti i dati e dei riferimenti di carattere oggettivo e soggettivo necessari per la definizione dell'accertamento, comprendendo anche i tempi tecnici ragionevolmente utili e necessari per l'analisi, l'elaborazione e la verifica degli elementi formati e raccolti. Ciò in quanto l'accertamento non si sostanzia nella generica ed approssimativa percezione del fatto nella sua materialità, ma si realizza con il compimento di tutte le indagini necessarie al fine della piena conoscenza e della congrua determinazione della pena pecuniaria»<sup>(218)</sup>. Ne consegue, peraltro, che la valutazione di ragionevolezza circa la complessità degli accertamenti, con specifico riguardo ai tempi ritenuti tecnicamente necessari e sufficienti per la definizione delle procedure di indagine, non potrà essere esperita con riferimento ad ogni singolo illecito, ma esclusivamente a tutto l'insieme delle fattispecie illecite ricomprese nel verbale unico conclusivo e, quindi, il termine per la contestazione mediante notificazione andrà a computarsi dall'accertamento dell'ultimo (in ordine di tempo) illecito amministrativo rilevato.

Allo stesso modo, la giurisprudenza prevalente ha ritenuto che tale *dies a quo* sia “mobile”, nel senso che per “accertamento” debba intendersi il momento in cui i funzionari ispettivi abbiano acquisito sufficiente materiale istruttorio per poter rilevare e formulare una contestazione. Questo orientamento è stato confermato anche dalla Corte di Cassazione<sup>(219)</sup>, ma è pur vero che di fatto la mobilità del termine di decorrenza non può consentire agli ispettori verbalizzanti un arbitra-

---

<sup>(217)</sup> Cfr. C. SANTORO, *Un procedimento senza termine: l'accertamento di illeciti amministrativi in materia di lavoro*, in *GDA*, 2016, n. 3; si veda anche P. CERBO, *Atti di accertamento della violazione*, in A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI (a cura di), *La sanzione amministrativa. Principi generali*, Giappichelli, 2012, p. 415 ss.; C.E. PALIERO, A. TRAVI, voce *Sanzioni amministrative*, in *Enc. Dir.*, 1989, vol. XLI.

<sup>(218)</sup> Così al § 3.3.1 della circ. Inps n. 76/2016; ma nello stesso senso anche le circ. Min. lav. n. 41/2010 e n. 6/2016 e la circ. Inps n. 75/2011.

<sup>(219)</sup> Cass. 6 febbraio 2019, n. 3524, ha ribadito che «l'accertamento non coincide con la generica ed approssimativa percezione del fatto, ma con il compimento delle indagini necessarie per riscontrare l'esistenza di tutti gli elementi dell'infrazione, e richiede la valutazione dei dati acquisiti ed afferenti agli elementi dell'infrazione e la fase finale di deliberazione, correlata alla complessità delle indagini tese a riscontrare la sussistenza dell'infrazione medesima e ad acquisire piena conoscenza della condotta illecita ed a valutarne la consistenza agli effetti della corretta formulazione della contestazione»; in senso conforme cfr., tra le tante, Cass. 13 dicembre 2011, n. 26734, Cass. 2 dicembre 2011, n. 25836, Cass. 17 febbraio 2004, n. 3115, e Cass. 1° dicembre 2003, n. 18347.

rio potere di prolungare l'ispezione *sine die*, vanificando in diversa misura il termine apposto dal citato articolo 14. L'interpretazione elastica della decorrenza del termine decadenziale non costituisce altro che un necessario "adattamento" della norma – che non brilla certo per chiarezza – ad una frequente ed oggettiva impossibilità di rilevare le violazioni, se non tramite indagini approfondite. Questo, però, come detto, non può certo consentire al personale ispettivo di svolgere l'accertamento in tempi del tutto discrezionali, rendendo sostanzialmente inefficace il termine previsto <sup>(220)</sup>. Infatti, secondo l'insegnamento della giurisprudenza di legittimità e amministrativa, «l'immediatezza della contestazione prescritta dall'articolo 14 della l. n. 689 del 1981 deve essere intesa in senso relativo e non di materiale e assoluta contestualità, dovendosi tener conto del tempo ragionevolmente necessario all'amministrazione per acquisire i dati e valutarne la consistenza ai fini della corretta formulazione della contestazione. La congruità del tempo utilizzato dalla p.a. per eseguire i necessari accertamenti non può essere lasciata alla determinazione di questa, ma deve essere valutata in caso di contestazione dal giudice di merito, il quale avendo a disposizione tutti gli atti dell'accertamento (articolo 23, comma 2, legge cit.) dovrà tenere conto della maggiore o minore difficoltà del caso e richiedere che l'autorità amministrativa specifichi quali accertamenti, necessari ai fini dell'indagine, abbia eseguito ed entro quali tempi e procedere quindi non ad una presa d'atto delle affermazioni della stessa, ma ad una attenta ed approfondita valutazione della ragionevolezza dei tempi impiegati» <sup>(221)</sup>.

In sostanza, se per un verso si riconosce la "mobilità" del *dies a quo*, per altro verso questo deve comunque rispettare il principio di congruità e ragionevolezza della durata dell'accertamento, non potendo essere determinata discrezionalmente dall'organo ispettivo, né dalla volontà di quest'ultimo di dilatare arbitrariamente i tempi dell'indagine svolgendo atti e verifiche in maniera diluita nel tempo, al solo fine di procrastinare la data di notifica del verbale unico. Dunque, l'unico elemento che rileva ai fini della mobilità del termine decadenziale è dato dalla complessità della vicenda e, quindi, dal tempo necessario a raccogliere gli elementi utili a formulare la contestazione, che potrà essere vagliato dal giudice, seppur quest'ultimo non possa entrare nel merito dell'opportunità degli atti di indagine espletati <sup>(222)</sup>.

Per quanto utile ed efficace, però, il principio di congruità e ragionevolezza della durata delle ispezioni lascia spazio a non pochi problemi, essendo fonte

---

<sup>(220)</sup> A. DEL VECCHIO, *La «ragionevole» durata dell'ispezione in materia di lavoro e previdenza*, in *RDSS*, 2019, n. 4, p. 813 ss.

<sup>(221)</sup> Cfr. Cass. n. 3524/2019, cit.; Cass. 19 maggio 2004, n. 9456; TAR Lazio 3 luglio 2012, n. 6025.

<sup>(222)</sup> *Ex multis* Cass. 16 aprile 2018, n. 9254; Cass. 8 agosto 2005, n. 16642.

anch'esso di notevole contenzioso <sup>(223)</sup>. Infatti, ogni ispezione ha le proprie peculiarità e il controllo del rispetto di tale principio deve necessariamente essere compiuto dal giudice di merito caso per caso, sulla base della complessità dell'indagine e non anche alla data di commissione della violazione <sup>(224)</sup>.

La stessa risoluzione del Parlamento europeo del 2014 sulle ispezioni sul lavoro ha sottolineato come i risultati delle ispezioni debbano essere elaborati entro un termine ben definito, onde impedire tempestivamente gli abusi e garantire prontamente la tutela all'interessato: del resto, la celerità degli accertamenti non risponde solo all'interesse dell'incolpato e dell'amministrazione procedente, ma anche a quello del lavoratore.

Per rimediare a questo contesto di incertezza (vi è chi ha parlato di un «principio di incertezza temporale del procedimento amministrativo») <sup>(225)</sup>, in una prospettiva *de jure condendo* sarebbe opportuno che la procedimentalizzazione dei poteri ispettivi sia completata attraverso una più puntuale schematizzazione delle fasi ispettive, che imponga agli ispettori di effettuare determinati atti istruttori entro e non oltre un certo termine dal primo accesso ispettivo, con la fissazione di un tempo massimo di chiusura dell'attività istruttoria, salve proroghe per comprovate e specifiche ragioni da notificare al soggetto ispezionato, per garantire a quest'ultimo anche un contraddittorio sul punto (analogamente a quanto avviene in sede penale per la fase di indagine) <sup>(226)</sup>.

In questa direzione, peraltro, si potrebbe rivelare utile anche la trasposizione in norma dell'obbligo di adozione del verbale interlocutorio degli accertamenti, previsto solo dal Codice di comportamento degli ispettori del 2014 (adottato con decreto ministeriale del 15 gennaio) e dalla prassi (si veda, da ultimo, la circolare INL n. 4/2019).

In questo modo vi sarebbe un duplice effetto positivo: da un lato, si andrebbe a limitare la discrezionalità del funzionario di vigilanza nello scadenzare gli adempimenti istruttori; dall'altro lato, si offrirebbe al giudice di merito uno strumento di immediata verifica del rispetto del termine previsto, in ossequio al principio di congruità e ragionevolezza della durata dell'azione ispettiva <sup>(227)</sup>.

---

<sup>(223)</sup> Si veda anche A. DEL VECCHIO, *op. cit.* Per approfondimenti sulle criticità dei tempi di accertamento dell'illecito amministrativo cfr. anche I.V. ROMANO, *Termini di notifica dell'illecito amministrativo*, cit., p. 2476 ss.; C. SANTORO, *Procedimento ispettivo: il problema dei tempi di accertamento ispettivo*, in *ADL*, n. 3, 2015, n. 3, I; C. SANTORO, *Un procedimento senza termine: l'accertamento di illeciti amministrativi in materia di lavoro*, cit.

<sup>(224)</sup> Così Cass. 17 aprile 2004, n. 7346. Ma si veda anche Cass. 24 maggio 2007, n. 12093; C. Stato 30 gennaio 2007, n. 341.

<sup>(225)</sup> C. SANTORO, *Un procedimento senza termine: l'accertamento di illeciti amministrativi in materia di lavoro*, cit.

<sup>(226)</sup> Si veda anche I.V. ROMANO, *Termini di notifica dell'illecito amministrativo*, cit., p. 2478.

<sup>(227)</sup> A. DEL VECCHIO, *op. cit.*, p. 831.

In ogni caso, qualora al termine delle verifiche non emergano violazioni, ai soggetti sottoposti al controllo deve essere formalmente comunicata la conclusione degli accertamenti, precisando che l'amministrazione non ha ritenuto di adottare alcun provvedimento <sup>(228)</sup>.

Da ultimo, si segnali che vi è ancora un filone giurisprudenziale piuttosto diffuso che ritiene inoppugnabile giudizialmente il verbale unico di contestazione e notificazione, trattandosi di un atto a carattere procedimentale inidoneo a produrre effetti sulla situazione soggettiva del datore di lavoro, la quale viene incisa solo a seguito e per effetto dell'emanazione del provvedimento conclusivo del procedimento amministrativo, costituito dall'ordinanza-ingiunzione <sup>(229)</sup>.

Per l'effetto, in capo al datore di lavoro rimangono solo i rimedi del ricorso al dirigente dell'ITL (o IAM) o al Comitato per i rapporti di lavoro, disciplinati rispettivamente dagli articoli 16 e 17 del decreto legislativo n. 124/2004, così come novellati dal decreto legislativo n. 149/2015 <sup>(230)</sup>.

Il primo è esperibile avverso gli atti di accertamento adottati dagli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria di cui all'articolo 13, comma 7, del decreto legislativo n. 124/2004, ossia dal personale ispettivo diverso da quello dell'INL, con l'obiettivo di garantire l'uniforme applicazione delle disposizioni in materia di lavoro, legislazione sociale, nonché in materia contributiva e assicurativa; il secondo, invece, è esperibile nei confronti degli atti di accertamento dell'INL e degli enti previdenziali e assicurativi che hanno ad oggetto la sussistenza o la differente qualificazione dei rapporti di lavoro <sup>(231)</sup>.

## 8.5. Il rapporto per l'autorità competente e l'ordinanza-ingiunzione

L'inadempimento alla diffida obbligatoria e l'infruttuoso decorso dei termini per il pagamento nella misura ridotta stabilita dall'articolo 16 della legge n. 689/1981

---

<sup>(228)</sup> Si veda la circ. Min. lav. n. 41/2010.

<sup>(229)</sup> *Ex multis* Cass. 30 agosto 2007, n. 18320; ma si veda anche Cass. n. 32886/2018, cit.; Cass. n. 16319/2010, cit.

<sup>(230)</sup> Per approfondimenti si veda P. RAUSEI, *Ricorsi amministrativi nel sistema ispettivo*, in DPL, 2023, n. 47-48; P. RAUSEI, *Ispesione del lavoro a vent'anni dalla riforma: ricorsi amministrativi*, ivi, 2024, n. 23; S. VISONÀ, *Il ricorso alla sede territoriale dell'Ispettorato*, in M. ESPOSITO (a cura di), *op. cit.*, p. 55 ss.; S. BELLOMO, *La nuova disciplina dei ricorsi al Comitato per i rapporti di lavoro*, ivi, p. 69 ss.; C. SANTORO, *Ricorso alla direzione regionale del lavoro – Articolo 16*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, p. 347 ss.; C. SANTORO, *Ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro – Articolo 17*, *ivi*, p. 362 ss.

<sup>(231)</sup> Mentre per gli atti di accertamenti dell'INL che non coinvolgono questioni di sussistenza o qualificazione dei rapporti di lavoro potranno essere impugnati con il mezzo di difesa di cui all'art. 18 della l. n. 689/1981 (con eventuale richiesta di audizione personale).

anche di una sola delle sanzioni irrogate comporta la prosecuzione del procedimento sanzionatorio nei confronti del datore di lavoro ispezionato.

L'articolo 17 della legge n. 689/1981 pone a carico degli ispettori del lavoro – o comunque di chiunque proceda a contestare violazioni amministrative in materia di lavoro, anche se appartenente ad altri enti o corpi dello Stato – l'obbligo di redigere un rapporto da trasmettere al dirigente dell'Ispettorato territorialmente competente alla violazione contestata. Tale atto deve indicare chiaramente tutti gli elementi di prova posti a fondamento della contestazione delle violazioni e dell'irrogazione delle sanzioni, oltre alla preventiva verifica del rispetto delle norme di legge in materia di notifica degli illeciti amministrativi e del verbale unico di accertamento.

Il rapporto apre una nuova fase valutativa delle risultanze degli accertamenti, finalizzata a verificare l'effettiva regolarità (formale e sostanziale) dell'intero procedimento sanzionatorio.

All'esito di tale valutazione, nel corso della quale potranno essere prese in considerazione anche le difese del trasgressore (tramite scritti difensivi e/o audizione orale di cui all'articolo 18, comma 1, della legge n. 689/1981), il dirigente dell'Ispettorato, qualora ritenga fondate le violazioni contestate dagli ispettori, procederà ad adottare un provvedimento amministrativo, c.d. ordinanza-ingiunzione, con il quale viene determinata la somma definitiva delle sanzioni e ne ingiunge il pagamento al responsabile delle violazioni e all'eventuale obbligato in solido (articolo 18, comma 2, legge n. 689/1981).

Laddove l'accertamento appaia all'evidenza carente o contraddittorio, il dirigente dell'Ispettorato, a sua discrezionalità, può disporre un'eventuale fase di integrazione dell'istruttoria già conclusa mediante l'espressa richiesta di chiarimenti sui fatti all'ispettore verbalizzante.

La quantificazione definitiva della somma avviene sulla base di una serie di parametri stabiliti dall'articolo 11 della legge n. 689/1981 (che riecheggiano i parametri di calcolo della sanzione penale di cui all'articolo 133 c.p.), concernenti la gravità della violazione e la condotta tenuta dal responsabile delle stesse nel corso dell'intero procedimento anche riguardo alle azioni realizzate per l'eliminazione o l'attenuazione delle relative conseguenze, nonché la personalità del trasgressore e la sua condizione economica <sup>(232)</sup>.

---

<sup>(232)</sup> Sotto questo profilo, si evidenzia l'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 103/2024, secondo cui le amministrazioni improntano la propria attività al rispetto del principio del contraddittorio e «adottano i provvedimenti di propria competenza, ivi incluse eventuali sanzioni, in modo proporzionale al livello di rischio [...] al pregiudizio arrecato, alle dimensioni del soggetto controllato e all'attività economica svolta». Trattasi di un principio destinato ad incidere sui criteri di commisurazione delle sanzioni da adottarsi con ordinanza-ingiunzione, al pari di quelli indicati dall'art. 11 della l. n. 689/1981.

Il versamento della somma deve essere effettuato entro 30 giorni (60 giorni se residente all'estero) dalla notifica dell'ordinanza, a cui è espressamente riconosciuta efficacia di titolo esecutivo (articolo 18, comma 7) <sup>(233)</sup>.

Quindi, l'ordinanza-ingiunzione determina, concretamente e quantitativamente, la sanzione, e fa sorgere l'obbligo per il datore di versarne l'ammontare, pena la sottoposizione all'esecuzione forzata. Nella precedente fase ispettiva, invece, non è determinata, né irrogata, alcuna sanzione, ma è semplicemente conferita facoltà all'ispezionato di estinguere "anzitempo" il procedimento con il pagamento del minimo edittale della sanzione ai sensi dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 124/2004, nei casi previsti e già esaminati, o con il versamento dell'importo ridotto di cui all'articolo 16 della legge sanzionatoria amministrativa.

Qualora il dirigente dell'Ispettorato ritenga non sussistano sufficienti elementi di prova ovvero risultino non rispettate le norme procedurali relative alla contestazione/notificazione degli illeciti amministrativi, adoterà invece un'ordinanza di archiviazione, che potrà riguardare anche solo alcune delle violazioni addebitate con il verbale unico di accertamento.

La valutazione che conduce all'emissione del provvedimento di ordinanza-ingiunzione o, al contrario, del provvedimento di archiviazione deve essere improntata ai principi costituzionali di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (articolo 97 Cost.), da cui deriva anche il generale potere di autotutela.

È indubbio che l'ordinanza di archiviazione debba essere "comunicata" al trasgressore, sebbene la legge nulla dica sul punto, così venendo in soccorso i principi costituzionali richiamati, mentre l'ordinanza-ingiunzione deve essere notificata ai sensi dell'articolo 18, comma 4, della legge n. 689/1981 entro l'unico termine prescrizione di 5 anni dalla commissione dell'illecito accertato, così come stabilito in via generale dall'articolo 28 della legge n. 689/1981 <sup>(234)</sup>.

Sotto quest'ultimo punto, va segnalato che la Corte costituzionale, chiamata nella sentenza 12 luglio 2021, n. 151, ad esprimersi sulla legittimità costituzionale dell'articolo 18 della legge n. 689/1981 rispetto agli articoli 3, 97 e 117, primo comma, Cost., ha invitato il legislatore ad intervenire per colmare la lacuna nor-

---

<sup>(233)</sup> Secondo la giurisprudenza, l'ordinanza è un atto a carattere integralmente vincolato, puramente esecutivo di un obbligo discendente direttamente dalla legge e sorto nella precedente fase accertativa mediante la contestazione o notificazione delle violazioni al trasgressore: così Cass. 22 luglio 2008, n. 20189.

<sup>(234)</sup> Così Cass., sez. un., 27 aprile 2006, n. 9591; ma si veda anche P. RAUSEI, *Ordinanza-ingiunzione e pagamento rateale*, in DPL, 2018, n. 28.

mativa in base alla quale non esiste un termine per la conclusione del procedimento sanzionatorio mediante l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione o dell'ordinanza di archiviazione degli atti.

Ad ogni modo, il trasgressore che non intenda opporre alcun ricorso, né in sede amministrativa né in quella giudiziaria, avverso l'ordinanza-ingiunzione, ma non si trovi nelle condizioni di poter procedere al pagamento immediato dell'intera somma entro 30 giorni dalla notifica, può proporre istanza all'Ispettorato competente di pagamento rateale delle somme ingiunte (articolo 26, legge n. 689/1981) <sup>(235)</sup>.

Infine, e non è certo una conseguenza di poco conto anche in termini di efficacia e deterrenza della sanzione amministrativa in materia di lavoro, *ante* novella 2015 (decreto legislativo n. 149/2015) avverso le ordinanze-ingiunzione vi era il rimedio del ricorso al direttore della DRL ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo n. 124/2004, che si presentava quale strumento aggiuntivo rispetto al ricorso in opposizione *ex* articoli 22, legge n. 689/1981, e 6, decreto legislativo n. 150/2011; oggi, in nome di una necessitata razionalizzazione del sistema dei ricorsi amministrativi, le ordinanze-ingiunzioni non sono più ricorribili in sede amministrativa, risultando solo opponibili ai sensi dei citati articoli 22 della legge n. 689/1981 e 6 del decreto legislativo n. 150/2011. Soluzione che si presenta sicuramente più formale e onerosa e, al contempo, meno celere, a scapito del datore di lavoro attinto dal provvedimento sanzionatorio, che, peraltro, gode di minor garanzie rispetto a un suo coinvolgimento nel circuito della giustizia penale. Sotto quest'ultimo profilo due sono gli aspetti più evidenti: *in primis*, i tempi del procedimento amministrativo sono più labili e meno scanditi di quanto avviene nel procedimento penale (cfr. articoli 405-407 c.p.p.); *in secundis*, ben meno garantistico si rivela l'accesso agli atti ispettivi rispetto all'analogo istituto in sede penale laddove, invece, con la chiusura delle indagini cade l'obbligo del segreto istruttorio (cfr. articolo 329 c.p.p.) e vi è il pieno diritto di conoscere tutti gli atti d'accusa (cfr. articolo 116 c.p.p.) <sup>(236)</sup>.

---

<sup>(235)</sup> Per approfondimenti si veda P. RAUSEI, *Ordinanza-ingiunzione e pagamento rateale*, cit.; G. CAROSIELLI, C. SANTORO, D. VENTURI, *op. cit.*, pp. 99-101.

<sup>(236)</sup> Sull'accesso agli atti ispettivi si veda F. ELEFANTE, *Il difficile bilanciamento tra il diritto di accesso agli atti ispettivi dei datori di lavoro e la riservatezza dei lavoratori: la discovery delle dichiarazioni rese agli organi di vigilanza in materia di lavoro e previdenza sociale*, in GC, 2009, n. 12, I; P. RAUSEI, *Ispesizioni del lavoro: nuovi limiti di accesso agli atti*, in DPL, 2014, n. 13; P. RAUSEI, *Accesso agli atti dell'ispezione*, *ivi*, 2019, n. 18.

## 9. La prescrizione obbligatoria (articolo 15, decreto legislativo n. 124/2004)

Con la prescrizione l'ispettore impartisce ordini volti a rimuovere o modificare situazioni irregolari riscontrate aventi rilevanza penale, così rivelando un approccio incentivante alla regolarizzazione piuttosto che orientato alla fase sanzionatoria vera e propria.

Più approfonditamente, l'istituto della prescrizione obbligatoria, disciplinato dall'articolo 15 del decreto legislativo n. 124/2004, ha previsto un'estensione del meccanismo di estinzione dei reati in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro introdotto dal decreto legislativo n. 758/1994 ai reati contravvenzionali in materia di lavoro e legislazione sociale per i quali è sancita la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda ovvero della sola ammenda <sup>(237)</sup>.

Sotto il profilo procedurale (articolo 20 ss., decreto legislativo n. 758/1994), qualora venga accertato che il datore di lavoro abbia commesso un reato ascrivibile alla categoria testé accennata, i funzionari ispettivi – nell'esercizio delle prerogative attribuite agli ufficiali di polizia giudiziaria – procedono a impartire un'apposita prescrizione con la quale viene assegnato un termine <sup>(238)</sup> per la cessazione della condotta illecita e la rimozione delle relative conseguenze, dandone contestuale notizia ai sensi dell'articolo 347 c.p.p. all'autorità giudiziaria competente per l'azione penale, che resta sospesa fino alla scadenza assegnata.

Qualora il contravventore ottemperi alle indicazioni impartite nel provvedimento, viene ammesso ad una procedura impropriamente detta di "estinzione del reato in via amministrativa", che prevede il pagamento entro 30 giorni di una sanzione pecuniaria pari al minimo edittale ovvero ad un quarto di quella stabilita in misura fissa.

Successivamente, l'ispettore deve relazionare al pubblico ministero entro 120 giorni dal termine dato al contravventore per l'adempimento, indicando anche

---

<sup>(237)</sup> In materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro un'analoga procedura è prevista dall'art. 301 del d.lgs. n. 81/2008, il quale stabilisce che «Alle contravvenzioni in materia di igiene, salute e sicurezza sul lavoro previste dal presente decreto nonché da altre disposizioni aventi forza di legge, per le quali sia prevista la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda ovvero la pena della sola ammenda, si applicano le disposizioni in materia di prescrizione ed estinzione del reato di cui agli articoli 20, e seguenti, del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758».

<sup>(238)</sup> L'apposizione del termine è materia di valutazione da parte dell'ufficiale di polizia giudiziaria, purché si presenti "congruo" rispetto alla prescrizione concretamente impartita. Il termine è prorogabile, a richiesta del contravventore, per la particolare complessità o per l'oggettiva difficoltà dell'adempimento, ma non può superare i sei mesi. Il termine di sei mesi può essere prorogato per una sola volta, a richiesta del contravventore, con provvedimento motivato che è comunicato immediatamente al pubblico ministero, ma solo nel caso di specifiche circostanze non imputabili al contravventore che determinino un ritardo nella regolarizzazione, e comunque per un tempo non superiore ad ulteriori sei mesi.

se è stata pagata la sanzione e, di tal modo, il pubblico ministero richiederà l'archiviazione del procedimento penale <sup>(239)</sup>. Al contrario, nell'ipotesi di inadempimento della prescrizione obbligatoria (che può consistere anche nel solo mancato pagamento della sanzione, pur a fronte dell'esecuzione dello specifico comportamento richiesto ai fini della cessazione della condotta illecita), una volta trascorso il termine assegnato al contravventore per l'adempimento, l'ufficiale di polizia giudiziaria ne deve dare comunicazione al pubblico ministero entro 90 giorni dal termine concesso al contravventore per l'adempimento per il prosieguo dell'azione penale che avviene da parte dell'autorità giudiziaria e non più da parte della polizia giudiziaria.

La giurisprudenza ritiene che il pagamento della sanzione amministrativa non possa essere soggetto a rateizzazione (diversamente da quanto avviene con la procedura di pagamento della sanzione amministrativa ai sensi dell'articolo 26 della legge n. 689/1981), in quanto questa procedura costituisce un procedimento penale "speciale" che ha precisi termini di conclusione, inconciliabili con la rateizzazione stabilita dalla legge sull'illecito amministrativo <sup>(240)</sup>.

Quanto alla natura della prescrizione obbligatoria quale atto emanato dall'organo di vigilanza, sia la giurisprudenza di legittimità sia il Consiglio di Stato <sup>(241)</sup> si sono orientati a considerarla come atto di polizia giudiziaria e non come atto amministrativo, così negando la possibilità di impugnarla dinanzi al giudice amministrativo. Da ciò deriva, pertanto, che ogni doglianza avverso l'atto di prescrizione potrà essere sollevata solamente dinanzi al giudice penale, nel corso del procedimento relativo al reato oggetto del medesimo atto <sup>(242)</sup>.

La prescrizione risulta pertanto essere un ordine dell'ufficiale di polizia giudiziaria – privo di contenuto "tipico" – diretto a ripristinare la situazione di legalità violata dal comportamento antigiuridico tenuto dal datore/trasgressore. In altre parole, essa costituisce un sistema premiale di estinzione dei reati contravvenzionali che opera per tutte le violazioni di diritto penale del lavoro che prevedono, appunto, la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, ovvero la sola ammenda: in presenza di tali situazioni, il sistema di estinzione del reato mediante la prescrizione obbligatoria costituisce una vera e propria condizione di

---

<sup>(239)</sup> In Cass. pen. 27 marzo 2003, n. 23921, si fa espressamente riferimento alla fattispecie a formazione progressiva della speciale forma di estinzione del reato ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 758/1994, che comprende prima l'adempimento della prescrizione obbligatoria e poi il pagamento della oblazione specifica nel termine perentorio di 30 giorni.

<sup>(240)</sup> Sul punto si veda tra le altre Cass. pen. 17 dicembre 2012, n. 48798.

<sup>(241)</sup> Cass., sez. un., 9 marzo 2012, n. 3694; C. Stato 6 dicembre 2013, n. 5846. *Contra*, TAR Toscana 20 marzo 2009, n. 494; TAR Veneto 4 ottobre 2002, n. 5967.

<sup>(242)</sup> In particolare, circa l'impossibilità di impugnare il provvedimento di prescrizione davanti al giudice del lavoro, cfr. V. LIPPOLIS, *Prescrizione obbligatoria: impugnazione sempre preclusa*, in [www.ip-soa.it](http://www.ip-soa.it), 25 luglio 2023.

procedibilità a cui il trasgressore deve essere obbligatoriamente sottoposto al fine di sanzionarne la condotta illecita <sup>(243)</sup>.

Si può vedere, quindi, come la prescrizione obbligatoria si presenti quale omologa della diffida *ex* articolo 13, decreto legislativo n. 124/2004: l'una opera nelle ipotesi di illecito amministrativo (ma solo se l'inadempimento è sanabile), l'altra a fronte di violazioni di carattere penale (in ogni caso) <sup>(244)</sup>.

Inoltre, l'articolo 15 ha una funzione essenzialmente cautelare, poiché blocca gli effetti pregiudizievoli della condotta illecita a danno del lavoratore. Pertanto, in sede di primo accesso ispettivo, l'ispettore potrebbe non individuare formalmente il contravventore, ma è comunque necessario emettere il provvedimento prescrittivo nei confronti del soggetto che, in base ai primi accertamenti, risulti il destinatario della disposizione violata. In seguito, all'esito di una miglior analisi, è possibile variare il destinatario della prescrizione obbligatoria, anche in base alla eventuale delega ricevuta dal pubblico ministero titolare dell'azione penale <sup>(245)</sup>.

Peraltro, grazie al chiarimento normativo contenuto nel comma 3 dell'articolo 15, appare oggi pacifico, a differenza del passato <sup>(246)</sup>, che l'istituto "premiale" in parola si applichi anche a tutti i reati contravvenzionali a condotta esaurita (ossia ai reati istantanei), nonché alle ipotesi nelle quali il trasgressore abbia già autonomamente posto rimedio alla condotta antigiuridica precedentemente tenuta (ipotesi "ora per allora") <sup>(247)</sup>.

Sul piano sostanziale, il modello della prescrizione garantisce, da un lato, l'eliminazione delle conseguenze delle condotte di rilievo penale attraverso l'adempimento da parte del reo di una prescrizione emanata da organi di polizia giudiziaria; dall'altro lato, consente che l'intera procedura – se correttamente compiuta dal trasgressore – non appesantisca inutilmente il lavoro dell'autorità giudiziaria, decongestionando così il circuito penale.

---

<sup>(243)</sup> Così Cfr. Cass. pen. 15 settembre 2015, n. 37228; Cass. pen. 10 febbraio 2015, n. 5892, e Cass. pen. 8 febbraio 2012, n. 12481. *Contra*, Cass. pen. 13 gennaio 2017, n. 7678, Cass. pen. 21 aprile 2015, n. 20562, e Cass. pen. 12 luglio 2010, n. 26758, secondo cui invece il mancato espletamento della procedura estintiva non può condizionare l'esercizio dell'azione penale, fermo restando che, ove la regolarizzazione sia comunque intervenuta, il contravventore potrà chiedere al giudice di essere ammesso all'oblazione in misura ridotta, beneficio non precluso dal fatto che nessuna prescrizione di regolarizzazione è stata impartita dall'organo di vigilanza.

<sup>(244)</sup> Così circ. Min. lav. n. 24/2004.

<sup>(245)</sup> Così G. DE FALCO, *La figura del datore di lavoro nell'ambito della normativa di sicurezza. Dal decreto legislativo n. 626/1994 al c.d. decreto n. 626-bis*, in *Cass. Pen.*, 1996, n. 5.

<sup>(246)</sup> Su cui si rinvia per approfondimenti a D. VENTURI, *Prescrizione obbligatoria – Articolo 15*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, pp. 336-337.

<sup>(247)</sup> Si veda anche la nota INL n. 119/2020, che richiama espressamente i contenuti della circ. Min. lav. n. 24/2004.

Nella prassi si è notato <sup>(248)</sup> come la gran parte delle prescrizioni obbligatorie vada a buon fine, producendo l'effetto estintivo del reato, in quanto normalmente il reo preferisce non aggravare la sua posizione adempiendo alla prescrizione e provvedendo al consentaneo pagamento della sanzione che degrada a illecito amministrativo, piuttosto che affrontare lunghi e tortuosi procedimenti penali, molto più onerosi anche sotto il profilo delle spese legali.

## 10. Il potere di disposizione del personale ispettivo (articolo 14, decreto legislativo n. 124/2004)

Altro strumento in mano agli ispettori, seppur notoriamente poco utilizzato negli anni, è quello del potere di disposizione, regolato dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 14/2004, così come modificato dall'articolo 12-*bis* del decreto-legge n. 76/2020 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 120/2020), allo scopo di ampliare la sua scarsa operatività attraverso la rimodulazione delle condizioni di applicabilità <sup>(249)</sup>.

Peraltro, sull'istituto la giurisprudenza amministrativa si è dimostrata dapprima molto critica e restrittiva <sup>(250)</sup>, registrandosi solo successivamente un diverso e più estensivo orientamento con le pronunce del TAR Basilicata (21 novembre 2023, n. 677) e soprattutto, da ultimo, del Consiglio di Stato (sentenza 21 marzo 2024, n. 2778), la cui portata operativa è stata sottolineata esplicitamente dall'INL con la nota del 22 maggio 2024, n. 924.

L'articolo 14 del decreto legislativo n. 124/2004 (*ante e post* novella 2020) regola le disposizioni impartite dal personale ispettivo in materia di lavoro e legislazione sociale, mentre per quanto attiene alla materia della prevenzione degli infortuni e dell'igiene e sicurezza sui luoghi di lavoro la disciplina permane quella di cui al combinato disposto degli articoli 10 e 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 520/1955.

---

<sup>(248)</sup> D. VENTURI, *Prescrizione obbligatoria – Articolo 15*, cit., p. 335 ss.

<sup>(249)</sup> Sulla portata della riforma del 2020 è intervenuto anche l'INL dapprima con la circ. 30 settembre 2020, n. 5, e poi con la nota 15 dicembre 2020, n. 4539. Cfr. *ex multis* C. SANTORO, *Il nuovo potere di disposizione*, in *DRI*, 2021, n. 1; V. LIPPOLIS, *Diffida accertativa per crediti patrimoniali e provvedimento di disposizione*, in *DPL*, 2020, n. 45; V. LIPPOLIS, *Ispezioni in azienda: quando si applica il nuovo potere di disposizione*, in [www.ipsoa.it](http://www.ipsoa.it), 11 giugno 2021; P. RAUSEI, *Decreto Semplificazioni: come cambia il contenzioso sulle ispezioni di lavoro*, *ivi*, 17 settembre 2020; P. RAUSEI, *Rapporto di lavoro e ispezioni: potere di disposizione*, in *DPL*, 2021, n. 7, inserto; E. MASSI, *Potere di disposizione degli ispettori del lavoro: rischi e sanzioni per le aziende*, in [www.ipsoa.it](http://www.ipsoa.it), 14 ottobre 2020; M. PAGANO, *Diffida e disposizione, nuovi poteri agli ispettori del lavoro*, in *La Consulenza del Lavoro*, 2020, n. 11.

<sup>(250)</sup> Su tutte TAR Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 2021, n. 155; TAR Marche 26 agosto 2022, n. 464; TAR Lombardia 4 settembre 2023, n. 2046.

Con riferimento alla disciplina dei rapporti di lavoro, il citato articolo 14, comma 1, *ante* novella 2020, ne aveva previsto l'utilizzo nell'ambito dell'applicazione delle norme per cui fosse attribuito dalle singole disposizioni di legge un apprezzamento discrezionale <sup>(251)</sup>. Il potere di disposizione era così utilizzabile qualora venisse accertata l'inosservanza di obblighi definiti dalla legge solo in termini generali, che necessitavano di una specificazione del comportamento concreto in cui si sostanzialmente il relativo adempimento <sup>(252)</sup>.

Nonostante la concisa formulazione della previgente formulazione <sup>(253)</sup>, l'articolo 14 autorizzava il personale ispettivo a creare "obblighi nuovi" in capo al destinatario, non previsti dall'ordinamento <sup>(254)</sup>. In altre parole, all'ispettore era stato attribuito un vero e proprio potere discrezionale di determinare obblighi di condotta che i datori di lavoro erano tenuti a rispettare, rischiando diversamente l'applicazione della sanzione di cui all'articolo 11 del medesimo decreto del Presidente della Repubblica n. 520/1955 <sup>(255)</sup>.

Tuttavia, come anticipato, lo spazio di applicazione era del tutto limitato, essendo il campo di azione dell'organo ispettivo ordinariamente presidiato da rigidi vincoli (sostanziali e procedurali) difficilmente compatibili con un atto discrezionale <sup>(256)</sup>; ne è derivato uno scarso uso di questo strumento.

---

<sup>(251)</sup> Sul contenzioso in ordine alla disciplina dei provvedimenti prescrittivi del personale ispettivo *ante* novella 2020 cfr. Cass., sez. un., 15 maggio 2017, n. 11984; Cass. pen. 29 novembre 2016, n. 8706; Cass. pen. n. 37228/2015, cit.; Cass. pen. 16 ottobre 2013, n. 2857; Cass., sez. un., n. 3694/2012, cit.; Cass. pen. 3 maggio 2011, n. 34750.

<sup>(252)</sup> Ad esempio, la circolare Min. lav. n. 20/2008 ha riconosciuto la possibilità di esercitare tale potere con riferimenti alla mancata elaborazione di elenchi riepilogativi relativi ai contenuti del LUL, di cui al d.l. n. 112/2008 (convertito, con modificazioni, dalla l. n. 133/2008). Nel caso di specie, il d.m. 9 luglio 2008 è fonte dell'obbligo di compilazione degli elenchi riepilogativi, ma nessuna specificazione è prevista in ordine alle modalità di predisposizione degli elenchi e nessuna sanzione è prevista per l'inosservanza dell'obbligo da parte del datore.

<sup>(253)</sup> L'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 124/2004, prima della novella del 2020, prevedeva che «Le disposizioni impartite dal personale ispettivo in materia di lavoro e di legislazione sociale, nell'ambito dell'applicazione delle norme per cui sia attribuito dalle singole disposizioni di legge un apprezzamento discrezionale, sono esecutive».

<sup>(254)</sup> In questo senso anche la circ. Min. lav. n. 24/2004 prevedeva che «la disposizione impone al datore di lavoro un obbligo nuovo, che viene a specificare quello genericamente previsto dalla legge, specie laddove essa non regolamenta fin nei dettagli la singola fattispecie considerata». Per approfondimenti sul potere di disposizione *ante* novella 2020 si rinvia a P. RAUSEI, *Disposizioni del personale ispettivo – Articolo 14*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, p. 314 ss.; C. SANTORO, *Legittimo il potere di disposizione ispettivo in materia di orario di lavoro*, in *Boll. ADAPT*, 2015, n. 23; G. CIOFFI, *Ispezioni in materia di lavoro e legislazione sociale*, in *DPL*, 2018, n. 44.

<sup>(255)</sup> Tale conseguenza sanzionatoria è stata comunque molto controversa: ove non si fosse ritenuta applicabile tale disposizione, sarebbe rimasta quale residuale risorsa sanzionatoria quella di cui all'art. 650 c.p. Sulla questione si veda P. RAUSEI, *Ispezioni del lavoro. Procedure e strumenti di difesa*, cit., p. 337.

<sup>(256)</sup> Così C. SANTORO, *Il nuovo potere di disposizione*, cit.

Pertanto, allo scopo di rilanciare l'utilizzo di questo strumento considerato utile in quanto incentivante alla regolarizzazione delle situazioni di illiceità, il legislatore del 2020 è intervenuto sull'articolo 14, comma 1, prevedendo attualmente che «il personale ispettivo dell'Ispettorato nazionale del lavoro può adottare nei confronti del datore di lavoro un provvedimento di disposizione, immediatamente esecutivo, in tutti i casi in cui le irregolarità rilevate in materia di lavoro e legislazione sociale non siano già soggette a sanzioni penali o amministrative»<sup>(257)</sup>.

In sintesi, si tratta ora di un provvedimento, elaborato in forma scritta dal personale ispettivo, con il quale si “ordina” al datore di lavoro ispezionato di eliminare le irregolarità accertate entro un certo lasso di tempo (di solito 30 giorni, fatte salve eventuali necessità da valutare nel caso specifico), pena l'applicazione di una sanzione in caso di inosservanza.

Rispetto alla disciplina previgente, la prospettiva è stata praticamente rovesciata: da essere un provvedimento che creava obblighi nuovi, la disposizione ora è un atto che interviene su obblighi già previsti dall'ordinamento, ma privi di sanzioni nell'ipotesi di loro violazione (c.d. norme imperfette)<sup>(258)</sup>.

L'estensione legislativa dello strumento ha ampliato di molto la portata dell'istituto, con conseguente miglioramento della tutela dei lavoratori, considerato che i casi di inosservanze contrattuali/collettive (anche del contratto collettivo applicato di fatto nell'impresa, secondo l'orientamento dell'INL)<sup>(259)</sup> non sanzionate in via amministrativa o penale sono quantitativamente molto significative<sup>(260)</sup>. Allo stesso tempo, l'INL ha escluso che fonte degli obblighi oggetto di disposizione possano essere i contratti individuali di lavoro, rischiando diversamente che la disposizione si sovrapponga all'istituto della diffida accertativa di cui all'articolo 12 del decreto legislativo n. 124/2004 (su cui *infra*, § 11 del presente capitolo).

La nota INL n. 4539/2020 ha evidenziato che «l'utilizzo della disposizione deve comportare una valutazione complessiva della fattispecie concreta oggetto di accertamento, finalizzata a fornire al lavoratore una effettiva tutela»: in questo

---

<sup>(257)</sup> Già prima di tale novella c'era dottrina che auspicava una applicazione più ampia dell'istituto rispetto a quella che era attuata nella prassi: così P. RAUSEI, *Ispezioni del lavoro. Procedure e strumenti di difesa*, cit., p. 331 ss.

<sup>(258)</sup> C. SANTORO, *Il nuovo potere di disposizione*, cit., accosta questo rimodulato potere ispettivo ad una sorta di “messa in mora” del destinatario.

<sup>(259)</sup> Cfr. circ. Min. lav. n. 5/2020.

<sup>(260)</sup> Anche la nota Inail n. 1062/2020 ha stabilito la piena utilizzabilità del potere di disposizione novellato per indurre il datore di lavoro a rispettare gli obblighi che trovano la propria fonte esclusiva nella contrattazione collettiva, in riferimento agli “addetti ai servizi di vigilanza privata” che l'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 66/2003 esclude dall'ambito di applicazione del regime sanzionatorio previsto dall'art. 18-*bis* dello stesso decreto.

senso l'ispettore deve evitare di adottare la disposizione, astrattamente consentita, qualora in concreto possa portare eventuali effetti sfavorevoli nei confronti di altri lavoratori.

Sulla titolarità di questo potere, pur ancora facoltativo (“può”), la circolare INL n. 5/2020 ha sottolineato che il legislatore lo ha attribuito in via esclusiva al personale ispettivo dell’ITL (e ora anche dell’IAM), segnalando che la previgente formulazione faceva generico riferimento al “personale ispettivo” *tout court* <sup>(261)</sup>. In merito alla previsione espressa di una sanzione civile (risarcitoria o ripristinatoria) da parte della legge, la nota INL testé citata ribadisce la forza della disposizione adottata dagli ispettori affermando, testualmente, che «la previsione di una sanzione civile non esclude l’applicabilità del provvedimento di disposizione».

D’altra parte, si evidenzia anche la possibilità per gli ispettori del lavoro di «adottare la disposizione anche in relazione a comportamenti pregressi allorché la condotta richiesta possa materialmente sanare la violazione dell’obbligo ovvero sia funzionale ad evitare la sua ripetizione nel futuro»: in tale ipotesi, tuttavia, «la disposizione dovrà indicare un termine (ordinariamente di trenta giorni o più ampio in ragione della natura della violazione) al datore di lavoro per la verifica della sua ottemperanza».

Quanto alla casistica di applicazione dello strumento, la nota INL n. 4539/2020 ha prodotto in allegato un elenco non esaustivo di fattispecie normative nelle quali è possibile ricorrere alla disposizione <sup>(262)</sup>, a cui la dottrina ne ha aggiunte altre <sup>(263)</sup>: vi è l’ipotesi dell’effettiva messa a disposizione permanente delle rappresentanze sindacali di un locale idoneo (articolo 27 Stat. lav.); oppure la sospensione o la cessazione dello svolgimento di prestazioni di lavoro straordinario che palesemente non risultino manifestazione di un suo uso “contenuto” (articolo 5, comma 1, decreto legislativo n. 66/2003).

Altri casi di possibile utilizzo dello strumento possono riguardare situazioni in cui la condotta illecita non si è ancora consumata (e, dunque, non è ancora punibile), ma è evidente che il *modus operandi* datoriale condurrà alla realizzazione dell’illecito, come nel caso di predisposizione di turni di lavoro a inizio mese fatta

---

<sup>(261)</sup> Già nella previgente formulazione E. MASSI, [Potere di disposizione degli ispettori del lavoro: rischi e sanzioni per le aziende](#), cit., escludeva la titolarità di tale potere in capo al servizio ispettivo di provenienza dagli enti previdenziali.

<sup>(262)</sup> Per l’elencazione si veda V. LIPPOLIS, *Potere di disposizione e Ccnl: limite della scelta negoziale*, in *DPL*, 2023, n. 38.

<sup>(263)</sup> P. RAUSEI, *Ispezioni del lavoro. Procedure e strumenti di difesa*, cit., p. 335; P. RAUSEI, [Vent’anni dopo il decreto di riforma dei servizi ispettivi. D.lgs. 23 aprile 2004, n. 124. Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell’art. 8 della l. 14 febbraio 2003, n. 30](#), cit., pp. 121-122; P. RAUSEI, *Ispezione del lavoro a vent’anni dalla riforma: diffida accertativa e disposizione*, in *DPL*, 2024, n. 22.

in modo non conforme alle norme sui riposi settimanali e/o giornalieri: in tal caso, si potrebbe adottare una disposizione con la quale si intima al datore di lavoro la modifica della turnazione in modo da renderla conforme al decreto legislativo n. 66/2003; altro caso, ancora, è quello della mancata erogazione al lavoratore assunto con contratto di apprendistato della formazione prevista dal piano formativo, a condizione che la residua durata del contratto permetta ancora il recupero delle ore di formazione non effettuate dal lavoratore.

La conseguenza sanzionatoria per il caso di inosservanza del provvedimento è l'applicazione di una sanzione amministrativa da 500 euro a 3.000 euro ed è espressamente esclusa l'applicabilità della diffida di cui all'articolo 13, comma 2, del decreto legislativo n. 124/2004 (articolo 14, comma 3) <sup>(264)</sup>.

Quanto ai mezzi di impugnazione, essi non sono stati ritoccati con la riforma del 2020, rimanendo quindi in vigore l'articolo 14, comma 2, che prevede il ricorso <sup>(265)</sup>, che comunque non sospende l'effettività della disposizione, entro 15 giorni, al direttore dell'ITL (o dell'IAM), il quale deve decidere entro i successivi 15 giorni. Decorso inutilmente tale termine, è prevista la regola del silenzio-rigetto. Avverso la decisione del ricorso, stante la definitività dell'atto, non può escludersi una impugnazione in sede giudiziale, per i soli profili di legittimità, del provvedimento di disposizione o della decisione o del silenzio, dinanzi al giudice amministrativo (entro 60 giorni dalla notifica) <sup>(266)</sup>, né la possibilità di utilizzare lo strumento del ricorso straordinario al Capo dello Stato, sempre per motivi di legittimità (entro 120 giorni dalla notifica della decisione).

In ultimo, circa ai rapporti con gli articoli 10 e 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 520/1955, la circolare INL n. 5/2020 ha stabilito che la riedizione dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 124/2004 non incide sulla loro vigenza, seppur sia diverso il regime sanzionatorio: la mancata ottemperanza alla disposizione di cui all'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 520/1955, impartita in relazione alla materia della prevenzione infortuni o in relazione ad altre disposizioni di legge per le quali è previsto un apprezzamento discrezionale da parte del personale ispettivo, è infatti punita con la sanzione amministrativa da 515 euro a 2.580 euro, ovvero con la pena dell'arresto fino ad un mese o dell'ammenda fino a 413 euro «se l'inosservanza riguarda disposizioni impartite dagli ispettori del lavoro in materia di sicurezza o igiene del lavoro».

---

<sup>(264)</sup> Si veda anche la circ. INL n. 5/2020. Pertanto, in sede accertativa, ai sensi dell'art. 16 della l. n. 689/1981, l'organo ispettivo ammetterà il trasgressore e l'eventuale obbligato in solido al pagamento in misura ridotta pari a 1.000 euro.

<sup>(265)</sup> Il ricorso è presentato in carta libera, a mezzo raccomandata o mediante PEC, ovvero depositato direttamente presso l'ufficio competente a trattarlo e deciderlo; legittimato alla sottoscrizione è il datore di lavoro destinatario della disposizione, ma anche il professionista che lo assiste (art. 1, l. n. 12/1979).

<sup>(266)</sup> TAR Marche n. 464/2022, cit.; TAR Calabria 24 febbraio 2006, n. 133.

### 10.1. La vivace discussione della giustizia amministrativa: la disposizione come potente arma ispettiva (financo sulla scelta dei contratti collettivi)

Sull'ampiezza del potere di disposizione *post* novella 2020 si registra una vivace discussione giudiziale <sup>(267)</sup>, che prende le mosse dalla statuizione del TAR Friuli-Venezia Giulia (sentenza 18 maggio 2021, n. 155) nella quale si afferma che l'Ispettorato non può utilizzare la disposizione per imporre al datore di lavoro vigilato un differente inquadramento contrattuale collettivo dei dipendenti, in quanto tale fattispecie non rientrerebbe tra le irregolarità in materia di lavoro e legislazione sociale che possono essere contestate dagli ispettori nell'esercizio del loro potere di disposizione. Il giudice amministrativo friulano ha avanzato così una lettura "letterale" e restrittiva della norma, evidenziando che parla di "irregolarità" e che con tale dizione solitamente si indica «una difformità rispetto alla fattispecie legale, priva di espressa sanzione giuridica, come del resto specificato dalla stessa norma», la quale espressamente esclude dall'ambito di operatività del potere di disposizione riformato le ipotesi nelle quali le irregolarità rilevate in materia di lavoro e legislazione sociale «siano già soggette a sanzioni penali o amministrative». Su questa base interpretativa, il TAR ha ricostruito il potere di disposizione in ottica residuale per cui, seppure non si volesse limitarne l'esercizio alle sole irregolarità che rivestono «analoga natura penale o amministrativa», una estensione (ritenuta solo "eventuale") alle "irregolarità" di tipo civilistico, legali o contrattuali (sia di origine collettiva sia individuale), dovrebbe essere interpretata in ogni caso in conformità a tale principio di residualità. Il canone della "residualità" evocato dal giudice amministrativo friulano imporrebbe, dunque, di limitare l'utilizzo della disposizione ai soli casi nei quali all'inosservanza penale o amministrativa non consegua una sanzione corrispondente ovvero per l'inosservanza civilistica manchino rimedi tipici.

In questo senso, pertanto, l'ipotesi di adibizione a mansioni superiori rispetto all'inquadramento spettante al lavoratore non può formare oggetto di disposizione dell'INL, in quanto l'articolo 2103 c.c. prevede uno specifico «meccanismo

---

<sup>(267)</sup> Per approfondimenti si veda anche P. RAUSEI, [Venti anni dopo il decreto di riforma dei servizi ispettivi. D.lgs. 23 aprile 2004, n. 124. Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'art. 8 della l. 14 febbraio 2003, n. 30](#), cit., p. 123 ss.; P. RAUSEI, *Potere di disposizione e giurisprudenza amministrativa*, in DPL, 2022, n. 42; P. RAUSEI, *Il potere di disposizione degli Ispettori del lavoro anche per l'attuazione dei contratti collettivi*, in LG, 2024, n. 7; P. RAUSEI, *Ispesione del lavoro a vent'anni dalla riforma: diffida accertativa e disposizione*, cit.; V. LIPPOLIS, [Provvedimento di disposizione: si può adottare anche per le violazioni dei contratti collettivi](#), in [www.ipsoa.it](http://www.ipsoa.it), 27 marzo 2024; V. LIPPOLIS, *Potere di disposizione e Ccnl: limite della scelta negoziale*, cit.; E. ERARIO BOCCAFURNI, M. MANUALI, *Potere di disposizione e applicazione del Ccnl*, in DPL, 2024, n. 16.

di tutela davanti all'A.G.O., fondato sul riconoscimento del diritto alla stabilizzazione della categoria contrattuale corrispondente alle superiori mansioni esercitate». Peraltro, secondo il giudicante, opinando diversamente, si finirebbe per consentire al personale ispettivo l'esercizio del potere direttivo del datore e di imporre, sotto la minaccia di una sanzione amministrativa (pecuniaria), una determinata conformazione al rapporto di lavoro. Per tali motivi, il giudice ha annullato il verbale ispettivo, in quanto viziato da eccesso di potere, per avere l'amministrazione agito oltre i limiti di cui al citato articolo 14.

Su questa scia si è posta successivamente anche la citata sentenza del TAR Marche n. 464/2022, la quale richiamando l'orientamento espresso dal giudice friulano, ha annullato un provvedimento di disposizione dell'Istituto di Ancona, argomentando anch'essa sul ritenuto eccesso di potere per aver adottato la disposizione in assenza dei presupposti normativi che la legittimano. La fattispecie in questo caso riguardava il mancato pagamento da parte di una azienda sanitaria ai propri dipendenti del credito orario accumulato negli anni e consolidato ad una data certa, così come valorizzato nella documentazione aziendale. Il TAR marchigiano muove anch'esso i suoi ragionamenti dal valore semantico del termine "irregolarità" e sull'ampiezza del potere di disposizione che riguardando la sola violazione di norme c.d. imperfette «che al comando giuridico non accompagnano alcuna sanzione», consente all'ispettore di emanare il provvedimento «in tutti i casi in cui accerti la violazione di un obbligo sprovvisto di sanzioni».

Su tale argomentazione, dunque, il TAR Marche condivide la ricostruzione del TAR Friuli-Venezia Giulia anche in merito alla estensione della nozione di "irregolarità" alle norme di natura civilistica o contrattuale, ritenuta possibile esclusivamente «in conformità all'espresso principio di residualità del potere di disposizione, in base al quale esso è attivabile solo in mancanza di rimedi tipici».

Analoga interpretazione è stata condivisa dal TAR Lombardia (si veda la sentenza n. 2046/2023, già citata in nota), il quale, a fronte del ricorso presentato da una società cooperativa, ha annullato il provvedimento di disposizione emanato dal personale ispettivo dell'Istituto di Como-Lecco, in quanto il CCNL da applicare ai propri dipendenti (in assenza di un salario minimo previsto per legge) rientra nella scelta discrezionale del datore di lavoro e l'Ispettorato non può, pertanto, imporre con disposizione un altro contratto collettivo migliorativo sotto il profilo retributivo.

Del tutto opposta invece la lettura data dal TAR Basilicata (si veda la sentenza n. 677/2023, già citata in nota), che conferma la legittimità di una disposizione adottata dall'Istituto di Potenza, «non essendovi plausibili ragioni per escludere che, nel novero di dette irregolarità, ricada anche l'acclarata adibizione del lavoratore a mansioni superiori rispetto al suo formale inquadramento (condotta integrante,

pur sempre, l'inosservanza di un preciso obbligo normativo e contrattuale gravante sul datore di lavoro pubblico e privato)».

Da ultimo, rileva il pronunciamento del Consiglio di Stato (con la citata sentenza n. 2778/2024), che – in contrasto con quanto sostenuto da TAR Friuli-Venezia Giulia n. 155/2021, TAR Marche n. 464/2022 e TAR Lombardia n. 2046/2023, citate *supra* – adotta una interpretazione normativa sistematica, che tiene conto anche dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 124/2004, riconoscendo che «anche l'articolo 14 si riferisce alle norme della legge o del contratto collettivo atteso che il decreto n. 124, laddove abbia inteso delimitare il proprio ambito di applicazione, lo ha chiarito espressamente, con la conseguenza che nel silenzio della disposizione pare poter estendere ai “poteri di disposizione” nelle “materie di lavoro e legislazione sociale” lo stesso ambito di applicazione dei “poteri di dif-fida” dell'articolo 13».

Sicché, svalutando l'interpretazione restrittiva della norma propugnata dai tribunali amministrativi indicati, il Collegio di secondo grado ha sostenuto che vanno incluse tra le “irregolarità” che possono formare oggetto del provvedimento di disposizione «anche le violazioni dei contratti e accordi collettivi di lavoro [...] anche indipendentemente dalle reazioni e iniziative civilistiche dei singoli lavoratori interessati».

In tal modo, il Consiglio di Stato dimostra di tenere in considerazione l'interesse dell'ordinamento e la rilevanza pubblicistica legata alla piena e corretta applicazione degli stessi contratti collettivi, che può anche trascendere rispetto alle volontà (e alle relative azioni esercitabili) dei singoli lavoratori interessati.

Vieppiù, non da ultimo per importanza, la sentenza del Consiglio di Stato riconosce che l'articolo 14, «incentrato sulla sollecitazione di una attività “collaborativa” da parte del datore di lavoro, che può concludersi con l'eliminazione spontanea delle irregolarità riscontrate, può svolgere anche un'importante funzione preventiva e deflattiva del contenzioso giuslavoristico».

Di certo, la sentenza in commento riconosce uno (stra)potere in capo agli Ispettorati, non adeguatamente bilanciato da idonei mezzi difensivi del datore di lavoro; del resto, quest'ultimo si scontra, per un verso, con l'immediata esecutività della disposizione che non viene meno in caso di ricorso; e, per altro verso, con i limiti di un ricorso, appunto, gerarchico, che soffre dell'assenza di terzietà nel giudizio.

## 11. La diffida accertativa degli ispettori del lavoro (articolo 12, decreto legislativo n. 124/2004)

Lo strumento della diffida accertativa non ha precedenti nel sistema giuslavoristico, facendo la sua comparsa nel nostro ordinamento con l'articolo 12 del decreto legislativo n. 124/2004 <sup>(268)</sup>: esso è stato considerato “rivoluzionario”, in quanto porta con sé una dirompente *vis* giuridica con effetti immediati ed efficaci sulla tutela diretta dei diritti retributivi e pecuniari in genere dei lavoratori <sup>(269)</sup>.

In forza di tale potere, gli ispettori del lavoro, qualora accertino che dall'inosservanza della disciplina contrattuale del rapporto di lavoro derivino crediti patrimoniali in favore del lavoratore, diffidano il datore di lavoro al relativo soddisfacimento <sup>(270)</sup>.

In altre parole, si tratta di una sorta di “decreto ingiuntivo”, con cui si intima al datore il pagamento di crediti certi del lavoratore (crediti ovviamente non prescritti e che spesso sono già quantificati nel prospetto paga) <sup>(271)</sup>.

Così, per la prima volta nella storia del diritto del lavoro italiano, il citato articolo 12 ha introdotto «un titolo esecutivo di formazione amministrativa per la soddisfazione di un diritto soggettivo privato» <sup>(272)</sup>.

---

<sup>(268)</sup> Per approfondimenti cfr. P. RAUSEI, *Diffida accertativa per crediti patrimoniali – Articolo 12*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), [op. cit.](#), p. 185 ss.; A. VALLEBONA, *L'accertamento amministrativo dei crediti di lavoro*, in *MGL*, 2004, n. 8-9; L. ZACCARELLI, *Decreto Legislativo 23 aprile 2004, n. 124. Articolo 12*, in M. GRANDI, G. PERA (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Cedam, 2005, p. 2618 ss.; C.M. CAMMALLERI, *Sistema della diffida accertativa per crediti patrimoniali. Struttura, disciplina, attuazione, rimedi*, Franco Angeli, 2009; A.R. CARUSO, *La diffida accertativa per crediti patrimoniali: limiti e potenzialità*, in *LG*, 2011, n. 12; G. MASTROPIERO, *Strumenti di tutela dei crediti patrimoniali del lavoratore: la diffida accertativa*, ivi, 2014, n. 6; R. SCHIAVONE, [Diffida accertativa e conciliazione monocratica: le regole per i datori di lavoro](#), in [www.ipsoa.it](#), 18 giugno 2019; S. CAFFIO, *Brevi considerazioni sull'efficacia e sull'effettività degli strumenti di tipo amministrativo-sanzionatorio in materia di retribuzione*, in *ADL*, 2019, n. 5, I; C. SANTORO, *Sospensione, disposizione e diffida accertativa: provvedimenti e strumenti difensivi*, in *DPL*, 2021, n. 27; P. RAUSEI, *Diffida accertativa*, ivi, 2023, n. 9; P. RAUSEI, *Ispezione del lavoro a vent'anni dalla riforma: diffida accertativa e disposizione*, cit.

<sup>(269)</sup> Così P. RAUSEI, [Vent'anni dopo il decreto di riforma dei servizi ispettivi. D.lgs. 23 aprile 2004, n. 124. Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'art. 8 della l. 14 febbraio 2003, n. 30](#), cit., p. 56 ss.

<sup>(270)</sup> Sui crediti patrimoniali tutelabili, in ragione dell'attuale orientamento della giurisprudenza di legittimità in materia di decorrenza della prescrizione (Cass. 6 settembre 2022, n. 26246), si veda A. MARESCA, *Differimento della prescrizione dei crediti retributivi*, in *DPL*, 2023, n. 1; A. BELLAVISTA, *La prescrizione dei crediti retributivi dei lavoratori e le recenti pronunce della Cassazione*, in E. BALLETTI, R. SANTUCCI (a cura di), *Prescrizione dei crediti e stabilità del rapporto di lavoro. Opinioni a confronto*, Giapichelli, 2023, p. 115 ss. Sul punto cfr. anche nota INL 30 settembre 2022, n. 1959.

<sup>(271)</sup> Si veda la nota INL 22 dicembre 2021, n. 2002, con la quale si è chiarito che gli importi oggetto di diffida accertativa devono essere indicati al lordo delle ritenute fiscali e previdenziali (si veda anche *ex multis* Cass. 21 marzo 2019, n. 8017).

<sup>(272)</sup> Così circ. Min. lav. n. 1/2013.

La genesi di questo strumento muove dall'avvertita esigenza di attribuire al personale ispettivo non più solo poteri sanzionatori e di recupero di contributi omessi, ma anche la possibilità di agevolare il recupero, direttamente da parte dei lavoratori, di somme loro spettanti, in una prospettiva di semplificazione della procedura per la soddisfazione dei crediti da lavoro (articolo 8, comma 2, lettera e, legge n. 30/2003). Ciò significa che la diffida accertativa, pur essendo un atto amministrativo, non mira a tutelare un interesse pubblico (come avviene nei verbali unici di accertamento e notificazione), ma viene formata per il soddisfacimento di un interesse essenzialmente privato <sup>(273)</sup>. Non manca poi, certo, la finalità pubblica deflattiva del contenzioso, che si esprime nel tentativo di attrarre, in una sede amministrativa e stragiudiziale, potenziali controversie individuali di lavoro, che altrimenti finirebbero – prima o poi – per indirizzarsi nelle aule dei tribunali, congestionandole.

Quanto alla legittimazione attiva, l'adozione del provvedimento di diffida è stata riservata dal legislatore solo al personale ispettivo dell'INL, ivi compresi i militari del Corpo dei Carabinieri del NIL, con esclusione di tutti gli altri organi che svolgono vigilanza in materia di lavoro (come, ad esempio, la Guardia di Finanza).

Di tal modo, l'ordinamento ha fornito agli ispettori uno strumento di straordinaria importanza per muoversi a difesa delle concrete esigenze dei lavoratori, potendo intervenire con un proprio provvedimento, al quale potrà successivamente essere riconosciuta l'efficacia giuridica di titolo esecutivo per l'ottenimento delle somme dovute in ragione dell'attività lavorativa svolta.

Le modifiche introdotte dal decreto-legge n. 76/2020 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 120/2020) hanno ampliato la platea dei destinatari del provvedimento, semplificato la fase di opposizione e accelerato quella del riconoscimento dell'efficacia esecutiva che consegue <sup>(274)</sup>.

Ora, infatti, è disposta l'emissione della diffida accertativa anche nei confronti dei soggetti che utilizzano le prestazioni di lavoro, da ritenersi quindi solidalmente responsabili del credito accertato: ciò comporta che la diffida accertativa, nell'ambito di un appalto o di somministrazione di manodopera <sup>(275)</sup>, sarà rivolta

---

<sup>(273)</sup> Si veda anche R. MAURELLI, *Diffida accertativa per crediti patrimoniali*, in *Guida alle Pagine*, 2022, n. 9.

<sup>(274)</sup> Sulla modifica è intervenuto puntualmente l'INL con chiarimenti e istruzioni operative attraverso la circ. 5 ottobre 2020, n. 6, e mediante le note 7 ottobre 2020, n. 811, 11 dicembre 2020, n. 1107, 14 gennaio 2021, n. 62, 23 febbraio 2021, n. 326, 8 marzo 2021, n. 400, 17 marzo 2021, n. 441, 29 aprile 2021, n. 685, e 30 settembre 2022, n. 1959.

<sup>(275)</sup> Per il caso di appalto si veda l'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003 e per il caso di somministrazione si veda l'art. 35 del d.lgs. n. 81/2015.

sia al datore di lavoro <sup>(276)</sup> sia al responsabile in solido <sup>(277)</sup>, ai quali il lavoratore potrà indifferentemente rivolgersi per dare esecuzione al titolo esecutivo <sup>(278)</sup>.

Ad essi viene assegnato un termine di 30 giorni <sup>(279)</sup> entro cui possono decidere di pagare la somma indicata nel provvedimento, promuovere un tentativo di conciliazione presso l'ITL competente (o l'IAM competente) ovvero di non adempiere all'atto di diffida o, ancora, di presentare ricorso.

Nel primo caso, il procedimento si estingue, analogamente a quanto accade qualora il datore di lavoro promuova un tentativo di conciliazione (che si svolge sostanzialmente con le stesse modalità stabilite dall'articolo 11 del decreto legislativo n. 124/2004) che si chiude con esito positivo, mediante sottoscrizione di un verbale di accordo con il lavoratore interessato <sup>(280)</sup>. In caso di accordo, il provvedimento di diffida perde efficacia, mentre per il verbale non trovano applicazione le disposizioni di cui ai primi tre commi dell'articolo 2113 c.c.

Secondo la circolare INL n. 6/2020, nell'ipotesi in cui sia coinvolto anche un soggetto obbligato in solido in presenza di un contratto di appalto o di somministrazione di manodopera, è opportuno convocare per il tentativo di conciliazione anche lo stesso obbligato in solido che non ne abbia fatto formalmente istanza, onde consentirgli di partecipare e di siglare l'eventuale accordo che così

---

<sup>(276)</sup> L'uso della locuzione "datore di lavoro" è da intendersi nella sua più estesa genericità, comprendendo qualsiasi datore, imprenditore e non: così P. RAUSEI, *Diffida accertativa per crediti patrimoniali – Articolo 12*, cit., p. 192; L. ZACCARELLI, *Decreto Legislativo 23 aprile 2004, n. 124. Articolo 12*, cit., p. 2619. Cfr. anche M. MARAZZA, *Diffida accertativa e soddisfazione dei crediti di lavoro*, in *ADL*, 2005, n. 1, il quale sottolinea che nessuna restrizione è stata introdotta con riguardo ai profili soggettivi sia per quanto riguarda la parte datoriale sia per quanto concerne le tipologie contrattuali.

<sup>(277)</sup> Per effetto della novella, quindi, la diffida dovrà essere notificata (e gli obblighi incomberanno loro) anche ai compartecipi della filiera dell'appalto e all'utilizzatore dei lavoratori somministrati. Va detto peraltro, come ricordato dall'INL con la nota n. 1107/2020, che l'ambito di applicazione del regime di solidarietà in discorso s'intende riferito a tutte le ipotesi in cui ricorra una dissociazione tra titolarità del rapporto di lavoro e utilizzo della prestazione lavorativa.

<sup>(278)</sup> Si veda anche M.R. GHEIDO, A. CASOTTI, *Potere ispettivo: diffide, disposizioni, prescrizioni*, in *DPL*, 2020, n. 45.

<sup>(279)</sup> L'art. 12 del d.lgs. n. 124/2004, in verità, sul termine non dispone espressamente in alcun modo; tuttavia, sulla base di una interpretazione sistematica della norma, si può concludere che il termine per adempiere sia deducibile *a contrariis* dal termine fissato per reagire all'atto autoritativo di cui al comma 2.

<sup>(280)</sup> Il ricorso alla conciliazione è ammissibile in quanto si tratta di diritti patrimoniali disponibili, per cui in sede di conciliazione datore di lavoro e lavoratore potrebbero, ad esempio, accordarsi per il pagamento di una somma inferiore al credito accertato o per una sua rateizzazione o, ancora, per un mix fra le due precedenti soluzioni. Non saranno invece ammessi accordi sull'imponibile contributivo relativo alle somme oggetto di diffida, in quanto trattasi di diritto indisponibile, per cui l'imponibile contributivo dovrà essere comunque calcolato, secondo quanto accertato dall'organo ispettivo, ai sensi dell'art. 1 del d.l. n. 338/1989 (convertito, con modificazioni, dalla l. n. 389/1989).

dispiegherà effetti nei confronti di tutti. Nell'ipotesi in cui, invece, l'accordo venga siglato solo da uno dei soggetti obbligati, la diffida accertativa perderà efficacia solo nei suoi confronti, mentre acquisterà valore di titolo esecutivo nei confronti della parte che non abbia aderito all'accordo di conciliazione: il lavoratore potrà così mettere in esecuzione la diffida accertativa nei confronti della parte che non ha aderito alla conciliazione (resta ferma la possibilità di quest'ultima, anche successivamente alla conciliazione, di poterne profittare ai sensi dell'articolo 1304 c.c.).

Qualora, invece, non venga raggiunto un accordo, come pure nell'ipotesi di decorso infruttuoso del termine di 30 giorni senza che sia stata avanzata istanza di avvio della procedura conciliativa e comunque non sia stato effettuato il pagamento delle somme oggetto del provvedimento, la diffida acquista efficacia di titolo esecutivo (articolo 12, comma 3). Peraltro, con la novella del 2020 tale efficacia viene acquisita automaticamente, senza necessità di provvedimento ulteriore di validazione da parte del dirigente di sede (o altro provvedimento da parte dell'ufficio) <sup>(281)</sup>.

Come anticipato, al datore di lavoro è riconosciuta anche la possibilità, sempre entro 30 giorni, di promuovere ricorso (gerarchico) avverso il provvedimento di diffida al direttore dell'ufficio che ha adottato l'atto: il ricorso, notificato anche al lavoratore, sospende l'esecutività della diffida ed è deciso nel termine di 60 giorni dalla presentazione (articolo 12, comma 2) <sup>(282)</sup>.

Secondo l'interpretazione offerta dall'INL con la nota n. 1107/2020, se è possibile che i soggetti obbligati (datore di lavoro e obbligato in solido) scelgano strade diverse, non è invece possibile che il medesimo soggetto presenti, contestualmente o anche in momenti diversi (ma sempre entro 30 giorni dalla notifica della diffida), ricorso e istanza di conciliazione; laddove i rimedi siano esperiti in momenti diversi, si darà corso solo all'istanza trasmessa per ultima, la quale lascia comunque intendere una rinuncia alla prima. Diversamente, nell'ipotesi in cui la richiesta di conciliazione e la presentazione del ricorso siano contestuali, si ritiene opportuno – anziché dichiarare l'improcedibilità della richiesta – dare seguito unicamente al ricorso quale strumento di verifica nel merito delle determinazioni assunte in sede ispettiva e, pertanto, di maggior garanzia sulla correttezza dell'operato dell'amministrazione.

---

<sup>(281)</sup> Dal monitoraggio dei dati relativi all'anno 2023 (relazione INL) si ricava che l'istituto della diffida accertativa per crediti patrimoniali è stata adottata dal personale ispettivo, a seguito di richieste di intervento o di vigilanze d'iniziativa, in 14.135 casi, di cui 8.643 (61%) hanno acquisito efficacia di titolo esecutivo (4.455), sono state ottemperate (3.044) o sono state oggetto di richiesta di conciliazione monocratica (1.144).

<sup>(282)</sup> A differenza della disciplina *ante* novella 2020, il ricorso non è più presentato nei confronti di una diffida "validata" da parte del dirigente dell'ITL, ma nei confronti della stessa diffida adottata e non è più soggetto al silenzio-rigetto nel termine di 60 giorni dalla sua presentazione.

In dottrina ci si è chiesti se, ricorrendone i presupposti applicativi, il personale ispettivo sia tenuto a adottare la diffida o ne abbia solo la facoltà <sup>(283)</sup>. Al proposito può considerarsi maggiormente convincente l'opinione che ritiene obbligatoria l'adozione della diffida in presenza dei requisiti previsti dall'articolo 12 <sup>(284)</sup>. In tal senso depono la lettera della disposizione stessa, nella quale i tempi verbali sono all'indicativo (il personale ispettivo "diffida"), facendo intendere una prescrittività del disposto <sup>(285)</sup>. La conseguenza è che, da un lato, il personale ispettivo è titolare di un potere di diffidare al pagamento il datore di lavoro, ma, dall'altro lato, ricorrendone i presupposti, è vincolato dal dovere di procedere con la diffida, senza alcuno spazio di discrezionalità (se non quella "tecnica") <sup>(286)</sup>.

A tale questione si collega un ulteriore problema, ossia quello relativo alla possibilità di adottare la diffida su iniziativa d'ufficio o solo su istanza del lavoratore. Il dubbio si pone in quanto con tale strumento si tutelano solo gli interessi del lavoratore e non anche interessi pubblici (se non in via mediata). Ad ogni modo, proprio partendo da questo dato, si può affermare la possibilità di agire d'ufficio in quanto non si crea comunque un documento al lavoratore: l'attività ispettiva si svolge a suo esclusivo vantaggio e dall'accertamento del credito potrà beneficiare solo lui, sempre ove questo sia il suo intendimento. Del resto, il lavoratore può accogliere l'eventuale proposta transattiva avanzata dal datore di lavoro in sede conciliativa e, comunque, al lavoratore stesso rimane la libertà di azionare o meno le proprie pretese creditorie avvalendosi del titolo esecutivo eventualmente formatosi oppure può scegliere di rimanere inerte e non avvalersene <sup>(287)</sup>.

---

<sup>(283)</sup> In questa direzione, *ex multis*, M. NOVELLA, *op. cit.*, p. 79 ss.; A. GASPARI, A. GUADAGNINO, *Le ispezioni in azienda: obblighi, poteri e tutele dopo il D.lgs. 124/04*, *Iuridica*, 2005, p. 68 ss.; L. ZACCARELLI, *Decreto Legislativo 23 aprile 2004, n. 124. Articolo 12*, *cit.*, p. 2620.

<sup>(284)</sup> Di diverso avviso P. RAUSEI, [Vent'anni dopo il decreto di riforma dei servizi ispettivi. D.lgs. 23 aprile 2004, n. 124. Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'art. 8 della l. 14 febbraio 2003, n. 30](#), *cit.*, pp. 58-59, che propende invece per una facoltatività della diffida accertativa.

<sup>(285)</sup> In questo senso anche G. LELLA, *Il decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124: la riforma della vigilanza in materia di lavoro*, in P. CURZIO (a cura di), *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003*, Cacucci, 2004, p. 729, laddove sostiene che «l'uso dell'indicativo presente lascerebbe supporre l'obbligatorietà del provvedimento qualora si verificassero tutti i requisiti richiesti dalla norma».

<sup>(286)</sup> Così M. NOVELLA, *op. cit.*, p. 81. *Contra* il Ministero del lavoro nella circ. n. 24/2004, che qualificava l'utilizzo dello strumento della diffida accertativa da parte dell'ispettore quale facoltà e non invece quale obbligo.

<sup>(287)</sup> In proposito si veda G. BOLEGO, *La diffida accertativa per crediti di lavoro pecuniari*, in *NLCC*, 2005, n. 4, p. 968, il quale osserva che, «una volta formato il titolo esecutivo, il lavoratore sarà libero di decidere se agire esecutivamente contro il suo datore di lavoro, ovvero rinunciare all'azione esecutiva, lasciando trascorrere il termine prescrizionale».

La diffida, notificata al datore di lavoro (e all'eventuale responsabile in solido)<sup>(288)</sup>, non viene né consegnata né notificata al lavoratore interessato<sup>(289)</sup>, al quale però sarà rivolto il provvedimento nel momento in cui rivestirà l'efficacia di titolo esecutivo che consentirà al lavoratore stesso una soddisfazione del proprio credito accertato<sup>(290)</sup>.

Se le inosservanze contrattuali riguardano più lavoratori, la diffida accertativa dovrà essere in ogni caso individuale e, pertanto, ogni posizione sarà separata e oggetto di un distinto e autonomo provvedimento.

La diffida accertativa con efficacia di titolo esecutivo è riconducibile all'articolo 474, secondo comma, n. 2, c.p.c., rientrando implicitamente tra gli atti di natura stragiudiziale, a formazione amministrativa, ai quali la legge attribuisce espressamente l'efficacia di titolo esecutivo, sospendibile solo con la proposizione del ricorso (gerarchico) da proporsi nel breve termine di 30 giorni (si veda *supra*). È pur vero che, oltre al ricorso, il datore di lavoro può sempre richiedere l'accertamento negativo in sede giurisdizionale<sup>(291)</sup>, attivando una tutela "anticipata", ma nelle more di tale giudizio egli resta comunque esposto all'esecuzione forzata. Ciò non appare del tutto ragionevole, ai sensi degli articoli 3 e 24 Cost., non essendo previsto un potere del giudice di sospendere l'efficacia esecutiva di un titolo formatosi sulla base di un atto amministrativo, ovviamente a meno che non si agisca in via cautelare, facendosi carico però dell'onere di dimostrare sia la fondatezza della pretesa (*fumus boni iuris*), sia – e non è sempre agevole – l'irreparabilità del danno che potrebbe derivare dalla riscossione coattiva del credito (*periculum in mora*). Se, invece, l'esecuzione è già iniziata, il datore di lavoro potrà difendersi reagendo, a seconda dei casi, mediante opposizione all'esecuzione (articolo 615 c.p.c.) oppure con opposizione agli atti esecutivi (articolo 617 c.p.c.), nelle forme di cui all'articolo 618-*bis* c.p.c., che stabilisce la competenza funzionale del Tribunale in funzione di giudice del lavoro. In caso di opposizione all'esecuzione, l'efficacia del titolo potrà essere sospesa solo in presenza di gravi motivi e comunque a seguito di specifica istanza (articolo 642 c.p.c.). Essendo la diffida accertativa uno strumento azionato dal personale ispettivo a favore del

---

<sup>(288)</sup> Si veda la nota INL n. 811/2020.

<sup>(289)</sup> Al proposito si veda anche la circ. INL n. 6/2020. Al lavoratore viene solo trasmessa una comunicazione nella quale si dà atto dell'adozione della diffida accertativa nei confronti del datore di lavoro, specificando anche i termini del procedimento. In genere, per prassi, la diffida accertativa non viene adottata in presenza di un giudizio pendente, onde evitare duplicazioni di procedimenti ed esiti differenti da quelli giudiziari.

<sup>(290)</sup> Così P. RAUSEI, *Diffida accertativa per crediti patrimoniali – Articolo 12*, cit., pp. 204-205.

<sup>(291)</sup> Si veda Cass. ord. 29 luglio 2022, n. 23744.

lavoratore creditore, l'unico legittimato passivo è rappresentato dal lavoratore e non dall'ITL (o dall'IAM) che ha emesso il provvedimento <sup>(292)</sup>.

Il sistema rimediale non appare dunque del tutto coerente con il nostro sistema, in cui perfino la provvisoria esecuzione del decreto ingiuntivo (oltretutto sospendibile *ex* articolo 642, secondo comma, c.p.c.) è limitata ad ipotesi di “fortissima” certezza del credito (articolo 642, primo comma, c.p.c.), o di effettivo pericolo di grave pregiudizio nel ritardo accertato in concreto dal giudice (articolo 642, secondo comma, c.p.c.). Mentre nessuna di queste due condizioni è richiesta per la formazione amministrativa di questo titolo esecutivo, con evidente differenziazione rispetto agli altri titoli di fonte amministrativa, la cui esecutività riguarda solo crediti della pubblica amministrazione relativi a rapporti di diritto pubblico (sanzioni amministrative, tributi e contributi previdenziali) ed è comunque sospendibile dal giudice con provvedimento tipico senza le strettoie della tutela cautelare (articolo 22, comma 7, legge n. 689/1981; articolo 24, comma 6, decreto legislativo n. 46/1999) <sup>(293)</sup>.

A distanza di vent'anni, comunque, il legislatore non ha ritenuto di mettere mani a queste incongruenze, evidentemente preoccupato di garantire la posizione del lavoratore.

Quanto ai mezzi di tutela datoriali avverso la diffida accertativa, l'articolo 12, comma 4, abrogato dalla novella del 2020, concedeva al datore di lavoro un'ulteriore azione di difesa preventiva, rappresentata dalla possibilità di impugnare entro 30 giorni la diffida mediante un ricorso amministrativo dinanzi al Comitato per i rapporti di lavoro di cui all'articolo 17 del decreto legislativo n. 124/2004 <sup>(294)</sup>. L'impugnazione era assimilabile all'opposizione al decreto ingiuntivo e ne sospendeva l'esecutorietà della diffida <sup>(295)</sup>. A seguito dell'abrogazione della disposizione in parola da parte del decreto-legge n. 76/2020, avverso la diffida accertativa non è più possibile il ricorso al Comitato Regionale e rimangono solo

---

<sup>(292)</sup> Cfr. Trib. Cuneo 12 settembre 2012; Trib. Ferrara 8 ottobre 2013; Trib. Ferrara ord. 24 maggio 2013.

<sup>(293)</sup> Cfr. anche V. LIPPOLIS, *Diffida accertativa: quali sono gli strumenti di tutela utilizzabili*, in [www.jp-soa.it](http://www.jp-soa.it), 21 aprile 2023.

<sup>(294)</sup> Peraltro, il Comitato veniva integrato da un rappresentante dei datori di lavoro e da un rappresentante dei lavoratori, designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative (in mancanza della designazione, il Comitato decideva il ricorso nella sua composizione ordinaria).

<sup>(295)</sup> Il ricorso veniva poi deciso, con provvedimento motivato, dal citato Comitato nel termine di 90 giorni dalla ricezione, sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente e di quella già in possesso dell'ITL. Trascorso tale termine senza decisione, il ricorso era da considerarsi respinto (c.d. silenzio-rigetto).

gli strumenti di difesa esaminati <sup>(296)</sup>, a comprova della incisività della stessa in ottica di tutela della parte debole del rapporto di lavoro.

In ogni caso sono sorti diversi dubbi interpretativi in merito a questo potente strumento in mano degli ispettori.

Una prima questione ha riguardato la natura dei rapporti di lavoro ai quali può essere adottato il provvedimento di diffida. In proposito, si è chiarita l'utilizzabilità del provvedimento anche con riferimento a rapporti di lavoro autonomo (come, ad esempio, i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa) «in tutte quelle ipotesi in cui l'erogazione dei compensi sia legata a presupposti oggettivi e predeterminati che non richiedano complessi approfondimenti in ordine alla verifica dell'effettivo raggiungimento o meno dei risultati dell'attività» <sup>(297)</sup>.

Sotto il profilo oggettivo, uno dei problemi più rilevanti concerneva invece l'individuazione dei crediti che possono formare oggetto del provvedimento. Sul punto, la circolare ministeriale n. 24/2004 ha chiarito che il provvedimento di diffida accertativa riguarda indifferentemente crediti che scaturiscono dalla contrattazione collettiva ovvero dal contratto individuale di lavoro e che abbiano natura retributiva, indennitaria, forfettaria o premiale <sup>(298)</sup>. A questa iniziale indicazione ne è seguita una decisamente più puntuale con la quale è stato in parte ridimensionato l'iniziale approccio restrittivo come dimostra la chiara presa di posizione in merito al fatto che l'accertamento tecnico demandato all'ispettore del lavoro può riguardare sia l'*an* sia il *quantum* <sup>(299)</sup>: in particolare, con la circolare n. 1/2013, il Ministero del lavoro ha ribadito innanzitutto che il credito oggetto di provvedimento deve essere certo, liquido ed esigibile <sup>(300)</sup>.

La conseguenza è che il personale ispettivo, nella formazione del provvedimento, ha una sorta di discrezionalità "vincolata", in quanto se il credito vantato dal lavoratore è carente di taluni elementi, il provvedimento non può essere adottato (o, addirittura, ne è preclusa l'adozione); al contrario, qualora dall'accertamento ispettivo emergano tutti gli elementi necessari e sufficienti, la diffida accertativa deve essere adottata <sup>(301)</sup>.

---

<sup>(296)</sup> Il Ministero del lavoro, con la circ. n. 16/2010, ha ritenuto inammissibile l'impugnabilità giudiziale del provvedimento di diffida accertativa tanto dinanzi al TAR quanto davanti al Tribunale ordinario in funzione di giudice del lavoro.

<sup>(297)</sup> Così circ. Min. lav. n. 24/2004.

<sup>(298)</sup> Al contrario, non sarà possibile adottare il provvedimento per i crediti di altra natura (come, ad esempio, risarcitoria o indennitaria) non collegati alla prestazione lavorativa, ma derivanti da inadempimento o illecito extracontrattuale afferente ad altre sfere di rapporti (ad esempio, obbligo di riservatezza, incolumità personale o personalità morale).

<sup>(299)</sup> Circ. Min. lav. n. 24/2004.

<sup>(300)</sup> Così in precedenza anche I.V. ROMANO, *Diffida accertativa: ultimi chiarimenti del Ministero*, in *GLav*, 2005, n. 29, p. 22.

<sup>(301)</sup> Così anche V. LIPPOLIS, *Diffida accertativa e decorrenza della prescrizione per i crediti di lavoro*, in *DPL*, 2020, n. 6.

Inoltre, viene indicata una serie di categorie di crediti di lavoro per i quali è possibile “diffidare” il datore di lavoro ai sensi dell’articolo 12: crediti nascenti dalla mancata corresponsione delle retribuzioni indicate nei prospetti paga; somme dovute a titolo di lavoro straordinario; TFR; crediti nascenti da demansionamento o da lavoro sommerso (chiaramente per il lavoro nero dovrebbe essere individuabile il CCNL applicato dal datore di lavoro <sup>(302)</sup>) <sup>(303)</sup>; mentre sarebbero esclusi quelli eventualmente derivanti dalla riqualificazione del rapporto di lavoro o da scelte discrezionali del datore di lavoro, come nel caso dell’attribuzione dei premi di produzione.

Non potrà mai essere oggetto di diffida accertativa un rapporto di lavoro contestato nella durata, nelle mansioni, nella sussistenza medesima, in quanto tale accertamento implica una valutazione di tipo qualitativo e una ricerca delle prove volte a giustificare la natura del rapporto di lavoro in essere.

Si può vedere, quindi, come, pur con le limitazioni connesse alla complessità degli accertamenti talvolta necessari per acquisire elementi probatori a sostegno delle pretese dei lavoratori, la diffida accertativa astrattamente possa rappresentare un efficace mezzo per la tutela dei lavoratori che vengono in possesso di un titolo esecutivo da utilizzare nei confronti del datore di lavoro, evitando i costi (se non altro iniziali) di un procedimento giudiziario (come le spese per il patrocinio dell’avvocato e i diritti di contributo unificato, qualora non sussistano i requisiti per l’esenzione per le cause in materia di lavoro). Al contempo, però, l’utilizzo di questo strumento nella prassi è abbastanza limitato a causa, per un verso, della poco diffusa conoscenza tra i professionisti di questa opportunità e, per altro verso, dai tempi lenti di emissione del provvedimento, considerata la notoria penuria di personale ispettivo, che inducono *oborto collo* i lavoratori ad utilizzare lo strumento del ricorso giudiziale per decreto ingiuntivo, pur dovendo, non sempre agevolmente, anticipare le spese.

## **12. Poteri ispettivi e “dintorni”: alcune (sparse) novità del decreto-legge n. 19/2024 (convertito dalla legge n. 56/2024)**

Il decreto-legge n. 19/2024 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 56/2024), oltre a ridefinire strutturalmente l’INL (con la contestuale istituzione della c.d. lista di conformità INL), ha anche introdotto nuovi strumenti per gli

---

<sup>(302)</sup> Sul problema si veda S. CAFFIO, *Brevi considerazioni sull’efficacia e sull’effettività degli strumenti di tipo amministrativo-sanzionatorio in materia di retribuzione*, cit.

<sup>(303)</sup> Ma ancora: i compensi dovuti a titolo di indennità di preavviso o per patto di non concorrenza, o anche particolari benefit che la contrattazione non considera facenti parte della retribuzione.

ispettori in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, come la revisione del sistema di qualificazione disciplinato dall'articolo 27 del decreto legislativo n. 81/2008, strumenti *ad hoc* nell'ambito degli appalti in edilizia, diretti a verificare la congruità di manodopera impiegata dall'appaltatore, il ripensamento complessivo della tutela effettiva delle condizioni di lavoro e di regolarità dei rapporti di lavoro intervenendo direttamente sugli spazi applicativi del Documento unico di regolarità contributiva c.d. DURC, che non potrà essere utile e validamente rilasciato in assenza della complessiva regolarità dell'impresa, e non ultimo è intervenuto sugli effetti dei recuperi contributivi a seguito di regolarizzazione, limitando gli effetti negativi sui datori di lavoro.

Sotto il primo profilo, l'articolo 29, comma 19, lettera *a*, sostituisce il precedente sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi (di cui all'articolo 27 del TU n. 81/2008) con un sistema di qualificazione basato sui crediti, c.d. patente a punti (o anche patente a crediti) <sup>(304)</sup>, in vigore dal 1° ottobre 2024, per i lavoratori autonomi e le imprese che operano nei cantieri temporanei o mobili di cui all'articolo 89, comma 1, lettera *a*, dello stesso TU n. 81/2008, ossia nell'ambito di un cantiere, così come definito nell'Allegato X TU <sup>(305)</sup>.

Ai sensi dell'articolo 90, comma 9, lettera *b-bis*, del decreto legislativo n. 81/2008 <sup>(306)</sup>, il committente o il responsabile dei lavori è tenuto a richiedere la patente a crediti alle imprese esecutrici o ai lavoratori autonomi, anche in caso di subappalto.

Per ottenere la patente – che è rigorosamente in formato digitale – anche in questo caso gestita dall'Ispettorato, si dovrà fornire prova: di essere iscritti alla

---

<sup>(304)</sup> Su cui si veda il d.m. 20 settembre 2024, n. 132, e la nota INL 23 settembre 2024, n. 4. Per un primo commento dell'istituto si veda E. MASSI, *Patente a punti nei cantieri temporanei e mobili dell'edilizia*, in *DPL*, 2024, n. 14; A. STAFFIERI, *Patente a crediti: novità introdotte dalla legge n. 56/2024*, *ivi*, n. 22; M. PAGANO, *Patente a punti per la sicurezza sul lavoro*, *cit.*; P. RAUSEI, *Dal PNRR tutele per il lavoro, riassetto delle ispezioni e nuove sanzioni*, *cit.*, pp. 737-738; C. DAMIANO, *op. cit.*, p. 1616 ss.; G. BONANOMI, *La certificazione dei contratti di lavoro e di appalto negli ambienti confinati o sospetti di inquinamento*, in corso di pubblicazione in *LG*, 2024. Pone una serie di interessanti interrogativi S. MARGIOTTA, *Patente a crediti in materia di sicurezza del lavoro: tre questioni cruciali*, in *DPL*, 2024, n. 32-33.

<sup>(305)</sup> La patente sarà pertanto necessaria per poter operare in qualunque luogo in cui si effettuino lavori edili o di ingegneria civile, il cui elenco è riportato nell'Allegato X. Sono esclusi dall'obbligo del possesso della "patente a crediti" coloro che effettuano mere forniture o prestazioni di natura intellettuale, mentre le imprese e i lavoratori autonomi stabiliti in uno Stato membro dell'Unione europea diverso dall'Italia o in uno Stato non appartenente all'Unione europea dovranno possedere un documento equivalente rilasciato dalla competente autorità del Paese d'origine e, nel caso di Stato non appartenente all'Unione europea, validamente riconosciuto secondo la legge italiana. Inoltre, non sono tenute al possesso della patente le imprese con attestato di qualificazione SOA in classifica pari o superiore alla III, di cui all'art. 100, comma 4, del d.lgs. n. 36/2023 (art. 27, comma 15, d.lgs. n. 81/2008, introdotto dall'art. 29, comma 19, del d.l. n. 19 del 2024).

<sup>(306)</sup> Lettera inserita dall'art. 29, comma 19, lett. *b*, n. 1, del d.l. n. 19/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 56/2024.

Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura; di aver adempiuto agli obblighi formativi previsti per il datore di lavoro, i dirigenti, i preposti e i lavoratori dell'impresa nonché per i lavoratori autonomi; di essere in possesso di DURC, di Documento di valutazione dei rischi (DVR) e di Documento unico di regolarità fiscale (DURF); dell'avvenuta designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione <sup>(307)</sup>.

Le informazioni relative alla patente sono annotate in un'apposita sezione del PNS <sup>(308)</sup>, unitamente ad ogni utile informazione contenuta nel Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro <sup>(309)</sup>.

La patente ha una dotazione iniziale di 30 crediti e – sulla falsariga di quanto avviene per la patente a punti prevista dal Codice della strada – se si commettono determinate violazioni, accertate dagli organi di vigilanza in materia, i crediti vengono scalati, andando a erodere il saldo iniziale.

Il punteggio della patente subisce le decurtazioni correlate alle risultanze dei provvedimenti definitivi emanati nei confronti dei datori di lavoro, dirigenti e preposti delle imprese o dei lavoratori autonomi, nei casi e nelle misure indicati nel nuovo Allegato I-*bis* al TU n. 81/2008, introdotto dall'articolo 29, comma 19, del decreto-legge n. 19/2024 convertito. Al proposito, in ottica garantistica, sono da considerarsi provvedimenti definitivi le sentenze passate in giudicato e le ordinanze-ingiunzioni di cui all'articolo 18 della legge n. 689/1981 divenute definitive: essi devono essere comunicati, entro 30 giorni, anche con modalità informatiche, dall'amministrazione che li ha emanati all'INL ai fini della decurtazione dei crediti.

Qualora nell'ambito dello stesso accertamento ispettivo vengano contestate più violazioni tra quelle indicate nell'Allegato I-*bis*, i crediti devono essere decurtati dalla patente in misura non eccedente il doppio di quella prevista per la violazione più grave (articolo 27, comma 6).

---

<sup>(307)</sup> Il possesso dei requisiti è autocertificato dal datore di lavoro ai sensi del d.P.R. n. 445/2000. La patente è revocata in caso di dichiarazione non veritiera sulla sussistenza di uno o più requisiti, accertata in sede di controllo successivo al rilascio. Decorsi 12 mesi dalla revoca, l'impresa o il lavoratore autonomo può richiedere il rilascio di una nuova patente.

<sup>(308)</sup> Art. 10, d.lgs. n. 124/2004.

<sup>(309)</sup> Art. 8, d.lgs. n. 81/2008.

A fronte di infortuni da cui sia derivata la morte o un'inabilità permanente al lavoro, assoluta o parziale, l'INL può sospendere <sup>(310)</sup>, in via cautelativa, la patente fino ad un massimo di 12 mesi <sup>(311)</sup>, con possibilità di ricorso avverso il provvedimento sospensivo ai sensi e per gli effetti dell'articolo 14, comma 14, alla DIL competente per territorio, la quale dovrà pronunciarsi entro il termine di 30 giorni dalla notifica del ricorso (decorso inutilmente tale termine, il provvedimento di sospensione cautelare perde di efficacia).

Se si scende sotto i 15 crediti non si potrà più lavorare nell'ambito della cantieristica, se non per il completamento delle opere in corso al momento dell'ultima decisiva decurtazione quando i lavori eseguiti sono superiori al 30 per cento del valore del contratto, con l'eccezione di una eventuale irrogazione del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale di cui all'articolo 14 del decreto legislativo n. 81/2008.

Se inizialmente il decreto-legge n. 19/2024 prevedeva una multa da 6.000 a 12.000 euro, la successiva legge di conversione prevede che ai cantieri sprovvisti della patente, o in possesso di una patente recante un punteggio inferiore ai quindici punti, è irrogata una sanzione amministrativa *ad hoc* pari al 10 per cento del valore dei lavori (somma talora elevatissima) e, comunque, non inferiore a 6.000 euro (non soggetta alla procedura di cui all'articolo 301-*bis* del TU n. 81/2008) <sup>(312)</sup> e con l'esclusione dalla partecipazione ai lavori pubblici di cui al decreto legislativo n. 36/2023 per un periodo di 6 mesi. Inoltre, il mancato possesso della patente a crediti, o dell'attestato equivalente o dell'attestazione SOA in classifica

---

<sup>(310)</sup> I presupposti sono stati declinati dal d.m. n. 132/2024 citato, secondo cui i presupposti per l'adozione del provvedimento sono dati dal verificarsi di infortuni: da cui deriva la morte di uno o più lavoratori imputabili al datore di lavoro, al suo delegato ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. n. 81/2008 ovvero al dirigente di cui all'art. 2, comma 1, lett. *d*, del medesimo decreto legislativo, almeno a titolo di colpa grave; da cui deriva l'inabilità permanente di uno o più lavoratori o una irreversibile menomazione suscettibile di essere accertata immediatamente, imputabile ai soggetti di cui sopra almeno a titolo di colpa grave. Se nel primo caso la sospensione, ai sensi del citato decreto ministeriale, «è obbligatoria, fatta salva la diversa valutazione dell'Ispettorato adeguatamente motivata», nel secondo caso presenta maggiori caratteri di discrezionalità («la sospensione può essere adottata se le esigenze cautelari non sono soddisfatte mediante il provvedimento di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 o all'articolo 321 del codice di procedura penale»).

<sup>(311)</sup> Il d.m. n. 132/2024 citato prevede, in aggiunta, che la durata della sospensione della patente «è determinata tenendo conto della gravità degli infortuni nonché della gravità della violazione in materia di salute e sicurezza e delle eventuali recidive». Pertanto, ai fini della determinazione della durata, occorre tener conto sia delle conseguenze dell'evento infortunistico, sia della gravità delle violazioni, sia delle eventuali recidive.

<sup>(312)</sup> Gli introiti derivanti dalle sanzioni sono destinati al bilancio dell'INL e concorrono al finanziamento delle risorse necessarie all'implementazione dei sistemi informatici necessari al rilascio e all'aggiornamento della patente.

pari o superiore alla III rileva ai fini dell'applicazione della sanzione in capo al committente o responsabile dei lavori.

Le disposizioni in materia di patente a crediti di cui all'articolo 27, commi 1-13, del decreto legislativo n. 81/2008 sono in vigore soltanto per le imprese e i lavoratori autonomi che operano nel settore edile, ma la norma prevede espressamente che esse possono essere estese ad altri ambiti di attività individuati con decreto del Ministro del lavoro, sentite le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative (articolo 27, comma 14, decreto legislativo n. 81/2008, introdotto dall'articolo 29, comma 19, del decreto-legge n. 19/2024).

Quanto al secondo profilo, l'articolo 29, commi 10-13, disciplina l'onere di verificare la congruità dell'incidenza della manodopera negli appalti, pubblici e privati, per la realizzazione di lavori edili. Tale onere, che risulta espressamente previsto in capo al responsabile di progetto per quanto riguarda il settore pubblico e in capo al committente per quanto riguarda il settore privato, deve essere previsto prima di procedere al saldo finale dei lavori e deve essere calcolato con riferimento all'opera complessiva (nei casi e secondo le modalità di cui al decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali previsto dall'articolo 8, comma 10-*bis*, del decreto-legge n. 76/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 120/2020).

L'articolo 29, ai commi 11 e 12, effettua poi una differenziazione tra appalti pubblici e privati, in caso di avvenuto versamento del saldo finale in assenza di esito positivo della verifica o di previa regolarizzazione della posizione da parte dell'impresa affidataria dei lavori. In caso di appalto pubblico (comma 11), se di valore complessivo pari o superiore a 150.000 euro tale condizione deve essere considerata dalla stazione appaltante ai fini della valutazione della performance dello stesso e comunicata all'Autorità nazionale anticorruzione (Anac) (anche ai fini dell'esercizio dei poteri ad essa attribuiti ai sensi dell'articolo 222, comma 3, lettera *b*, del Codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo n. 36/2023). In caso di appalto privato (comma 12), se di valore complessivo pari o superiore a 500.000 euro, viene prevista la sanzione amministrativa da euro 1.000 ad euro 5.000 a carico del committente.

Da ultimo sul punto, il comma 13 prevede che i soggetti legittimati ad accertare tali violazioni e, nel caso di appalti privati, ad irrogare le sanzioni richiamate, siano gli organi di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale (ferme restando le rispettive competenze previste a legislazione vigente, anche sulla base di segnalazioni di enti pubblici e privati).

Quanto al terzo profilo, l'articolo 29, comma 1, lettera *a*, del decreto-legge n. 19/2024, modificando l'articolo 1, comma 1175, della legge n. 296/2006, ha previsto che, al fine di poter ottenere dei benefici contributivi e normativi previsti

dall'ordinamento, è necessaria – oltre che il possesso del DURC *ex* decreto ministeriale 30 gennaio 2025 e il “rispetto” <sup>(313)</sup> della contrattazione collettiva nazionale, aziendale o territoriale, stipulata dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale – anche l'assenza di violazioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro e il rispetto della normativa in materia di tutela delle condizioni di lavoro, secondo l'elenco che sarà definito con successivo decreto ministeriale. Una disposizione che, avendo un effetto “restrittivo” e in voluta contraddizione rispetto all'interpretazione fornita dall'INL con la circolare 18 luglio 2017, n. 3, preclude al datore di lavoro il godimento del beneficio anche qualora la violazione si riferisca ad uno solo dei lavoratori dell'azienda <sup>(314)</sup>.

La lettera *b* dello stesso articolo ha previsto, altresì, con l'aggiunta di un nuovo comma 1175-*bis* alla disciplina del 2006, la garanzia della spettanza dei benefici nell'ipotesi di successiva regolarizzazione degli obblighi contributivi ed assicurativi, nonché il ripristino delle norme in materia di salute e sicurezza e condizioni di lavoro, entro i termini imposti dagli organi di vigilanza. Di contro, nel caso di violazioni amministrative per le quali non è consentita la regolarizzazione, il recupero del beneficio non potrà essere superiore al doppio dell'importo delle sanzioni comminate.

Questa norma, molto attesa dagli operatori pratici del diritto, pone rimedio all'ipotesi della perdita di agevolazioni dal valore economico rilevante, anche a distanza di molto tempo dal loro godimento e a fronte di violazioni di entità patrimoniale trascurabile o, addirittura, di carattere meramente formale; situazione questa che stava creando copiose vicissitudini giudiziali sulle azioni di “recupero” dell'Inps, sul presupposto di anomalie amministrative o procedurali (come errori della denuncia mensile Uniemens), asseritamente ostative al rilascio del DURC <sup>(315)</sup>. Al riguardo, sullo sfondo, rimane da valutare il coordinamento del nuovo comma 1175-*bis* con un'altra norma “calmieratrice” previgente, il

---

<sup>(313)</sup> Sulle possibili interpretazioni del termine si veda G. PIGLIALARMÌ, *Dubbi e perplessità sulla circolare n. 7/2019 dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro*, in *Boll. ADAPT*, 2019, n. 19. Per approfondimenti si veda anche P. RAUSEI, *Nuove condizioni per il Durc a tutela del lavoro regolare*, in *DPL*, 2024, n. 14; S. PAGANI, L. TETTAMANTI, *Le modifiche al comma 1175 e nuovo comma 1175bis, art. 1, L. 296/2006, introdotte dall'art. 29, c. 1, D.L. 19/2024, convertito in L. 56/2024. Le novità in tema di DURC e fruizione di benefici normativi e contributivi*, in *LDE*, 2024, n. 3.

<sup>(314)</sup> Cfr. Atti parlamentari, Camera dei Deputati, d.d.l. AC 1752, V Commissione Bilancio e Tesoro, p. 204.

<sup>(315)</sup> Cfr. F. LOMBARDO, *A agevolazioni e regolarità contributiva: alcuni principi giurisprudenziali*, in *Boll. ADAPT*, 2021, n. 23.

comma 10 dell'articolo 6, decreto-legge n. 338/1989, anch'essa talvolta utilizzata in giurisprudenza nelle controversie succitate <sup>(316)</sup>.

### 13. Alcune considerazioni conclusive

Nel corso del capitolo sono stati esaminati i penetranti poteri riconosciuti agli ispettori del lavoro per garantire la legalità all'interno delle imprese e, ancor meglio, del mercato del lavoro; poteri che, come si è visto, sono riconducibili non solo al tradizionale approccio repressivo-sanzionatorio, ma anche ad un approccio preventivo e promozionale della cultura della legalità (si vedano gli articoli 8 e 9 del decreto legislativo n. 124/2004), unito ad un approccio di natura conciliativa (si veda l'articolo 11 del decreto legislativo n. 124/2004).

Infatti, in materia di lavoro – forse più che in altre branche del diritto – la prospettiva repressivo-sanzionatoria esclusivamente afflittiva è del tutto insoddisfacente, appalesandosi anche la necessità di tutelare i diritti dei lavoratori e delle lavoratrici e, conseguentemente, di porsi (anche) in una prospettiva riparatoria, attraverso la rimozione della situazione di irregolarità e, profilo non certo secondario, in costanza del rapporto di lavoro <sup>(317)</sup>.

In questa direzione, seppur con caratteristiche tra loro eterogenee, muovono gli istituti della diffida ad adempiere (articolo 13, decreto legislativo n. 124/2004; cfr. *supra*, § 8.3), della prescrizione obbligatoria (articolo 15, decreto legislativo n. 124/2004; cfr. *supra*, § 9) e del potere di disposizione del personale ispettivo (articolo 14, decreto legislativo n. 124/2004; cfr. *supra*, § 10), rivelando la considerazione dell'ordinamento nei confronti dell'esigenza di rimuovere le situazioni di illecito attraverso il ripristino, a carico del datore di lavoro trasgressore, delle condizioni di legalità <sup>(318)</sup>.

---

<sup>(316)</sup> Cfr. App. Bari 21 maggio 2021, n. 599. Così F. AVANZI, P. RAUSEI, *L. 29 aprile 2024, n. 56 di conversione del D.L. 2 marzo 2024, n. 19 (c.d. Decreto PNRR): Appalti, benefici contributivi, compliance previdenziale, ispezioni e sanzioni per una ripresa "resiliente" del lavoro regolare*, in [www.rivistalabor.it](http://www.rivistalabor.it), 1° maggio 2024.

<sup>(317)</sup> Per approfondimenti si veda M. NOVELLA, *La tutela amministrativa e penale del lavoro tra punizione e riparazione*, in *LD*, 2017, n. 3-4.

<sup>(318)</sup> La tendenza ad incentivare comportamenti datoriali volti a regolarizzare le situazioni di illecito si possono trovare anche in altri istituti, come quello dell'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008 della sospensione dell'attività di impresa (su cui *infra*, cap. II, sez. I, § 7): infatti, condizione necessaria per la revoca della misura interdittiva è la regolarizzazione dei lavoratori "in nero" o, nel caso di sospensione per gravi violazioni della disciplina in materia di salute e sicurezza sul lavoro di cui all'Allegato I dello stesso decreto, il ripristino delle regolari condizioni di lavoro e la rimozione delle conseguenze pericolose delle violazioni.

Nei primi due istituti citati – operanti rispettivamente nell’ambito degli illeciti amministrativi e penali – il ravvedimento del trasgressore entro il termine previsto consente di accedere a regimi sanzionatori di maggior favore: in tal caso, quindi, la regolarizzazione non evita la sanzione, ma ne riduce l’entità.

Centrale, nella logica di funzionamento di incentivo alla regolarizzazione dei due istituti, è dunque il valore deterrente della sanzione (più severa) minacciata. In altri termini, si tratta di istituti volti a incentivare il comportamento sanante del datore/trasgressore, ma non a imporlo, nel presupposto che costui, considerando il possibile alleggerimento della sanzione, sia spinto a rimediare alla situazione di illecito, così realizzando l’interesse protetto della disposizione violata a favore dei lavoratori e delle lavoratrici.

Quanto al potere di disposizione, invece, esso permette all’ispettore di rendere maggiormente effettive tutte quelle norme in materia di lavoro e legislazione sociale, la cui violazione non è punita con una sanzione (c.d. norme imperfette); in altre parole, si cerca di indurre il datore di lavoro a adempiere a tutto tondo ai precetti posti dalla legge e dal CCNL, ma in questo caso all’adozione di una disposizione da parte dell’ispettore non fa seguito necessariamente l’applicazione di una sanzione.

Inoltre, proprio per la sua caratteristica di costituire un ordine cui il datore di lavoro è tenuto a adempiere, ben si presta ad essere utilizzata quale strumento di carattere riparatorio a garanzia della corretta osservanza degli obblighi del datore di lavoro, con riflessi immediati sul rapporto individuale di lavoro. E, in effetti, l’istituto può essere strumentale alla realizzazione di interventi a tutela dell’interesse del lavoratore, oltre che ad un’applicazione volta al ripristino della situazione di legalità, con conseguente “inveramento” di diritti in costanza di rapporto di lavoro <sup>(319)</sup>.

Nella prassi ispettiva si rende quindi necessaria la valorizzazione di questi strumenti, in quanto né la sanzione penale più severa né la sanzione amministrativa pecuniaria più elevata – a prescindere dal confronto dei due strumenti (su cui *infra*, capitoli II e III) – riescono ad assicurare il ripristino delle condizioni di legalità una volta che le norme lavoristiche e previdenziali sono state violate; invero, l’apparato sanzionatorio, al più, può svolgere una funzione deterrente, cercando di prevenire gli illeciti datoriali. L’interesse tutelato dalla norma trasgredita può, invece, passare solo attraverso misure riparative di carattere sanatorio, cioè di misure che tendono ad «eliminare le conseguenze illegali dell’atto creando le condizioni necessarie per la loro legalizzazione» <sup>(320)</sup>.

---

<sup>(319)</sup> M. NOVELLA, *Contratto di lavoro e ispezione. Modelli e strumenti tra interessi pubblici e privati*, cit., pp. 84-85.

<sup>(320)</sup> N. BOBBIO, *Contributi ad un dizionario giuridico*, Giappichelli, 1994, p. 319.

Bene ha fatto, pertanto, il legislatore quando ha variegato gli strumenti affidati agli ispettori, attribuendo la possibilità di svolgere attività preventivo-promozionali, attività conciliative (anche in funzione di deflazione delle controversie)<sup>(321)</sup> e, una volta che si è realizzato l'illecito, affiancare alle misure sanzionatorie anche quelle riparatorie, per meglio garantire la dignità delle persone che lavorano. In attesa dell'assestamento delle novità normative introdotte nel 2024 sull'assetto istituzionale dell'INL, il programma di immissione in ruolo di nuove unità ispettive potrà agevolare la macchina ispettiva, permettendo un maggiore e anche migliore utilizzo dei penetranti poteri riconosciuti ai "guardiani della legalità" non sempre adeguatamente controbilanciati dai mezzi di difesa messi a disposizione dei datori di lavoro (si veda *supra*, §§ 8.4 e 8.5).

---

<sup>(321)</sup> In generale sulla conciliazione nel diritto del lavoro si veda A. DI STASI, *L'importanza nella conciliazione nel diritto del lavoro*, in AA.VV., *Temi di diritto del lavoro*, Affinità Elettive, 2022, pp. 27-32; A. DI STASI, *La conciliazione nei rapporti di lavoro*, in AA.VV., *Altri strumenti di soluzione delle controversie e istituti affini*, ESI, 2020, p. 195 ss.; A. PESSI, *La conciliazione nel diritto del lavoro: spunti per un dibattito*, in *MGL*, 2019, n. 1.



## Capitolo II.

# Il contrasto al lavoro sommerso e allo sfruttamento: sanzione amministrativa vs sanzione penale

### 1. Introduzione

Gli ispettori del lavoro giocano un ruolo diverso, ma sempre essenziale, nel contrasto alle più importanti manifestazioni di quel fenomeno eterogeneo e complesso che denominiamo “lavoro irregolare”: ci si riferisce, in particolare, al lavoro sommerso (detto altrimenti con un’infelice commistione di termini anche lavoro “in nero”) <sup>(1)</sup> e allo sfruttamento <sup>(2)</sup>.

Per quanto riguarda il primo, gli ispettori rivestono un ruolo fondamentale specie nella fase di accertamento e contestazione dell’illecito, nonché nella successiva fase sanzionatoria, affidata, in particolar modo, alla c.d. maxisanzione contro il lavoro sommerso (articolo 3, comma 3, decreto-legge n. 12/2002, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 73/2002, come successivamente modificato nel corso del tempo), di natura amministrativa e notoriamente molto afflittiva, che – come vedremo – spesso pure si accompagna all’altrettanto incisivo provvedimento di sospensione dell’impresa di cui all’articolo 14 del decreto legislativo n. 81/2008.

Nella lotta al fenomeno sfruttativo, invece, dopo l’accertamento, il ruolo degli ispettori viene “marginalizzato”, lasciando la partita di lotta in mano alla magistratura penale.

Comunque sia, esso viene contrastato dal legislatore con la previsione della fattispecie incriminatrice dell’«intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro» di cui all’articolo 603-*bis* c.p., che ha raggiunto oggi confini applicativi certamente ignoti al momento della sua formulazione, intrecciandosi strutturalmente con i metodi della produzione <sup>(3)</sup> dell’attuale sistema capitalistico digitale e traendo

---

<sup>(1)</sup> Sulle questioni definitorie si veda *ex multis* S. CIUCCIOVINO, *Undeclared work e lavoro sommerso: definizioni e fenomenologie nella prospettiva nazionale e sovranazionale*, in RGL, 2023, n. 3, I.

<sup>(2)</sup> Sul concetto di “sfruttamento” si veda L. CALAFA, *Per un approccio multidimensionale allo sfruttamento lavorativo*, in LD, 2021, n. 2, p. 203 ss.; F. BANO, *Quando lo sfruttamento è smart*, *ivi*, p. 303.

<sup>(3)</sup> Cfr. V. MONGILLO, *Forced labour e sfruttamento lavorativo nella catena di fornitura delle imprese: strategie globali di prevenzione e repressione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell’Economia*, 2019, n. 3-4.

ulteriore linfa dalla devastazione economica ereditata dalla pandemia globale generata dal Covid-19.

A quasi un decennio di distanza dalla riforma operata sull'articolo 603-*bis* c.p. dalla legge n. 199/2016, è importante fare un bilancio dell'esperienza applicativa di questa fattispecie delittuosa, anche per trarne degli insegnamenti *de jure condendo*.

Del resto, a sottolineare l'opportunità, oltre che la tempestività, di una tale riflessione è proprio la crescente attenzione che al problema dello sfruttamento dei lavoratori viene dedicato dalla cronaca giornalistica e dal dibattito politico, oltre che scientifico, essendosi moltiplicate le inchieste giudiziarie sullo sfruttamento del lavoro e sul caporalato.

Da qui l'interesse e la necessità di misurare l'effettiva idoneità dell'articolo 603-*bis* c.p. a contrastare un fenomeno che, non solo non è stato debellato, ma risulta difficile da estirpare, anche perché muta e si adatta alle nuove realtà economiche e sociali. Infatti, come sostenuto dalla dottrina <sup>(4)</sup>, il delitto di cui all'articolo 603-*bis* c.p. si è progressivamente ampliato dal caporalato agricolo alle moderne operazioni di sfruttamento digitale, disseminate in (quasi) tutti i settori produttivi, costituendo la *gig and platform economy* un "acceleratore di irregolarità". Del resto, le varianti del fenomeno ormai sono così estese da essere sconosciute anche agli stessi lavoratori, "ingranaggio fragile" <sup>(5)</sup> dell'intero sistema di produzione.

L'auspicio *de jure condendo* è che il legislatore, allargando i suoi orizzonti, superi la rappresentazione stereotipata dello sfruttamento del lavoro legato a contesti rurali e alle aree meno sviluppate del nostro Paese <sup>(6)</sup> in favore di una rinnovata prospettiva che riconosca le molteplici forme di manifestazione del fenomeno del caporalato sotto il profilo sociologico-criminale ed elabori strategie di contrasto allo stesso tempo mirate ma di più ampio respiro (su cui *amplius infra*) rispetto al mero approccio repressivo di stampo penalistico.

Del resto, a quasi quattordici anni dalla sua entrata in vigore, e nonostante il ritocco del 2016, il reato di cui all'articolo 603-*bis* c.p. non ha ancora trovato esauriente risposta nelle aule dei tribunali sia per le difficoltà nel pervenire ad un attendibile quadro probatorio, sia per le numerose criticità interpretative createsi

---

<sup>(4)</sup> S. SEMINARA, *Nuove schiavitù e società "civile": il reato di sfruttamento del lavoro*, in *Diritto Penale e Processo*, 2021, n. 2.

<sup>(5)</sup> R. BLAIOTTA, *Diritto penale e sicurezza del lavoro*, Giappichelli, 2020, p. 12.

<sup>(6)</sup> Per una comprensione dell'estensione del fenomeno si può fare riferimento ai rapporti *Agromafie e caporalato* redatti dall'Osservatorio Placido Rizzotto della Flai-Cgil, Y. SAGNET, L. PALMISANO, *Ghetto Italia. I braccianti stranieri tra caporalato e sfruttamento*, Fandango Libri, 2015, nonché M. OMIZZOLO, *Sotto padrone. Uomini, donne e caporali nell'agromafia italiana*, Feltrinelli, 2019.

a causa dell'infelice formulazione (sia quella originaria sia quella attuale) della norma <sup>(7)</sup>.

Concludendo questa breve rassegna introduttiva delle tematiche che saranno sviluppate nel prosieguo, stante la diversità delle reazioni sanzionatorie previste dal legislatore nei casi di lavoro sommerso e lavoro sfruttato, la riflessione su questi due strumenti – uno di natura amministrativa e l'altro penale – è propedeutica ad una valutazione sull'efficacia degli stessi (*amplius infra*, capitolo III).

---

<sup>(7)</sup> Così S. ROSSI, *Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro: gli incerti confini della fattispecie*, in *LG*, 2023, n. 8-9.

## Sezione I. LA MAXISANZIONE E LA SOSPENSIONE DELL'ATTIVITÀ

### 2. Premessa

Autorevole dottrina ha evidenziato come «la metafora del lavoro sommerso, o nero, ma potrebbe anche dirsi clandestino o occulto, si può assumere [...] come espressiva [...] dell'occultamento o oscuramento del lavoro, interamente o in alcuni profili, all'occhio [...] del diritto, per evitare o distorcere l'applicazione di alcune norme o serie di norme»; così «negli effetti, e nei propositi di chi lo organizza, [...] questo lavoro è irregolare [...], non tanto e non sempre perché non è conforme quanto perché vuol sfuggire a regole, concernenti le condizioni ma più spesso le conseguenze del suo svolgimento»<sup>(8)</sup>.

Ormai da tempo il fenomeno del lavoro sommerso – vero e proprio “tallone d'Achille” dell'economia nazionale<sup>(9)</sup> – è finito nel mirino del legislatore, che ha approntato misure di contrasto consistenti nell'applicazione di pesanti sanzioni nei confronti dei datori di lavoro che occupano manodopera in modo irregolare<sup>(10)</sup>. Infatti, nata nell'ambito delle strategie di lotta al lavoro sommerso e di spinta all'emersione di cui alla legge n. 383/2001<sup>(11)</sup>, la sanzione amministrativa previ-

---

<sup>(8)</sup> Così M. DELL'OLIO, *Il lavoro sommerso e la “lotta per il diritto”*, in *ADL*, 2000, n. 1, p. 43.

<sup>(9)</sup> Secondo ISTAT, *L'economia non osservata nei conti nazionali. Anni 2017-2020*, Istat Statistiche Report, 13 ottobre 2022, nel 2020 l'incidenza del sommerso economico sul PIL in Italia è del 9,5% (pari a circa 157 milioni di euro), essendo alimentata da circa 2.968.000 occupati irregolari, con un tasso di irregolarità del 12% (che supera il 40% nel settore dei servizi alle persone). Per una sintetica distinzione tra economia sommersa, sommerso d'azienda e sommerso di lavoro si veda M. THIONE, M. SILVARI, *Il contrasto al “sommerso di lavoro”*, in *Il Fisco*, 2007, n. 1.

<sup>(10)</sup> M. ESPOSITO, U. GARGIULO, *Il contrasto al lavoro sommerso: potestà legislativa regionale e strumenti di intervento*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *La legislazione regionale in materia di lavoro. Studi preparatori*, ARLAV, 2007, p. 75 ss.; M. ESPOSITO, M. RUSCIANO (a cura di), *Lavoro sommerso in Campania. Linee di intervento*, Massa, 2006; M. ESPOSITO, voce *Lavoro sommerso*, in *Enc. Dir.*, 2011, vol. V, p. 755 ss.; A. VISCOMI, *Lavoro sommerso ed immigrazione*, in *LG*, 2008, n. 1, p. 22 ss.; M. SALA CHIRI, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro*, Jovene, 2008; S. MCKAY, *Gli aspetti transnazionali del lavoro sommerso ed il ruolo della legislazione europea*, in *DLM*, 2014, n. 1.

<sup>(11)</sup> Per approfondimenti si veda A. BELLAVISTA, A. GARILLI, *Politiche pubbliche e lavoro sommerso: realtà e prospettive*, in *RGL*, 2012, n. 2, I; A. BELLAVISTA, *I contratti di riallineamento retributivo e l'emersione del lavoro sommerso*, ivi, 1998, n. 1, I; A. BELLAVISTA, *Al di là del lavoro sommerso*, ivi, 2008, n. 1,

sta dall'articolo 3, comma 3, del decreto-legge n. 12/2002 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 73/2002), enfaticamente denominata dagli operatori anche "maxisanzione", punisce la condotta del datore di lavoro che occupa presso la propria azienda lavoratori "in nero" <sup>(12)</sup>.

Più approfonditamente, il citato articolo 3, comma 3, nella sua formulazione originaria, prevedeva per ogni lavoratore non risultante dalla documentazione obbligatoria in materia di lavoro un'energica sanzione pecuniaria – "aggiuntiva" rispetto a quelle, piuttosto blande, che all'epoca erano previste dall'ordinamento – «dal 200 al 400 per cento dell'importo del costo del lavoro calcolato sulla base dei vigenti contratti collettivi nazionali, per il periodo compreso tra l'inizio dell'anno e la data di contestazione della violazione».

Il *quantum* sanzionatorio veniva determinato da un meccanismo presuntivo ancorato alla data dell'accertamento ispettivo: pertanto, non si teneva conto delle peculiarità del caso concreto e non vi era nemmeno la possibilità di provare che il rapporto di lavoro irregolare fosse iniziato dopo il 1° gennaio dell'anno in cui veniva accertata la violazione, con conseguente diritto alla riduzione della sanzione.

Come del resto prevedibile, la norma è stata oggetto di una importante pronuncia della Corte costituzionale <sup>(13)</sup> e da lì in poi ritoccata più volte nel corso degli

---

I, p. 11 ss.; A. BELLAVISTA, *I contratti di riallineamento retributivo*, in NLCC, 1998, n. 5-6; L. BATTISTA, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità europea del lavoro*, Cacucci, 2022; L. ZOPPOLI, *Unione Europea e lavoro sommerso: nuove attenzioni e vecchie contraddizioni*, in RGL, 2008, n. 1, I.

<sup>(12)</sup> Tale previsione, all'epoca della sua entrata in vigore, si inseriva in un contesto normativo di incentivi fiscali e contributivi destinati ai datori di lavoro che regolarizzavano i lavoratori non dichiarati, rappresentando l'alternativa, di carattere repressivo, per coloro i quali invece non aderivano alla c.d. campagna di emersione. Per una ricostruzione della tematica si rinvia a A. VISCOMI, *Profili giuridici del lavoro sommerso*, in DML, 2000, n. 2; A. VISCOMI, *Incentivi all'emersione del lavoro sommerso e tecniche di accesso*, in RDSS, 2002, n. 1; G. CAPUTI ET AL., *L'emersione del lavoro irregolare*, Cacucci, 2002; A. BELLAVISTA, *Il lavoro sommerso*, Giappichelli, 2000; A. BELLAVISTA, *L'emersione del "lavoro nero" nella legge finanziaria per il 2007*, in RDSS, 2007, n. 2; P. PENNESI, D. PAPA, *Sanzione per lavoro sommerso e questione di legittimità*, in DRI, 2005, n. 4; V. PINTO (a cura di), *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Cacucci, 2007; V. PINTO, *Gli interventi legislativi regionali di contrasto al lavoro nero e di sostegno all'emersione*, in RGL, 2012, n. 2, I; F. BUFFA, *Lavoro nero*, Giappichelli, 2008; D. GAROFALO, *Le misure contro il lavoro sommerso*, in M. MISCIONE, D. GAROFALO (a cura di), *Collegato Lavoro 2010. Commentario alla legge n. 183/2010*, Ipsoa, 2011, pp. 863-901; G. IMPERATORI, P. RAUSEI, *Prevenzione e promozione nel contrasto al lavoro irregolare e sommerso*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act. Commento sistematico dei decreti legislativi nn. 22, 23, 80, 81, 148, 149, 150 e 151 del 2015 e delle norme di rilievo lavoristico della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità per il 2016)*, Giuffrè, 2016, p. 540 ss.; V. FERRANTE, *Economia "informale" e politiche del lavoro: un nuovo inizio?*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – II, 2017, n. 337.

<sup>(13)</sup> C. cost. 12 aprile 2005, n. 144, in *GCost*, 2005, n. 4, p. 872 ss., con cui fu dichiarata l'illegittimità dell'art. 3, comma 3, nella versione originaria, nella parte in cui non ammetteva la possibilità di provare che il rapporto di lavoro irregolare fosse iniziato successivamente al 1° gennaio

anni <sup>(14)</sup>. Da ultimo, sulla già tormentata normativa <sup>(15)</sup>, è intervenuto nuovamente il decreto-legge n. 19/2024 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 56/2024), incrementando ulteriormente gli importi della sanzione (che già era “maxi”) <sup>(16)</sup>: il quadro punitivo che ne discende rende, quindi, ancor più gravosa la decisione di impiegare manodopera senza averla preventivamente assunta in modo regolare, proprio al fine di dissuadere il datore di lavoro dal porre in essere tale condotta <sup>(17)</sup>.

---

dell'anno in cui era veniva constatata la violazione. Il giudice costituzionale, dunque, ha ritenuto necessario, ai fini della determinazione della sanzione, attribuire rilievo alla gravità dell'illecito compiuto dal datore di lavoro, consentendogli di dimostrare una durata del rapporto di lavoro irregolare inferiore a quella presunta dalla legge, in ossequio al diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost.

<sup>(14)</sup> Ad opera dell'art. 36-*bis*, comma 7, lett. *a*, del d.l. n. 223/2006 (convertito, con modificazioni, dalla l. n. 248/2006), dell'art. 4 della l. n. 183/2010, del d.l. n. 145/2013 (convertito, con modificazioni, dalla l. n. 9/2014), del d.lgs. n. 151/2015, dell'art. 1, comma 445, lett. *d*, n. 1, della l. n. 145/2018 che ha introdotto apposite maggiorazioni, e dell'art. 7, comma 15-*bis*, del d.l. n. 4/2019 (convertito, con modificazioni, dalla l. n. 26/2019). Per l'evoluzione della maxisanzione si veda tra gli altri E. DE GREGORIO, *Lavoro totalmente e parzialmente irregolare: la giurisprudenza attenua il rigore sanzionatorio della legge*, in RIDL, 2010, n. 2, II; P. FERRARI, *Le nuove misure contro il lavoro sommerso*, in GI, 2011, n. 11; C. CATALDO, *La maxisanzione per il lavoro irregolare: passato e prospettive secondo la riforma*, in RDSS, 2011, n. 2; M. VACCARI, *Alcuni profili problematici nella riforma del Collegato lavoro relativi alla maxisanzione contro il lavoro sommerso*, in F. BASENGHI, A. RUSSO (a cura di), *Giustizia del lavoro ed effettività dei diritti. Contributi sulla legge n. 183/2010*, Giappichelli, 2012; G. CAROSIELLI, *I nuovi importi sanzionatori del piano c.d. “Destinazione Italia” nel regime temporale di applicazione chiarito dal Ministero del lavoro*, in DRI, 2014, n. 3; L. GIANSAANTI, *Aiuti di Stato, lavoro nero e procedura di emersione*, in D. GOTTARDI (a cura di), *Legal Frame Work. Lavoro e legalità nella società dell'inclusione*, Giappichelli, 2016, p. 34 ss.; in modo molto critico sul succedersi degli interventi di modifica della disciplina in esame si veda F. STOLFA, *La revisione del regime delle sanzioni in materia di lavoro e legislazione sociale*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Semplificazioni, sanzioni, ispezioni nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2016, p. 71 ss.

<sup>(15)</sup> Per una bibliografia essenziale sul tema, oltre alla letteratura già citata, si rinvia a L. IERO, *Lavoro sommerso: la nuova maxisanzione*, in DPL, 2005, n. 22; G. DI CORRADO, *Lavoro nero e maxisanzione nel Collegato lavoro*, in DML, 2011, n. 1-2; G. GENTILE, *Lavoro sommerso: tecniche di emersione e regime sanzionatorio*, in A. PERULLI, L. FIORILLO (a cura di), *Rapporto individuale e processo del lavoro*, Giappichelli, 2013, p. 93 ss.; G. CIOFFI, *Lavoro sommerso: applicazione della maxisanzione*, in DPL, 2022, n. 23; P. RAUSEI, *La nuova maxisanzione contro il lavoro sommerso*, *ivi*, 2015, n. 42; P. RAUSEI, *Le sanzioni riformate*, *ivi*, n. 41; P. RAUSEI, *Lavoro sommerso: fra maxisanzione e sospensione*, in LG, 2023, n. 2; P. RAUSEI, *Ispezioni e sanzioni a contrasto del lavoro sommerso*, in RGL, 2023, n. 3, I; P. RAUSEI, *Illeciti e sanzioni. Il diritto sanzionatorio del lavoro*, Ipsoa, 2022, p. 3 ss.

<sup>(16)</sup> Sull'ultima novella si veda *ex multis* V. LIPPOLIS, *Maxisanzione: quanto costa impiegare lavoratori in nero*, in DPL, 2024, n. 17; M. PAGANO, *Cresce la maxisanzione per il lavoro nero*, in [www.eutekne.info](http://www.eutekne.info), 11 marzo 2024; P. RAUSEI, *Dal PNRR tutele per il lavoro, riassetto delle ispezioni e nuove sanzioni*, in DPL, 2024, n. 12, pp. 741-742.

<sup>(17)</sup> Si veda anche D. GAROFALO, *Profili giurisprudenziali del lavoro nero*, in RGL, 2012, n. 2, I.

### 3. La fattispecie sanzionata

Come anticipato, con la c.d. maxisanzione contro il lavoro sommerso il legislatore ha inteso, per la prima volta, punire in modo diretto la condotta consistente nell'impiego di lavoratori non regolarizzati (*rectius*, non dichiarati al Centro per l'impiego), che in precedenza risultava invece sanzionata solo indirettamente, ossia punendo le omissioni connesse agli adempimenti obbligatori per l'avvicinamento al lavoro dei lavoratori occupati, cioè l'omessa comunicazione di assunzione e l'omessa consegna della dichiarazione di assunzione.

Oggi, a seguito dei numerosi ritocchi legislativi<sup>(18)</sup>, la fattispecie punita con la maxisanzione, al momento in cui si scrive, è costituita dall'«impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro» (così confermando la fattispecie delineata dalla novella contenuta nella legge n. 183/2010), riprendendo la definizione di *undeclared work* (lavoro sommerso) offerta dalla Commissione europea, secondo la quale tale concetto «riguarda qualsiasi attività retribuita di per sé lecita, ma non dichiarata alle Autorità pubbliche, tenendo conto della diversità dei sistemi giuridici vigenti negli Stati membri»<sup>(19)</sup>.

---

<sup>(18)</sup> Quanto alla successione di leggi ai fini dell'applicazione della sanzione, l'illecito amministrativo della irregolare occupazione di lavoratori subordinati è considerata condotta permanente, che si consuma con la cessazione del comportamento illecito: così le circ. Min. lav. n. 26/2015 e n. 38/2010. Sul punto, la giurisprudenza di legittimità (Cass. ord. 9 novembre 2020, n. 25037; Cass. ord. 22 novembre 2021, n. 35978; Cass. ord. 21 aprile 2023, n. 10743; ma in questi termini anche App. Firenze 7 luglio 2021) ha recentemente chiarito che la condotta di impiego irregolare di lavoratori subordinati, senza preventiva comunicazione di instaurazione del relativo rapporto di lavoro, integra un illecito di tipo omissivo istantaneo con effetti permanenti (che si consuma nel momento in cui, decorso il termine normativamente stabilito per la comunicazione dell'assunzione, la stessa non viene effettuata). Sono pertanto da ritenere superati i precedenti orientamenti, aderenti anche alla prassi ministeriale (cfr. circ. Min. lav. n. 26/2015), secondo i quali la condotta di impiego irregolare di lavoratori subordinati integra un illecito di natura permanente (che si consuma nel momento in cui la condotta antiggiuridica cessa in seguito alla cessazione del rapporto o alla sua regolarizzazione) (in questa direzione Trib. Torino 30 settembre 2019; Trib. Trento 14 maggio 2019). In ragione del nuovo orientamento della Cassazione, l'illecito in questione si consuma nel momento in cui ha inizio il rapporto di lavoro, in quanto è in tale circostanza che il datore di lavoro ha omesso di effettuare la comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro, rendendo lo stesso irregolare. Pertanto, in virtù del principio del *tempus regit actum*, andrà applicata la normativa, anche sanzionatoria, vigente in quel momento, diversamente da quanto previsto per gli illeciti di rilevanza penale per i quali vige invece il principio del *favor rei* (cfr. circ. Min. lav. n. 29/2006). Per approfondimenti, anche in ordine alle conseguenze di tale qualificazione sulla competenza territoriale dell'INL, si veda la nota INL n. 1156/2024 e I.V. ROMANO, *Maxisanzione per lavoro nero: nuovi orientamenti*, in *DPL*, 2024, n. 29.

<sup>(19)</sup> Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso, 7 aprile 1998, COM(98)219 def. (c.d. Rapporto Flynn). Per approfondimenti si rinvia a E. ALES, *Del lavoro sommerso o, meglio, "non dichiarato": una tipizzazione giuridica fondata sul concetto di "attività remunerata"*, in *DLM*, 2014, n. 1; E.

In altri termini, gli elementi costitutivi della fattispecie sono: l'effettivo impiego da parte di datori di lavoro privati (indipendentemente dal fatto che siano o meno organizzati in forma di impresa) <sup>(20)</sup> di lavoratori con le modalità tipiche del lavoro subordinato (escluso il lavoro domestico) <sup>(21)</sup> e l'omissione della comunicazione preventiva dell'assunzione degli stessi prevista dall'articolo 9-*bis*, comma 2, del decreto-legge n. 510/1996 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 608/1996) <sup>(22)</sup>.

Il fatto di dare rilevanza all'impiego senza la comunicazione preventiva solo dei lavoratori subordinati è una scelta legislativa fatta sin dalla formulazione originaria della fattispecie; successivamente, ma solo per breve tempo, l'articolo 36-*bis*, comma 7, lettera *a*, del decreto-legge n. 223/2006 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248/2006) aveva attribuito rilevanza all'«impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o altra documentazione obbligatoria» a prescindere dalla natura del rapporto, ma già l'articolo 4 della legge n. 183/2010 è intervenuto a reinstaurare la limitazione dell'ambito di applicazione della sanzione ai soli rapporti di lavoro subordinato. Tale “filtro” legislativo trae verosimilmente il suo fondamento nel convincimento che l'impiego di un lavoratore omettendo gli adempimenti di legge correlati all'instaurazione del rapporto di lavoro sia più grave se riguarda un dipendente piuttosto che un lavoratore autonomo <sup>(23)</sup>, tenuto conto che il diritto del lavoro è (ancora) essenzialmente volto alla tutela del lavoratore subordinato.

---

ALES, *Undeclared Work: An Activity-Based Legal Typology*, in *European Labour Law Journal*, 2014, vol. 5, n. 2; M. PERUZZI, [Lavoro irregolare, sommerso, non dichiarato, illegale: questioni definitorie nella prospettiva interna e dell'Unione europea](#), in *DLM*, 2015, n. 1.

<sup>(20)</sup> Vanno ricompresi nel novero dei datori di lavoro privati anche gli enti pubblici economici tenuti alle comunicazioni *ex art.* 9-*bis*, d.l. n. 510/1996 (convertito, con modificazioni, dalla l. n. 608/1996), nonché si applica anche a datori che utilizzano le prestazioni rese in regime di “Libretto famiglia”, che non risultano conformi al disposto dell'art. 54-*bis*, comma 6, lett. *a*, del d.l. n. 50/2017 (convertito, con modificazioni, dalla l. n. 96/2017).

<sup>(21)</sup> L'esclusione del lavoro domestico non opera, peraltro, nel caso in cui il datore di lavoro occupi il lavoratore assunto come domestico in altre attività imprenditoriali o professionale (cfr. circ. Min. lav. n. 38/2010, ripresa anche dalla nota INL n. 115/2024). Quindi, il lavoratore assunto come domestico (ossia per finalità esclusivamente riferite alle necessità private e familiari del datore di lavoro in veste di privato cittadino) e rispetto al quale sono stati altresì posti in essere gli adempimenti di formalizzazione di un rapporto di lavoro domestico, ivi compresa la comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro, resta comunque un lavoratore “in nero” qualora venga impiegato in attività d'impresa o professionale facente capo al medesimo datore di lavoro (cfr. lett. circ. Min. lav. n. 8906/2007).

<sup>(22)</sup> Con riferimento alla ripartizione dell'onere della prova, deve ritenersi – mediante piana applicazione dei principi generali (su tutti, l'art. 2697 c.c.) – che quello inerente allo svolgimento della prestazione e la sua natura subordinata sia a carico degli organi ispettivi, mentre l'onere di dimostrare l'effettuazione della comunicazione preventiva incombe sul datore di lavoro.

<sup>(23)</sup> In questi termini si veda P. RAUSEI, *Illeciti e sanzioni. Il diritto sanzionatorio del lavoro*, cit., p. 13.

La scelta, però, complica l'accertamento e, conseguentemente, l'irrogazione della maxisanzione da parte degli ispettori del lavoro <sup>(24)</sup>: infatti, non è certo sufficiente che essi verifichino, oltre alla mancata comunicazione preventiva di assunzione, l'effettivo impiego del lavoratore, ma si rende al contempo necessario che gli stessi accertino pure che tale impiego si sia realizzato nelle modalità proprie del lavoro subordinato (peraltro sempre più sfumate soprattutto nell'ambito dei c.d. nuovi lavori).

Vieppiù, limitando l'ambito applicativo della maxisanzione al solo mondo della subordinazione, si è continuato a mantenere distinto il suo campo applicativo da quello dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 81/2008 riguardante il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale (su cui *amplius infra*, § 7 del presente capitolo), la cui adozione prescinde invece dalla qualificazione (come subordinati o autonomi) dei rapporti di lavoro considerati.

La *ratio* di tale differenziazione legislativa può essere colta nella diversa natura – cautelare – del provvedimento inibitorio <sup>(25)</sup>, che ne impone, dunque, l'adozione a seguito del primo accesso, correlandolo a requisiti di più facile e immediato riscontro; esigenze che, al contrario, non si pongono per la maxisanzione, la quale – come tutte le altre sanzioni amministrative in materia di lavoro – viene irrogata con il verbale unico di accertamento e contestazione notificato al termine dell'ispezione, dopo che gli ispettori hanno esaminato tutta la documentazione e le informazioni ritenute necessarie <sup>(26)</sup>.

Inoltre, la circolare ministeriale n. 29/2006 ha chiarito espressamente che la maxisanzione «si aggiunge ad ogni ulteriore provvedimento di carattere sanzionatorio legato all'utilizzo di manodopera irregolare», così sommandosi a quelle che puniscono la violazione degli obblighi connessi alla corretta instaurazione e gestione di un rapporto di lavoro subordinato. Tale interpretazione è stata confermata anche dalla circolare ministeriale n. 38/2010, che l'ha definita una “misura sanzionatoria aggiuntiva” destinata, appunto, a sommarsi a tutte le altre sanzioni previste per il caso di irregolare instaurazione del rapporto di lavoro (su cui *amplius* anche al § 6 del presente capitolo).

---

<sup>(24)</sup> L'art. 4 della l. n. 183/2010, sostituendo il comma 5 dell'art. 3, d.l. n. 12/2002, ha ampliato il novero dei soggetti abilitati a contestare la maxisanzione, attribuendo tale potere a tutti gli organi di vigilanza che effettuano accertamenti in materia di lavoro, fisco e previdenza, confermando, contestualmente, la competenza a ricevere il rapporto in capo agli ITL ai sensi dell'art. 17 della l. n. 689/1981.

<sup>(25)</sup> Circ. Min. lav. n. 33/2009 e n. 38/2010. Cfr. al proposito M. RINALDI, *Il procedimento ispettivo*, Giuffrè, 2012, p. 32, laddove rileva che la sospensione *ex art. 14* è finalizzata a far cessare il pericolo per la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, così trovando la propria *ratio* nella correlazione tra lavoro irregolare e incremento delle probabilità di infortuni.

<sup>(26)</sup> Così P. RAUSEI, *Illeciti e sanzioni. Il diritto sanzionatorio del lavoro*, cit., p. 19.

Sotto questo profilo, il decreto legislativo n. 151/2015 ha trattato i profili di concorso apparente tra la maxisanzione e le sanzioni per omessa comunicazione preventiva di assunzione e omessa istituzione del LUL, che erano già stati affrontati e risolti con il principio di assorbimento (cioè secondo la logica della “progressione criminosa” di stampo penalistico) dalla circolare ministeriale n. 38/2010, al punto da prevedere l’applicabilità della sola maxisanzione in caso di lavoro sommerso, per evitare il moltiplicarsi di reazioni sanzionatorie a fronte di una unitarietà normativo-sociale del fatto idonea, per sé sola, a garantire il *ne bis in idem* sostanziale, in quanto l’illecita omissione rispetto all’obbligo contributivo rappresenta l’antefatto non punibile della più grave condotta dell’occupazione irregolare illecita <sup>(27)</sup>.

#### **4. Il rigoroso impianto sanzionatorio e i (pochi ed eccezionali) casi di non applicabilità della maxisanzione**

L’efficacia deterrente e la *vis* punitiva della maxisanzione passano, per un verso, attraverso la previsione di un consistente rigore sanzionatorio e, per altro verso, per il tramite di una limitazione dei casi di non applicabilità previsti dalla legge o dalla prassi amministrativa (*in primis*, le circolari ministeriali). Entrambi questi elementi accentuano la severità della maxisanzione, che sicuramente rappresenta un *unicum* nell’apparato sanzionatorio giuslavoristico vigente.

Quanto al profilo relativo alle modalità di calcolo della maxisanzione e ai parametri da adottare, a seguito del decreto legislativo n. 151/2015 (articolo 22, comma 1) la sanzione è stata completamente rimodulata in chiave progressiva proporzionale sulla base di fasce o soglie di gravità (sulla falsariga di quanto già operato dal legislatore in materia di orario di lavoro con il decreto legislativo n. 66/2003), abbandonando il precedente modello della maggiorazione giornaliera aggiuntiva rispetto alla sanzione base, in ragione del numero delle giornate di lavoro irregolare effettuate da ciascun lavoratore <sup>(28)</sup>.

Successivamente è intervenuta la legge n. 145/2018 (articolo 1, comma 445, lettere *d* ed *e*, n. 1), aumentando la sanzione pecuniaria del 20% (e del 40% qualora, nei 3 anni precedenti, il soggetto fosse già stato sanzionato per lo stesso illecito); poi, al fine di contrastare sempre più efficacemente il fenomeno del lavoro sommerso – nonché degli infortuni sul lavoro che esso può fatalmente comportare –, l’articolo 29, comma 3, del decreto-legge n. 19/2024 ha previsto un ulteriore incremento del 10% della sanzione.

---

<sup>(27)</sup> Così P. RAUSEI, *Maxisanzione contro il lavoro sommerso*, in *DPL*, 2019, n. 45; P. RAUSEI, *La nuova maxisanzione contro il lavoro sommerso*, cit.

<sup>(28)</sup> P. RAUSEI, *La nuova maxi-sanzione contro il lavoro sommerso*, in *Boll. ADAPT*, 2015, n. 34.

Di conseguenza, dal 2 marzo 2024 l'impianto sanzionatorio base di cui all'articolo 3, comma 3, per la maxisanzione si struttura nelle seguenti tre soglie di gravità, in ordine crescente: da euro 1.950 a euro 11.700 per ciascun lavoratore irregolare, in caso di impiego del lavoratore sino a 30 giorni di lavoro effettivo; da euro 3.900 a euro 23.400 per ciascun lavoratore irregolare, in caso di impiego del lavoratore da 31 e sino a 60 giorni di lavoro effettivo; da euro 7.800 a euro 46.800 per ciascun lavoratore irregolare in caso di impiego del lavoratore oltre 60 giorni di lavoro effettivo.

Vi è poi l'ipotesi aggravata, di cui all'articolo 3, comma 3-*quater*, che prevede un incremento sanzionatorio del 20% rispetto alla fattispecie base in caso di impiego di: lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno, o con permesso scaduto e non rinnovato (*ex* articolo 22, comma 12, decreto legislativo n. 286/1998) <sup>(29)</sup>; minori in età non lavorativa (cioè coloro che non possono far valere 10 anni di scuola dell'obbligo e il compimento di 16 anni) <sup>(30)</sup>; soggetti beneficiari del RdC (abrogato dal 1° gennaio 2024) <sup>(31)</sup> ovvero del reddito di inclusione o del supporto per la formazione e il lavoro, anche quando il lavoratore "in nero" appartenga al nucleo familiare destinatario del beneficio senza esserne il diretto richiedente (articolo 7, comma 15-*bis*, decreto-legge n. 4/2019, convertito dalla legge n. 26/2019) <sup>(32)</sup>. In realtà, per queste fattispecie l'aggravamento sanzionatorio effettivo è ben più rilevante, in quanto per esse è esclusa anche la procedura della diffida (su cui meglio appresso al § 5 del presente capitolo): la percentuale in aumento del 20%, infatti, si applica sia al minimo sia al massimo edittale, ma in mancanza di diffida l'organo ispettivo non è vincolato ad applicare la sanzione nel minimo di legge.

Inoltre, la lettera *e* del comma 445, articolo 1, legge n. 145/2018, ha previsto che la maggiorazione complessiva del 30% (sommando l'incremento del 2018 e del 2024) venga addirittura raddoppiata (arrivando così al 60%) laddove, nei 3 anni precedenti, il datore di lavoro sia stato destinatario di sanzioni amministrative o penali per i medesimi illeciti <sup>(33)</sup>. Al riguardo, la nota INL n. 1148/2019 (confermata anche dalla nota INL n. 1156/2024) ha già avuto modo di precisare che la locuzione "medesimi illeciti" deve essere intesa come ulteriore violazione dello stesso precetto già trasgredito nel triennio precedente, valutando a ritroso il tempo dalla commissione dell'illecito per il quale si effettua il calcolo della sanzione eventualmente da aumentare ulteriormente.

---

<sup>(29)</sup> Cfr. Trib. Milano 7 aprile 2008, n. 1522; Trib. Monza 10 aprile 2008, n. 431.

<sup>(30)</sup> Lett. circ. Min. lav. n. 8906/2007 e circ. Min. lav. n. 38/2010, con riferimento al lavoro illecito di bambini e adolescenti in violazione della l. n. 977/1967.

<sup>(31)</sup> *Amplius* si veda V. BAVARO, *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, in *RDSS*, 2014, n. 2.

<sup>(32)</sup> Circ. INL n. 8/2019 e nota INL n. 7964/2019.

<sup>(33)</sup> Su cui anche circ. INL n. 2/2019 e nota INL n. 1156/2024.

Peraltro, con la nota INL n. 1091/2024, rivedendo il precedente orientamento espresso con la nota n. 1148/2019, l'INL ha chiarito che, a seguito della novella del decreto-legge n. 19/2024, la recidiva di cui alla lettera *e* del comma 445, articolo 1, legge n. 145/2018, è da intendersi quale recidiva semplice, e non specifica, e pertanto la stessa trova applicazione laddove il datore di lavoro, nei 3 anni precedenti, sia stato destinatario di uno qualsiasi dei provvedimenti sanzionatori amministrativi o penali di cui alla precedente lettera *d* del medesimo comma (lavoro sommerso, interposizione di manodopera, distacco transnazionale, orario di lavoro, riposo settimanale e/o giornaliero, salute e sicurezza nei luoghi di lavoro).

La norma impone di fare riferimento alle violazioni accertate in via definitiva, e precisamente – come chiarito dalle note dell'INL citate – per quanto attiene agli illeciti amministrativi alle seguenti circostanze: ordinanza-ingiunzione non impugnata; pagamento della sanzione ingiunta; passaggio in giudicato della sentenza emessa nel giudizio di opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione <sup>(34)</sup>.

Con riferimento al soggetto destinatario della sanzione, esso va individuato in colui che, nell'ambito della medesima impresa, ha rivestito, in caso di violazioni amministrative, la qualità di trasgressore da intendersi quale persona fisica che agisce per conto della persona giuridica (generalmente coincidente con il legale rappresentante dell'impresa o persona delegata all'esercizio di tali poteri). Conseguentemente, non si potrà configurare la recidiva allorché le sanzioni, pur riferibili indirettamente alla medesima persona giuridica, siano commesse da trasgressori diversi; così come, analogamente, non potrà tenersi conto di violazioni commesse dalla medesima persona fisica che abbia agito per conto di persone giuridiche diverse.

A fronte di tale pervasività sanzionatoria, come anticipato *supra*, la maxisanzione si presenta estremamente intransigente, considerata la previsione di limitatissime ed eccezionali ipotesi di esclusione della sua applicabilità (impropriamente dette scriminanti).

Innanzitutto, non è irrogabile nel caso in cui il datore di lavoro, prima dell'intervento ispettivo, abbia provveduto a “regolarizzare” spontaneamente e compiutamente <sup>(35)</sup>, per tutta la durata, il rapporto di lavoro avviato originariamente

---

<sup>(34)</sup> Al contrario, non valgono quali precedenti gli illeciti amministrativi per i quali il trasgressore/datore di lavoro abbia provveduto all'estinzione mediante pagamento della sanzione in misura ridotta (art. 16, l. n. 689/1981), come pure quelli per i quali lo stesso abbia regolarizzato a seguito di diffida pagando la sanzione ridottissima (art. 13, d.lgs. n. 124/2004). Infine, non può nemmeno riconoscersi rilevanza agli illeciti per i quali il contravventore abbia adempiuto alla prescrizione, effettuando i relativi pagamenti, ai sensi degli artt. 20 e 21 del d.lgs. n. 758/1994 e dell'art. 15 del d.lgs. n. 124/2004.

<sup>(35)</sup> Per intervenuta regolarizzazione si intendono i casi in cui: a) il datore di lavoro abbia proceduto ad effettuare entro la scadenza del primo adempimento contributivo, cioè fino al giorno 16

senza una preventiva comunicazione dell'instaurazione dello stesso <sup>(36)</sup>, trovando in tal caso applicazione “solo” le sanzioni relative all'omessa preventiva comunicazione obbligatoria di instaurazione del rapporto, alla mancata consegna della dichiarazione di assunzione e alle omissioni riguardanti il LUL.

In secondo luogo, l'articolo 3, comma 4, del decreto-legge n. 12/2002 (così come modificato dall'articolo 4, comma 1, lettera *b*, della legge n. 183/2010) prevede che la maxisanzione non trovi applicazione «qualora, dagli adempimenti di carattere contributivo precedentemente assolti, si evidenzia comunque la volontà di non occultare il rapporto, anche se trattasi di differente qualificazione». Si tratta delle ipotesi di c.d. lavoro grigio, cioè dei casi in cui il rapporto di lavoro non è sconosciuto all'autorità pubblica, ma non è comunque stato denunciato in modo corretto (come, ad esempio, nel caso di un part-time fittizio, oppure di finta co.co.co. o, ancora, di finto lavoro autonomo). La norma, dunque, esonera il datore di lavoro (o committente) dalla maxisanzione, ma al fine di provare l'elemento esimente (costituito dalla «volontà di non occultare il rapporto») attribuisce rilevanza esclusiva alla circostanza che risultino effettuati, prima dell'accesso ispettivo, i relativi adempimenti contributivi <sup>(37)</sup>.

In terzo luogo, alla luce della circolare ministeriale n. 20/2008 (successivamente richiamata anche dalla circolare n. 38/2010), la maxisanzione non viene irrogata

---

del mese successivo a quello di inizio del rapporto di lavoro, anche la sola comunicazione di assunzione, dalla quale risulti la data di effettiva instaurazione dello stesso. Restano fermi i successivi e i conseguenti adempimenti previdenziali e la piena sanzionabilità della tardiva comunicazione; b) il datore di lavoro, nel caso sia scaduto il termine del primo adempimento contributivo, abbia denunciato spontaneamente la propria situazione debitoria entro 12 mesi dal termine stabilito per il pagamento dei contributi o dei premi dovuti agli enti previdenziali e abbia effettuato il versamento degli interi importi dei contributi o premi dovuti per tutto il periodo di irregolare occupazione entro 30 giorni dalla denuncia, unitamente al pagamento della sanzione civile prevista dall'art. 116, comma 8, lett. *b*, della l. n. 388/2000, previa comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da cui risulti la data di effettivo inizio della prestazione.

<sup>(36)</sup> Cfr. circ. Min. lav. n. 38/2010 e n. 26/2015. In caso di accertamenti connessi all'erogazione di prestazioni economiche (indennità di inabilità temporanea assoluta, rendita diretta o a superstiti, ecc.) o ad eventi infortunistici con esiti mortali, ai fini di una corretta valutazione della spontaneità della regolarizzazione del lavoratore “in nero” assume rilievo anche la data dell'evento. Pertanto, in tutti i casi in cui, anche laddove la regolarizzazione del lavoratore infortunato/deceduto sia intervenuta prima dell'accesso ispettivo, non si potrà ritenere “spontanea” laddove la comunicazione preventiva di instaurazione del rapporto di lavoro non sia stata effettuata almeno 24 ore prima dell'evento infortunistico e non sia provata, da parte del datore di lavoro, la volontà di non occultare il rapporto di lavoro (cfr. circ. Inail n. 36/2011).

<sup>(37)</sup> Poiché la legge ritiene sufficiente a far scattare l'esenzione qualsiasi tipo di “adempimento contributivo” e non parla di versamenti contributivi, anche in omaggio alla *ratio legis* di premiare la “volontà di non occultare il rapporto”, deve ritenersi sufficiente la semplice denuncia del rapporto a fini previdenziali, anche laddove il datore di lavoro (o committente) non abbia poi proceduto ad effettuare i relativi versamenti contributivi: in questa direzione F. STOLFA, *op. cit.*, p. 79.

quando il datore di lavoro si sia affidato a professionisti o associazioni di categoria e si trovi a non poter effettuare la comunicazione in via telematica per le ferie o la chiusura dei soggetti abilitati, sempreché abbia provveduto a inviare la comunicazione preventiva di assunzione a mezzo fax mediante il modello “UniURG”, e ovviamente a condizione che possa provare l’affidamento degli adempimenti a un soggetto abilitato e la chiusura dello stesso (restando comunque fermo l’obbligo di inviare la comunicazione ordinaria nel primo giorno utile successivo alla riapertura degli studi o degli uffici).

Infine, una vera eccezione alla comunicazione preventiva è quella relativa alle assunzioni effettuate per cause di forza maggiore o per eventi straordinari. Infatti, nella nota del Ministero del lavoro n. 440/2007 si è stabilito che «restano escluse dall’obbligo di comunicazione entro il giorno antecedente, quelle assunzioni effettuate a causa di “forza maggiore”, ovvero di avvenimenti di carattere straordinario, che il datore di lavoro non avrebbe potuto oggettivamente prevedere con l’esercizio dell’ordinaria diligenza e che sono tali da imporre un’assunzione immediata». La successiva nota ministeriale n. 4746/2007 ha specificato che si tratta dei casi in cui l’evento «è di tale natura imprevedibile da rendere non solo improcrastinabile l’assunzione, ma anche impossibile la sua previsione nel giorno precedente» (come potrebbe essere, ad esempio, un terremoto o un’alluvione). Pertanto, al datore di lavoro è riconosciuta la facoltà di comunicare l’assunzione il primo giorno utile successivo «senza neppure l’obbligo di una preventiva comunicazione sintetica».

## 5. Il meccanismo premiale della diffida obbligatoria

Di enorme importanza è la previsione da parte del comma 3-*bis*, dell’articolo 3, decreto-legge n. 12/2002 (inserito dall’articolo 22, comma 1, del decreto legislativo n. 151/2015), di applicazione della procedura premiale della diffida obbligatoria da parte del personale ispettivo, al fine di promuovere la regolarizzazione dei rapporti sommersi <sup>(38)</sup>, con l’eccezione delle ipotesi di cui al comma 3-*quater* (cioè i casi già menzionati di lavoro “in nero” di lavoratori stranieri irregolari, di minori in età non lavorativa o di lavoratori beneficiari del RdC, del reddito di inclusione o del supporto per la formazione e il lavoro).

In sintesi, essa consente al datore di lavoro che regolarizza tempestivamente, ottemperando alla diffida, di essere ammesso al pagamento della sanzione ridottissima pari al minimo della sanzione edittale per ciascuna fascia di irregolarità *ex* articolo 13, decreto legislativo n. 124/2004 (cfr. capitolo I, § 8.3).

---

<sup>(38)</sup> Cfr. circ. Min. lav. n. 26/2015.

Al contempo, è venuta però meno, in quanto non ripresa dall'attuale formulazione del citato articolo 3, comma 3, la riduzione della sanzione connessa alla semplice regolarizzazione successiva del rapporto, in quanto oggi assorbita dalla diffida. Trattasi di istituti con finalità diverse, poiché l'agevolazione menzionata premiava il datore che avesse spontaneamente regolarizzato il lavoro "in nero" prima dell'accesso ispettivo, mentre la diffida è volta a promuovere la celere regolarizzazione di un rapporto che è già stato oggetto di accertamento da parte degli organi ispettivi.

Quanto al profilo procedurale relativo alla diffida, previsto dal successivo comma 3-ter dell'articolo 3, in relazione ai lavoratori irregolari ancora in forza presso il datore di lavoro e fatta salva l'ipotesi in cui già risultino regolarmente occupati per un periodo lavorativo successivo, gli ispettori dovranno diffidare il datore di lavoro a stipulare un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato <sup>(39)</sup>, anche a tempo parziale se con riduzione dell'orario non superiore al 50%, oppure un contratto a tempo pieno e determinato (purché di durata non inferiore a 3 mesi), con mantenimento in servizio dei lavoratori assunti per almeno 3 mesi (pari a 90 giorni di calendario) <sup>(40)</sup>.

La legge, peraltro, nulla ha previsto in ordine alla procedura premiale nel caso di dimissioni anticipate del lavoratore oppure di licenziamento per giusta causa o giustificato motivo soggettivo irrogato *medio tempore*. A tal riguardo ha sopperito il Ministero con la circolare n. 26/2015, stabilendo che nelle ipotesi di interruzione del rapporto di lavoro per cause non imputabili al datore di lavoro nel periodo compreso tra l'accesso ispettivo e la notifica del verbale unico, è comunque possibile – ferma restando la regolarizzazione del periodo "in nero" pregresso – che l'adempimento alla diffida avvenga con un «separato contratto stipulato successivamente allo stesso accesso ispettivo», che dovrà consentire il mantenimento del rapporto per almeno 3 mesi <sup>(41)</sup>.

---

<sup>(39)</sup> Secondo la nota INL n. 1156/2024 anche in apprendistato: infatti, in quanto contratto subordinato a tempo indeterminato, esso può essere utilizzato ai fini della regolarizzazione dei lavoratori, laddove ricorrano i presupposti e ferma restando la valutazione in ordine alla concreta possibilità di recuperare il debito formativo accumulato durante il periodo di lavoro "in nero" (cfr. circ. Min. n. 5/2013). Ai fini della regolarizzazione con contratto di apprendistato occorre altresì la redazione di un piano formativo individuale con indicazione di tutti gli elementi previsti dalla legge e dal CCNL applicato. *Contra* Trib. Roma 4 giugno 2018, n. 4201, secondo cui «è nullo il contratto di apprendistato stipulato con un lavoratore dopo averlo occupato irregolarmente».

<sup>(40)</sup> Tale periodo va computato "al netto" del periodo prestatato "in nero", il quale andrà comunque regolarizzato. In altri termini, il contratto decorrerà dal primo giorno di "lavoro nero", mentre il periodo di 3 mesi, utile a configurare l'adempimento alla diffida, andrà "conteggiato" dalla data dell'accesso ispettivo. Al proposito si veda anche G. D'IMPERIO, *Lavoro nero in agricoltura: sanzioni*, in *DPL*, 2017, n. 44.

<sup>(41)</sup> Si veda anche la nota INL n. 1156/2024.

Ai fini della dimostrazione dell'ottemperanza alla diffida, il datore di lavoro dovrà provare l'avvenuta regolarizzazione dell'intero periodo di lavoro e il pagamento della sanzione nella misura minima, dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi previsti entro 120 giorni dalla notifica del verbale di accertamento e notificazione (articolo 13, comma 5, decreto legislativo n. 124/2004).

Il Ministero del lavoro, con la circolare n. 26/2015 (su cui si è posta in scia anche la successiva nota INL n. 1156/2024), ha chiarito che la diffida opera solo per lavoratori irregolari trovati ancora in forza, specificando altresì che il rapporto di lavoro non può essere regolarizzato con contratto di lavoro intermittente (sia a tempo determinato sia a tempo indeterminato), poiché non assicura la necessaria continuità richiesta dalla norma per il periodo previsto di 3 mesi, e che in caso di contratto a termine dovranno comunque essere rispettati i limiti e i requisiti di cui al decreto legislativo n. 81/2015, sicché, se tali soglie sono superate, la regolarizzazione con tale tipologia contrattuale non sarà possibile.

Una problematica si crea per quelle ipotesi in cui è difficile garantire stabilità lavorativa alla luce della natura atipica dell'attività: si pensi ai settori in cui è necessario il lavoro stagionale <sup>(42)</sup>. Ad ogni modo, però, dato il vincolo temporale di soli 3 mesi, non sembra impossibile applicarsi la diffida anche in questi casi <sup>(43)</sup>.

Inoltre, le indicazioni ministeriali precisano anche che il contratto di regolarizzazione è sottratto a qualsiasi agevolazione e incentivo a causa della violazione del principio di cui all'articolo 1, comma 1175, della legge n. 296/2006, per aver fatto svolgere attività lavorativa "in nero" <sup>(44)</sup>.

Il personale ispettivo dovrà aver cura di informare, tramite il verbale di primo accesso, il datore di lavoro della possibilità "premiale" e della necessaria formalizzazione del contratto dal primo giorno di lavoro "in nero", con l'obbligo di mantenimento del lavoratore per almeno 3 mesi decorrenti dal giorno dell'accesso ispettivo <sup>(45)</sup>.

---

<sup>(42)</sup> E. MASSI, *Lavoro irregolare, Libro unico del lavoro e prospetto paga: quadro sanzionatorio*, in DPL, 2015, n. 34-35.

<sup>(43)</sup> Sulle altre problematiche in materia si veda G. CAROSIELLI, *Le (già numerose e non ancora definitive) precisazioni ministeriali sulle sanzioni in materia di "lavoro nero", libro unico e buste paga dopo il decreto legislativo n. 151/2015*, in DRI, 2016, n. 1.

<sup>(44)</sup> È il caso comunque di precisare che, ove quel medesimo datore di lavoro abbia ottemperato alla diffida mediante la stipula di un contratto a termine e, alla scadenza di questo, decida di convertirlo a tempo indeterminato (senza esserne obbligato), in relazione a tale nuovo rapporto egli avrà diritto alle agevolazioni previste dalla legge.

<sup>(45)</sup> Cfr. App. Bari 17 gennaio 2023; Trib. Roma 23 febbraio 2022; App. Milano 7 giugno 2021; Trib. Trento 1° dicembre 2020; App. Genova 25 marzo 2019; secondo altro orientamento deve tenersi conto dell'impossibilità oggettiva di adempiere per il datore di lavoro derivante da causa a questi non imputabile: Trib. Foggia 18 febbraio 2021.

Se il lavoratore è già stato regolarizzato quando viene notificato il verbale di accertamento, la diffida riguarda solo il successivo mantenimento in servizio per almeno 3 mesi; con riferimento, invece, ai lavoratori non più in forza, la diffida riguarderà la mera regolarizzazione del periodo “in nero” (nel termine di 45 giorni di cui all’articolo 13 del decreto legislativo n. 124/2004, 30 dei quali per regolarizzare e 15 per il pagamento della sanzione minima), analogamente per i lavoratori che risultano già regolarizzati per un periodo di lavoro successivo a quello irregolare. Quando, però, i lavoratori che erano “in nero” risultano in forza e pienamente regolarizzati (con instaurazione del rapporto di lavoro stabile per almeno 90 giorni e completa emersione del periodo lavorativo irregolare) il personale ispettivo ammette direttamente il trasgressore a pagare la sanzione ridottissima (nella misura pari al minimo edittale) adottando la “diffida ora per allora” (con possibilità di pagare la sanzione minima entro il termine di 120 giorni dalla notifica del verbale di accertamento).

In ogni caso, secondo il Ministero, l’adempimento alla diffida costituisce «elemento oggettivo di applicabilità della sanzione minima»<sup>(46)</sup>, che, in qualche misura, bilancia gli oneri sostenuti dal datore di lavoro per il mantenimento del rapporto di lavoro; per l’effetto, qualunque ragione ostativa all’effettivo mantenimento del rapporto lavorativo per il periodo previsto, preclude l’accesso ai benefici della medesima procedura<sup>(47)</sup>.

La procedura di diffida ha delle conseguenze anche sotto il profilo del contenzioso amministrativo, sia per quanto riguarda l’estinzione dell’illecito mediante il pagamento in misura ridotta, sia per quanto riguarda la presentazione del ricorso amministrativo al Comitato dei rapporti di lavoro *ex* articolo 17, decreto legislativo n. 124/2004. Al proposito la circolare ministeriale n. 26/2015 ha sancito espressamente che nel caso di contestazione di più illeciti, «diffidabili secondo termini diversi o anche non diffidabili», la decorrenza del termine per il pagamento della sanzione in misura ridotta (articolo 16, legge n. 689/1981) muove dalla scadenza dei termini per l’adempimento alla diffida per la maxisanzione e il relativo pagamento della sanzione minima (120 giorni o 45 giorni); così pure il termine per la presentazione del ricorso avverso il verbale di accertamento (articolo 17, decreto legislativo n. 124/2004) decorre dalla scadenza del termine di 120 giorni previsto per ottemperare alla diffida<sup>(48)</sup>.

Dalla mancanza di una previsione di non applicabilità dell’estinzione agevolata mediante pagamento della sanzione in misura ridotta ai sensi dell’articolo 16 della

---

<sup>(46)</sup> Circ. Min. lav. n. 26/2015; poi in modo conforme anche parere INL n. 4441/2017 e nota INL n. 1156/2024.

<sup>(47)</sup> Cfr. anche C. SANTORO, *L’orientamento del Ministero sulle nuove sanzioni*, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it), 19 ottobre 2015.

<sup>(48)</sup> Cfr. circ. Min. lav. n. 41/2010 e n. 26/2015.

legge n. 689/1981, ne deriva che è possibile ammettere il trasgressore al pagamento della maxisanzione (sia nella forma base, sia nella forma aggravata) in misura ridotta, pari al doppio del minimo edittale e ad un terzo del massimo, che per l'attuale struttura della maxisanzione si equivalgono <sup>(49)</sup>.

La particolare onerosità del regime di regolarizzazione necessario per poter essere ammessi al pagamento in misura minima ha destato perplessità, in quanto il datore-trasgressore – a prescindere dall'effettiva necessità delle prestazioni di lavoro offerte dal lavoratore regolarizzato a seguito di accertamento ispettivo – è onerato dal rispetto della condizione di mantenimento in servizio per il periodo minimo prescritto dalla legge. Tuttavia, la diffida ha la sua *ratio* proprio nell'incentivare il ripristino della legalità e, sotto questo profilo, costituisce appunto una misura premiale.

Ad ogni modo, la possibilità riconosciuta ai lavoratori di vedersi regolarizzati e stabilizzati è da considerarsi indubbiamente positiva, pur essendo il termine di 3 mesi relativamente breve, tenuto altresì conto che i profili retributivi e contributivi vengono comunque tutelati. Peraltro, tale tecnica presenta delle analogie rispetto alla stabilizzazione dei contratti di parasubordinazione di cui all'articolo 54 del decreto legislativo n. 81/2015 <sup>(50)</sup>, anche se la diffida, per un verso, non rappresenta un procedimento eccezionale e, per altro verso, non comporta un totale esonero di responsabilità <sup>(51)</sup>.

In conclusione, l'istituto della diffida è certamente da considerarsi uno strumento idoneo a far emergere proficuamente il lavoro sommerso, presentando un bilanciamento degli interessi in gioco ad opera dello stesso legislatore, che ha consentito, da un lato, una modulazione e un'attenuazione della sanzione qualora il datore di lavoro mostri volontà di far emergere il rapporto di lavoro; dall'altro lato, ha permesso di non rendersi "complici" nell'illecito, grazie alla comunque ferma applicazione della sanzione pecuniaria di natura amministrativa <sup>(52)</sup>.

## 6. Il rapporto tra la maxisanzione e gli altri illeciti

Il lavoro sommerso, per il suo particolare disvalore, attira su di sé una molteplicità di sanzioni <sup>(53)</sup>, tutte volte a censurare un comportamento che, nella sua materialità, può dirsi sostanzialmente unitario: l'occultamento di un rapporto di

---

<sup>(49)</sup> Così anche circ. Min. lav. n. 38/2010; nota Min. lav. n. 13315/2011.

<sup>(50)</sup> Su cui *amplius* M. DI FRANCESCO, *Stabilizzazione dei collaboratori ed esonero contributivo*, in *DPL*, 2016, n. 10.

<sup>(51)</sup> Per approfondimenti sul tema si rinvia a F. STOLFA, *op. cit.*, p. 79 ss.

<sup>(52)</sup> Così E. D'AVINO, *Emersione e tutele del lavoro irregolare: una prospettiva comparata di sicurezza sociale*, Satura, 2018, pp. 82-83.

<sup>(53)</sup> Tanto che il lavoro irregolare potrebbe anche dirsi "sommerso" di sanzioni.

lavoro subordinato, agevolato da omissioni documentali e volto allo scopo ultimo dell'elusione delle norme (e relative tutele) lavoristiche, previdenziali e fiscali <sup>(54)</sup>.

Con il decreto legislativo n. 151/2015 (articolo 22, comma 1) è stato definitivamente chiarito che in caso di applicabilità della maxisanzione vengono meno quelle sanzioni correlate che potevano, prima, essere comminate dagli ispettori del lavoro “quasi in automatico”. Infatti, il comma 3-*quinquies* dell'articolo 3, decreto-legge n. 12/2002 – così come appunto novellato nel 2015 –, ha disposto la non applicazione, per implicito assorbimento, delle sanzioni relative alla consegna della lettera di assunzione e alla comunicazione di instaurazione, trasformazione e cessazione del rapporto di lavoro (articolo 19, commi 2 e 3, decreto legislativo n. 276/2003) <sup>(55)</sup> in caso di irrogazione della maxisanzione, oltre all'esonero dall'applicazione delle sanzioni relative alle violazioni riguardanti la regolare tenuta del LUL con riferimento alle omesse o infedeli registrazioni e alla tardiva compilazione (articolo 39, comma 7, decreto-legge n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008) <sup>(56)</sup>.

Va precisato che le sanzioni in caso di omessa comunicazione di cessazione potranno dirsi assorbite solo nell'ipotesi in cui il rapporto oggetto di accertamento si sia svolto dall'inizio alla fine completamente “in nero”; diversamente, quando lo stesso sia iniziato in modo irregolare e sia successivamente “emerso” a seguito della verifica ispettiva o per spontanea regolarizzazione da parte del datore di lavoro per poi proseguire regolarmente fino alla sua conclusione, l'eventuale sanzione per omessa comunicazione di cessazione del rapporto sarà pienamente applicabile <sup>(57)</sup>.

Inoltre, laddove il datore di lavoro non abbia mai istituito il LUL e sia tenuto a farlo in ragione del lavoratore “in nero”, oggetto di accertamento, la sanzione per omessa istituzione, prevista dal comma 6 dell'articolo 39 del decreto-legge n. 112/2008, non essendo espressamente richiamata nell'esclusione di cui al citato articolo 3, comma 3-*quinquies*, andrà sempre applicata <sup>(58)</sup>.

---

<sup>(54)</sup> In proposito si veda anche il § 22 della raccomandazione ILO n. 204/2015.

<sup>(55)</sup> *Amplius* V. FILI, *Gli adempimenti connessi all'instaurazione, trasformazione e cessazione dei rapporti di lavoro*, in M. MISCIONE, D. GAROFALO (a cura di), *Il lavoro nella Finanziaria 2007*. L. 27 dicembre 2006, n. 296, Ipsoa, 2007, pp. 39-51.

<sup>(56)</sup> Cfr. anche E. MASSI, *La diffida per lavoro nero: novità positive e questioni operative*, in [www.generazionevincente.it](http://www.generazionevincente.it), 16 ottobre 2015; P. RAUSEI, *Il quadro sanzionatorio per il Libro unico del lavoro*, in DPL, 2015, n. 43; G. CAROSIELLI, *Le (già numerose e non ancora definitive) precisazioni ministeriali sulle sanzioni in materia di “lavoro nero”, libro unico e buste paga dopo il decreto legislativo n. 151/2015*, cit., p. 290 ss.; E. D'AVINO, *op. cit.*, p. 76 ss.

<sup>(57)</sup> Nota INL n. 1156/2024.

<sup>(58)</sup> Così da ultimo nota INL n. 1156/2024, che supera l'orientamento della circ. Min. lav. n. 26/1015, che riteneva assorbita nella maxisanzione anche la condotta di cui all'art. 39, comma 6,

Viepiù, la maxisanzione continua a essere “aggiuntiva” rispetto a tutte quelle condotte che inevitabilmente si realizzano nel caso di rapporto di lavoro irregolare, ma che non rientrano nella fattispecie tipica <sup>(59)</sup>.

È il caso della responsabilità civile per evasione contributiva, così come la responsabilità penale nel caso di omissione o falsità di registrazione o denuncia obbligatoria di cui all’articolo 37 della legge n. 689/1981, come sostituito dall’articolo 116 della legge n. 388/2000, quando ne deriva la particolare gravità alla luce dell’ammontare evaso. Stessa cosa può dirsi per la sanzione prevista per i pagamenti non effettuati con strumenti tracciabili (articolo 1, commi 910-913, della legge n. 205/2017) <sup>(60)</sup> e, nel settore marittimo, nel caso venga accertata l’assenza della CO UniMare (da effettuarsi entro il 20° giorno del mese successivo alla data di imbarco) e anche la mancata registrazione sui documenti di bordo <sup>(61)</sup>.

È venuta meno, invece, con la riforma del 2015, la previsione della maggiorazione della sanzione civile di cui all’articolo 116, comma 8, della legge n. 388/2000 nel caso di irrogazione della maxisanzione. Al proposito, in dottrina si è subito segnalata la tendenza generale del legislatore a diminuire il disvalore dell’evasione contributiva, in quanto detta maggiorazione rappresentava una strategia caratterizzata sia da efficacia dissuasiva sia da equità <sup>(62)</sup>, idonea a porre l’accento sulla maggiore gravità dell’evasione contributiva in caso di rapporto di lavoro sommerso <sup>(63)</sup>.

Inoltre, sempre con riguardo ai rapporti tra la maxisanzione con gli altri illeciti, nel caso di assunzione di lavoratore irregolarmente soggiornante in Italia, la responsabilità datoriale si espande anche sul piano penale, configurandosi l’ipotesi di reato di cui all’articolo 22, comma 12, del decreto legislativo n. 286/1998 (c.d.

---

del d.l. n. 112/2008, nonostante mancasse un’espressa previsione legislativa in tal senso. L’orientamento ministeriale era già stato criticato in dottrina: cfr. P. RAUSEI, *Il quadro sanzionatorio per il Libro unico del lavoro*, cit.; G. CAROSIELLI, *Le (già numerose e non ancora definitive) precisazioni ministeriali sulle sanzioni in materia di “lavoro nero”, libro unico e buste paga dopo il decreto legislativo n. 151/2015*, cit. <sup>(59)</sup> Cfr. nota INL n. 1156/2024.

<sup>(60)</sup> Stante il tenore letterale della norma, l’illecito si configura solo laddove sia accertata l’effettiva erogazione della retribuzione in contanti; peraltro, atteso che nelle ipotesi di “lavoro nero” la periodicità della erogazione della retribuzione può non seguire l’ordinaria corresponsione mensile, in ipotesi di accertata corresponsione giornaliera della retribuzione si potrebbero configurare tanti illeciti per quante giornate di lavoro “in nero” sono state effettuate: cfr. nota INL n. 9294/2018, confermata da ultimo anche dalla nota INL n. 1156/2024.

<sup>(61)</sup> Art. 1178, r.d. n. 327/1942 (*Irregolare assunzione di personale e omessa annotazione sul ruolo di equipaggio*).

<sup>(62)</sup> Sul punto anche C. cost. 13 novembre 2014, n. 254.

<sup>(63)</sup> Così E. D’AVINO, *op. cit.*, p. 78 ss.

TU in materia di immigrazione), cui si affiancano sanzioni amministrative accessorie e la responsabilità civile in ambito retributivo e previdenziale <sup>(64)</sup>.

Non si esclude, infine, la compatibilità della maxisanzione anche con il reato di cui all'articolo 603-*bis* c.p., in presenza dei requisiti *infra* esaminati nella Sezione II del presente capitolo, atteso che le due fattispecie tutelano beni giuridici differenti.

## 7. L'incisivo potere di sospensione dell'attività e le persistenti "ombre" dopo la novella del 2021

Il contrasto al lavoro sommerso, oltre che con il potente strumento della maxisanzione, viene perseguito anche mediante un'altra misura, regolata dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 81/2008 integralmente riscritto nel 2021 <sup>(65)</sup> nell'ambito della c.d. "mini riforma" <sup>(66)</sup> del decreto legislativo n. 81/2008, che, tra le altre cose, come visto *supra* (capitolo I, § 4), ha allargato le competenze

---

<sup>(64)</sup> Si veda al proposito la direttiva 2009/52/CE, il d.lgs. n. 286/1998 e il d.lgs. n. 109/2012.

<sup>(65)</sup> Si veda l'art. 13, comma 1, lett. *d*, del d.l. n. 146/2021 (convertito, con modificazioni, dalla l. n. 215/2021) e le circ. INL n. 3 e n. 4 del 2021. Sul potere di sospensione novellato sia permesso il rinvio a G. PICCO, *Le modifiche del 2021 all'articolo 14, decreto legislativo n. 81/2008 sulla sospensione dell'attività imprenditoriale: luci e ombre*, in AA.VV., *Le tecniche di tutela nel diritto del lavoro. Atti delle Giornate di studio AIDLASS. Torino, 16-17 giugno 2022*, La Tribuna, 2023, pp. 219-222. Ma si veda anche P. RAUSEI, *Sospensione dell'attività imprenditoriale*, in DPL, 2021, n. 46; P. RAUSEI, *Organi di vigilanza e sospensione*, *ivi*, 2022, n. 36; P. RAUSEI, *Sospensione dell'impresa per sommerso e mancata sicurezza*, *ivi*, 2023, n. 14; P. RAUSEI, [Sicurezza sul lavoro: più ampia e più pesante la sospensione dell'impresa](#), in [www.ipsoa.it](#), 18 ottobre 2021; P. RAUSEI, [Sicurezza sul lavoro: quali sono le novità per formazione, vigilanza dei preposti e sospensione dell'impresa](#), *ivi*, 16 dicembre 2021; P. RAUSEI, *Lavoro sommerso: fra maxisanzione e sospensione*, *cit.*; P. RAUSEI, *La sospensione dell'impresa per lavoro sommerso e gravi violazioni di sicurezza*, in LG, 2022, n. 11; V. LIPPOLIS, [Sospensione dell'attività imprenditoriale: a chi si applica e con quali sanzioni](#), in [www.ipsoa.it](#), 26 ottobre 2021; V. LIPPOLIS, [Sospensione dell'attività imprenditoriale: come e quando impugnare il provvedimento](#), *ivi*, 29 ottobre 2021; V. LIPPOLIS, [Sospensione dell'attività imprenditoriale: per quali gravi violazioni della sicurezza sul lavoro?](#), *ivi*, 10 dicembre 2021; V. LIPPOLIS, [Sospensione dell'attività imprenditoriale: quanto costa la revoca per le violazioni plurime](#), *ivi*, 12 novembre 2021; V. LIPPOLIS, [Provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale: a chi è rivolto e quali sono gli effetti](#), *ivi*, 16 maggio 2024; S.M. CORSO, [Sicurezza sul lavoro: nuove misure e nuove responsabilità per le aziende](#), *ivi*, 3 novembre 2021; R. CAMERA, [Cassa integrazione, sospensione dell'attività d'impresa, sicurezza e vigilanza: le novità per i datori di lavoro](#), *ivi*, 27 dicembre 2021; G. BUSCEMA, *Contrasto al lavoro irregolare: dalla sospensione dell'attività alle sanzioni. Cosa rischiano le imprese*, *ivi*, 18 dicembre 2021; G. CIOFFI, *Sospensione dell'attività imprenditoriale*, in DPL, 2022, n. 8; A.G. RIU, L. RIU, *Lavoratori occasionali irregolari e sospensione dell'attività imprenditoriale*, *ivi*, 2023, n. 36; A. SCARCELLA, *Sospensione dell'attività: le nuove disposizioni*, in *Guida alle Paghe*, 2022, n. 4; R. GUARINIELLO, *Sospensione dell'attività imprenditoriale: disorientamenti interpretativi*, *ivi*, n. 6.

<sup>(66)</sup> L'espressione è di P. RAUSEI, [Sicurezza sul lavoro: quali sono le novità per formazione, vigilanza dei preposti e sospensione dell'impresa](#), *cit.*

ispettive in materia di sicurezza a tutti i settori produttivi, nei fatti sovrappo-  
nendo ruoli e funzioni di ASL e ITL, creando una convivenza tra i due organi  
da alcuni vista con favore <sup>(67)</sup> e da altri ritenuta invece superflua <sup>(68)</sup>.

Si tratta della misura della sospensione dell'attività imprenditoriale, fondata  
sull'equazione per cui "lavoro irregolare significa lavoro insicuro" a causa  
dell'esposizione a rischio per la salute e la sicurezza di chi esegue la prestazione  
irregolarmente <sup>(69)</sup>, così derivandone la sua natura sì punitiva, ma anche caute-  
lare. Infatti, la sospensione dell'impresa si presenta nella specie di una rilevata  
emergenza prevenzionistica, evidenziata sulla scorta di una acclamata proporzio-  
nalità, diretta e progressiva, fra il lavoro irregolare e la mancanza di prevenzione  
e sicurezza sul lavoro <sup>(70)</sup>.

La citata sospensione risulta tra i provvedimenti più coercitivi e, allo stesso  
tempo, più efficaci in mano agli ispettori, incidendo drammaticamente sulla sfera  
giuridica e patrimoniale del datore di lavoro, provocando l'interruzione dell'atti-  
vità economica e limitando potenzialmente anche il diritto costituzionale di cui  
all'articolo 41. Peraltro, sotto il profilo sanzionatorio, l'incidenza del provvedi-  
mento è stata fortemente ribadita dagli interventi normativi che hanno maggio-  
rato le pene per chi non ottempera all'ordine inibitorio proseguendo l'attività  
lavorativa, nonché rimodulato le condizioni di revoca del provvedimento, anche  
incrementando l'ammontare delle somme da versare per poter ottenere tale re-  
voca.

L'adozione del provvedimento, riservata in via sperimentale nel 2006 al solo set-  
tore edile <sup>(71)</sup> ed estesa poi dall'anno successivo a tutte le attività produttive <sup>(72)</sup>,  
si fonda ora su due presupposti alternativi: l'occupazione di lavoratori senza pre-  
ventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro (ovvero inquad-  
rati come autonomi occasionali in assenza delle condizioni richieste dalla nor-  
mativa) oppure la sussistenza di gravi violazioni (con la novella del 2021 non più  
necessariamente anche reiterate) della normativa in materia di salute e sicurezza  
nei luoghi di lavoro, tassativamente individuate dall'Allegato I al decreto legisla-  
tivo n. 81/2008. In quest'ultimo caso gli ispettori possono peraltro imporre, uni-

---

<sup>(67)</sup> R. GUARINIELLO, *Sospensione dell'attività imprenditoriale: come accertare le gravi violazioni*, in [www.ip-  
soa.it](http://www.ip-<br/>soa.it), 28 ottobre 2021.

<sup>(68)</sup> F. DI LALLA, *Un nuovo, inutile condominio*, in *Lavoro@Confronto*, 2021, n. 47-48.

<sup>(69)</sup> G. CAROSIELLI, *Alla ricerca della razionalità perduta: il nuovo provvedimento di sospensione dell'attività  
imprenditoriale tra aporie legislative ed interventi (correttivi?) di prassi*, in *DRI*, 2022, n. 1.

<sup>(70)</sup> Così P. RAUSEI, *Sospensione dell'impresa per sommerso e mancata sicurezza*, cit., p. 857.

<sup>(71)</sup> Art. 36-bis, d.l. n. 223/2006 (convertito, con modificazioni, dalla l. n. 248/2006).

<sup>(72)</sup> Art. 5, l. n. 123/2007.

tamente al provvedimento inibitorio, ulteriori e «specifiche misure atte a far cessare il pericolo per la sicurezza o per la salute dei lavoratori durante il lavoro»<sup>(73)</sup>.

Quanto alla lotta al lavoro sommerso, la novella del 2021 ha allargato le maglie di un potere ispettivo che già si presentava penetrante, diminuendo la “soglia di tollerabilità” superata la quale si impone il provvedimento ispettivo: in precedenza era previsto che gli organi di vigilanza potessero adottare provvedimenti di sospensione qualora venisse riscontrato l’impiego di personale non risultante dalla documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20% del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro; ora invece l’aliquota che fa scattare il provvedimento passa dal 20% al 10% (raddoppiando il perimetro di intervento e dimezzando la soglia di tolleranza), seppur non siano più considerati irregolari, ai fini della sospensione, i lavoratori per i quali non è prevista la comunicazione preventiva di instaurazione del rapporto di lavoro (come, ad esempio, i coadiuvanti familiari o i soci, per i quali è prevista unicamente la comunicazione all’Inail *ex* articolo 23, decreto del Presidente della Repubblica n. 1124/1965).

La percentuale del 10% deve essere calcolata sul numero dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro al momento dell’accesso ispettivo, per cui la regolarizzazione dei lavoratori nel corso dell’ispezione (anche quando la sospensione è adottata, ai sensi del comma 3, «su segnalazione di altre amministrazioni») deve essere considerata del tutto ininfluyente e, pertanto, il provvedimento andrà comunque adottato.

Quanto ai lavoratori da prendere in considerazione nella base di calcolo del 10%, la circolare INL n. 3/2021 ha richiamato innanzitutto coloro che rientrano nell’ampia nozione di lavoratore di cui all’articolo 2 del decreto legislativo n. 81/2008: andranno quindi conteggiati, ribadendo i precedenti orientamenti forniti dal Ministero del lavoro, tanto i collaboratori familiari, anche impegnati per periodi inferiori alle 10 giornate di lavoro<sup>(74)</sup>, quanto i soci lavoratori cui non spetta l’amministrazione o la gestione della società, non disponendo dei poteri datoriali tipici<sup>(75)</sup>.

Per come è strutturata attualmente, se, per un verso, la norma lega l’adozione della misura al caso, o meglio alla “fortuna o sfortuna”, essendo condizionata alla quantità di lavoratori regolarmente presenti sul posto di lavoro nel momento in cui gli ispettori entrano in azienda e sui quali si calcola poi la soglia del 10%;

---

<sup>(73)</sup> Si tratta del riconoscimento di un potere generalizzato di disposizione agli ispettori del lavoro nella materia prevenzionistica che travalica i confini del ben più limitato perimetro dell’art. 302-*bis* del d.lgs. n. 81/2008 (nella circ. INL n. 3/2021 si richiama espressamente il provvedimento di cui all’art. 10 del d.P.R. n. 520/1955).

<sup>(74)</sup> Si veda la nota Min. lav. n. 14184/2013.

<sup>(75)</sup> Si veda la nota Min. lav. n. 7127/2015.

per altro verso, non chiarisce se tra i lavoratori “presenti sul luogo di lavoro” debbano essere inclusi anche quelli impegnati da remoto con le formule del lavoro agile, del telelavoro e del lavoro a domicilio, dovendosi ritenere comunque ingiustificata la loro eventuale esclusione.

È fuor di dubbio inoltre che la disposizione faccia trasparire un *favor* nei confronti delle micro-imprese, non prevedendosi l'adozione del provvedimento per le “sole” ipotesi di lavoro irregolare quando il lavoratore “in nero” risulti l'unico occupato nell'impresa <sup>(76)</sup>, viceversa rendendolo obbligatorio quando gli occupati nell'impresa sono in numero uguale o superiore a due, con una evidente e irragionevole disparità di trattamento <sup>(77)</sup>, anche in considerazione del fatto che proprio nelle micro-imprese è più difficile smascherare lo sfruttamento lavorativo, anzi in queste il fenomeno del lavoro irregolare non solo è molto diffuso ma spesso pure socialmente accettato <sup>(78)</sup>. In tali circostanze, comunque, gli organi di vigilanza, in via cautelare, possono comunque disporre l'allontanamento del lavoratore fino a quando il datore di lavoro non abbia provveduto a regolarizzarlo (anche e soprattutto sotto il profilo della sicurezza) <sup>(79)</sup>. In ogni caso, il comma 2 esplicita la regola, già desumibile dai principi civilisti in materia di obbligazioni, per cui per tutto il periodo della sospensione, trattandosi di causa non imputabile al lavoratore, il datore di lavoro ha l'obbligo di corrispondergli il trattamento retributivo dovuto e di versare la relativa contribuzione previdenziale, con un evidente ulteriore effetto coercitivo indiretto, seppur di natura civilistica

---

<sup>(76)</sup> Si veda l'art. 14, comma 4, del d.lgs. n. 81/2008. Anche il comma 11-*bis* della previgente formulazione della norma poneva un vero e proprio limite all'adozione del provvedimento inibitorio – peraltro in piena sintonia con quanto già delineato nella direttiva del Ministro del lavoro del 18 settembre 2008 – laddove stabiliva che tale provvedimento non dovesse essere adottato allorché il lavoratore occupato “in nero” fosse l'unico occupato dall'impresa (e non della singola unità produttiva presso cui è stato effettuato l'accesso ispettivo), salvo che non ricorressero gravi rischi per la sua salute.

<sup>(77)</sup> Posto che il lavoratore unico occupato irregolare rappresenta, peraltro, la forma più grave di irregolarità secondo il parametro legale che disciplina la sospensione per lavoro sommerso, giacché si tratta del 100% di irregolarità a fronte del limite soglia del 10%.

<sup>(78)</sup> Cfr. P. RAUSEI, *Ispezioni e sanzioni a contrasto del lavoro sommerso*, cit., secondo cui si dovrebbe consentire la sospensione in tutti i casi oltre soglia, compreso quello dell'unico occupato, eventualmente riconoscendo una forte riduzione delle somme aggiuntive previste che potrebbero essere dimezzate o ridotte nella misura agevolata di un quarto a fronte della piena e tempestiva regolarizzazione.

<sup>(79)</sup> Tuttavia, l'INL con la nota 24 gennaio 2023, n. 162, ha precisato che l'esclusione del provvedimento di sospensione delle microimprese per l'unico lavoratore occupato riguarda esclusivamente le ipotesi di occupazione irregolare, mentre non trova applicazione quando vengono evidenziate gravi violazioni di natura prevenzionistica (compresa la mancanza del DVR o della nomina del RSPP) che giustificano in ogni caso l'adozione del provvedimento.

<sup>(80)</sup>. Invero, tale conseguenza – che a rigore non è altro che l'esplicitazione di obblighi *ex contractu* – intensifica comunque l'effetto sanzionatorio della norma o comunque il pregiudizio economico subito dall'impresa, giacché quest'ultima, per l'intero periodo di sospensione, non solo è costretta a rinunciare ai ricavi conseguenti all'esercizio della propria attività economica, ma è al contempo tenuta a sopportare il costo dei trattamenti retributivi e contributivi che deve continuare a corrispondere in favore del proprio dipendente.

Per altro verso, però, il comma 2 – anch'esso novellato nel 2021 – prevede un'ulteriore sanzione interdittiva per l'intero periodo di sospensione, vietando all'impresa di contrattare con la pubblica amministrazione e con le stazioni appaltanti <sup>(81)</sup>, il che può risultare particolarmente gravoso soprattutto per quegli enti il cui *core business* sia rappresentato da rapporti con l'amministrazione pubblica. La novella, pertanto, ha introdotto un elemento più afflittivo rispetto alla versione precedente, considerato anche che il predetto provvedimento interdittivo è di durata pari a quella del provvedimento di sospensione: peraltro, la prassi amministrativa ha precisato che il provvedimento interdittivo si riferisce all'impresa sanzionata nel suo complesso <sup>(82)</sup>, a differenza del provvedimento inibitorio che riguarda solo la parte di attività imprenditoriale – la singola unità produttiva, il cantiere, la filiale – interessata dall'accertamento e dalle violazioni riscontrate <sup>(83)</sup>.

Gli ispettori adottano il provvedimento inibitorio – che deve essere motivato (articolo 14, comma 5) <sup>(84)</sup>, seppur anche sinteticamente, per consentire al destinatario di controllarne la correttezza <sup>(85)</sup> – nell'immediatezza degli accertamenti

---

<sup>(80)</sup> A. CASU, [\*“To era tra color che son sospesi...”\*](#), *Incertezze applicative e prospettive future del nuovo provvedimento di sospensione ex art. 14 del d.lgs. n. 81/2008 dopo il d.l. n. 146/2021*, in [\*Diritto della Sicurezza sul Lavoro\*, 2023, n. 1](#), I, pp. 2-3. Cfr. anche circ. INL n. 3/2021.

<sup>(81)</sup> A tal fine, come per il passato, il provvedimento sospensivo deve essere tempestivamente comunicato all'Anac e al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, per gli aspetti di rispettiva competenza, al fine dell'adozione da parte del predetto Ministero del provvedimento interdittivo.

<sup>(82)</sup> Circ. Min. lav. n. 33/2009, p. 12.

<sup>(83)</sup> Così dapprima la circ. Min. lav. n. 33/2009, poi ripresa anche dal novellato comma 1 dell'art. 14. Del resto, una diversa disposizione che allargasse l'efficacia del provvedimento all'intera impresa si sarebbe rivelato del tutto sproporzionato, col serio rischio di censura da parte della Consulta per violazione dell'art. 41 Cost.

<sup>(84)</sup> *Ante* novella 2021 la Corte costituzionale, con la sentenza 5 novembre 2010, n. 310, aveva già dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, nella parte in cui, stabilendo che ai provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale previsti dalla citata norma non si applicassero le disposizioni di cui alla l. n. 241/1990, escludeva l'applicazione ai medesimi provvedimenti dell'obbligo di motivazione di cui all'art. 3, comma 1, della medesima legge.

<sup>(85)</sup> Il verbale unico di accertamento e notificazione deve, al contrario, contenere una più completa ed esaustiva illustrazione, in punto di prova, dell'esito della verifica e, quindi, anche dei fatti

nonché, su segnalazione di altre amministrazioni, entro 7 giorni dal ricevimento del relativo verbale (articolo 14, comma 3).

La novità più significativa della novella del 2021 consiste nell'eliminazione di ogni forma di discrezionalità nell'adozione del provvedimento sospensivo, in quanto ora il personale ispettivo deve adottarlo nel momento in cui ricorrono i presupposti individuati dalla norma, visto che il previgente "possono adottare" è stato sostituito dal verbo "adotta".

Sul punto si consideri, comunque, che l'infelice formulazione previgente della norma era stata interpretata dal Ministero (circolare n. 33/2009) nel senso che il provvedimento di sospensione dovesse essere "di norma" adottato ogniqualvolta venissero accertati i requisiti del previgente articolo 14, comma 1, salva la ricorrenza di particolari circostanze che avessero suggerito – sotto il profilo dell'opportunità – di non adottarlo, quali i possibili maggiori rischi per la salute e sicurezza derivanti dalla sospensione dell'attività ovvero il potenziale danno permanente che sarebbe potuto derivare all'organizzazione produttiva del datore di lavoro <sup>(86)</sup>.

Come detto, il legislatore del 2021 ha eliminato ogni spazio di discrezionalità in capo agli ispettori, ma, al contempo, l'INL, con la nota del 7 giugno 2022 n. 1159, ha stabilito che il provvedimento non deve essere adottato quando l'interruzione dell'attività può comportare gravi conseguenze ai beni e alla produzione (come, ad esempio, nell'ambito agricolo o in quello zootecnico), nonché cagionare la compromissione del regolare funzionamento di un servizio pubblico <sup>(87)</sup>. Per altro verso, nella citata nota l'INL ha previsto che nell'adottare il provvedimento sospensivo gli ispettori debbano anche valutare l'opportunità di farne decorrere gli effetti in un momento successivo: infatti, la seconda parte del comma 4 dell'articolo 14 prevede che «in ogni caso di sospensione, gli effetti della stessa possono essere fatti decorrere dalle ore dodici del giorno lavorativo successivo

---

fondanti il provvedimento di sospensione già adottato: così I.V. ROMANO, *La nuova ispezione del lavoro dopo il Jobs Act*, Giuffrè, 2015, p. 31 ss.

<sup>(86)</sup> Si pensi, ad esempio, alla sospensione di uno scavo in presenza di una falda d'acqua o a scavi aperti in strade trafficate, a demolizioni il cui stato di avanzamento avesse già pregiudicato la stabilità della struttura residua e/o adiacente o, ancora, alla necessità di ultimare eventuali lavori di rimozione di materiale nocivo. C'era poi la necessità di valutare attentamente l'opportunità di adottare il provvedimento in tutte le ipotesi in cui si venisse a compromettere il regolare funzionamento di una attività di servizio pubblico, anche in concessione (come, ad esempio, attività di fornitura di energia elettrica, gas, luce, acqua, ecc.), così pregiudicando il godimento di diritti costituzionalmente garantiti.

<sup>(87)</sup> In argomento si veda R. GUARINIELLO, *Sospensione attività imprenditoriale: dalla reiterazione all'obbligatorietà*, in *DPL*, 2022, n. 29.

ovvero dalla cessazione dell'attività lavorativa in corso che non può essere interrotta»<sup>(88)</sup>, salvo l'esigenza di sospendere con effetto immediato le attività nelle quali «si riscontrino situazioni di pericolo imminente o di grave rischio per la salute dei lavoratori o dei terzi o per la pubblica incolumità».

Il provvedimento sospensivo può essere adottato con riguardo a tutti i settori di attività, purché il destinatario dello stesso rivesta la qualifica di imprenditore; per l'effetto, esulano dall'ambito applicativo di cui all'articolo 14 tutte quelle attività che non hanno i requisiti di cui all'articolo 2082 c.c. (tra cui i datori di lavoro domestici, i liberi professionisti iscritti all'albo di categoria, i committenti privati nei c.d. lavori in economia, le Onlus, le organizzazioni sindacali e associazioni datoriali, i partiti politici, le organizzazioni di tendenza, le associazioni sportive dilettantistiche o le associazioni culturali musicali e consimili senza scopo di lucro)<sup>(89)</sup>.

Sotto questo profilo, appare evidente che il contrasto al lavoro irregolare non dovrebbe fermarsi dinanzi a mere ragioni di opportunità (politico-lobbistiche), che hanno verosimilmente spinto il legislatore a limitare l'adottabilità del provvedimento alle sole imprese. Teoricamente, l'odiosità e plurioffensività del lavoro irregolare (verso i singoli e verso l'economia generale) avrebbe dovuto indurre a sanzionare allo stesso modo la prestazione lavorativa irregolare quale che sia la forma giuridica e organizzativa dell'attività ispezionata<sup>(90)</sup>.

Il provvedimento di sospensione può essere revocato da parte dell'organo di vigilanza che lo ha adottato (articolo 14, comma 9), su istanza dell'imprenditore sospeso, se sussiste anzitutto la regolarizzazione dei lavoratori, anche sotto il profilo degli adempimenti in materia di salute e sicurezza, nonché il pagamento di una somma aggiuntiva<sup>(91)</sup> pari a 2.500 euro qualora siano impiegati fino a cinque lavoratori irregolari e pari a 5.000 qualora siano impiegati più di cinque

---

<sup>(88)</sup> Il giorno lavorativo successivo va inteso quale giorno di apertura dell'ufficio che ha emanato il provvedimento (così circ. Min. lav. n. 33/2009). Questa disposizione è stata dettata in conseguenza di un noto fatto di cronaca, ove un piccolo imprenditore ha compiuto un grave gesto di disperazione a seguito dell'immediata chiusura dell'esercizio commerciale di cui era titolare.

<sup>(89)</sup> I.V. ROMANO, *Sospensione dell'attività imprenditoriale*, in *DPL*, 2016, n. 44.

<sup>(90)</sup> In questo senso P. RAUSEI, *Ispesioni e sanzioni a contrasto del lavoro sommerso*, cit.

<sup>(91)</sup> Tale somma non ha natura sanzionatoria, trattandosi di una sorta di "onere accessorio aggiuntivo" (così circ. Min. lav. n. 24/2007) e, come tale, non è soggetta alla conciliazione amministrativa di cui all'art. 16 della l. n. 689/1981.

lavoratori irregolari <sup>(92)</sup>. Tali somme aggiuntive <sup>(93)</sup> sono raddoppiate se, nei 5 anni precedenti all'adozione del provvedimento, la stessa impresa è stata destinataria di un provvedimento di sospensione (articolo 14, comma 10).

Viene inoltre confermata la possibilità, su istanza di parte, di rateizzare <sup>(94)</sup> la somma aggiuntiva prevista versando immediatamente un importo pari al 20% del dovuto e la restante parte entro i successivi 6 mesi dalla data di presentazione dell'istanza di revoca <sup>(95)</sup>, con la maggiorazione del 5% <sup>(96)</sup> (articolo 14, comma 11) <sup>(97)</sup>.

La sospensione – si noti – si aggiunge alle sanzioni irrogate con il verbale unico; quindi, nonostante la revoca, è comunque fatta salva l'applicazione delle ulteriori sanzioni penali, civili e amministrative (articolo 14, comma 12).

A fronte della draconiana disciplina esaminata, non coglie nel segno la scelta legislativa di un identico provvedimento per due fenomeni diversi: quello del lavoro irregolare e quello della tutela della salute e sicurezza sul lavoro. Infatti, se è pur vero che i due fenomeni sono spesso intrecciati tra loro, avendo il lavoro

---

<sup>(92)</sup> Nelle ipotesi di sospensione in materia di salute e sicurezza la somma aggiuntiva varia a seconda delle violazioni riscontrate nell'Allegato I, con riferimento a ciascuna fattispecie di illecito previsto in tre soglie: euro 3.000, euro 2.500 oppure euro 300 per ciascun lavoratore interessato (art. 14, comma 9). La circolare INL n. 3/2021 ha precisato che a fronte di un accertamento sulla contestuale presenza di più violazioni utili alla adozione del provvedimento di sospensione («riferibili tutte all'Allegato I ovvero in parte all'Allegato I e in parte alla occupazione di personale irregolare»), il personale ispettivo deve adottare un unico provvedimento di sospensione della parte dell'attività interessata dalle violazioni, ma ai fini della revoca si dovranno verificare la regolarizzazione di tutte le violazioni riscontrate e il pagamento delle somme aggiuntive riferibili a ciascuna.

<sup>(93)</sup> Ai sensi dell'art. 14, comma 13, ferma restando la destinazione della percentuale prevista dall'art. 14, comma 1, lett. *d*, del d.l. n. 145/2013 (convertito, con modificazioni, dalla l. n. 9/2014), l'importo delle somme aggiuntive di cui al comma 9 integra, in funzione dell'amministrazione che ha adottato i provvedimenti sospensivi, il bilancio dell'INL o l'apposito capitolo regionale ed è utilizzato per finanziare l'attività di prevenzione nei luoghi di lavoro svolta dall'INL o dai dipartimenti di prevenzione delle ASL.

<sup>(94)</sup> Cfr. F. NARDUCCI, *La sospensione dell'attività d'impresa in Italia. L'intervento estremo dell'ordinamento a protezione della salute e sicurezza dei lavoratori*, CLD Libri, 2016, p. 80, che a tal proposito parla di «sistema premiale».

<sup>(95)</sup> La circ. Min. lav. n. 26/2015 chiarisce che, per essere ammesso alla dilazione, il datore di lavoro deve limitarsi a farne espressa richiesta, contestualmente alla presentazione dell'istanza di revoca del provvedimento; infatti, la legge non richiede alcun requisito di disagio economico-finanziario dell'interessato.

<sup>(96)</sup> In caso di mancato versamento o di versamento parziale dell'importo entro detto termine, il provvedimento di accoglimento dell'istanza di cui al comma 11 costituisce titolo esecutivo per l'importo non versato.

<sup>(97)</sup> Si veda anche la circ. Min. lav. n. 26/2015 nella quale si precisa che ai fini della revoca del provvedimento di sospensione non vige l'obbligo del mantenimento in servizio per un periodo minimo di 3 mesi, come per la fattispecie della maxisanzione per lavoro sommerso.

sommerso incidenza anche sotto il profilo prevenzionistico, non si può sottacere che allorquando i lavoratori vengono trovati a lavorare “in nero” sono immediatamente allontanati dall’azienda fino alla loro regolarizzazione, e quindi può realizzarsi l’effetto (paradossale) che l’allontanamento neutralizzi il rischio.

Inoltre, a fronte di un identico provvedimento si registra pure un (irragionevole) diverso regime impugnatorio: se la misura viene adottata per la situazione di irregolarità dei lavoratori, l’impugnazione deve avvenire dinanzi al direttore dell’ITL (articolo 14, comma 14) <sup>(98)</sup>; viceversa, se la stessa misura è adottata per la violazione delle misure prevenzionistiche finirà sul banco del giudice penale, a meno che il datore di lavoro non decida di far valere le proprie ragioni entro 60 giorni dalla notifica del provvedimento con il più oneroso e complesso ricorso giurisdizionale davanti al TAR territorialmente competente <sup>(99)</sup>.

I due diversi regimi impugnatori comportano ovviamente anche differenti regole processuali, di acquisizione della prova e di onere probatorio, quest’ultimo molto più severo nel giudizio penale rispetto agli altri ambiti: una differenza di trattamento della cui ragionevolezza è lecito dubitare o quantomeno interrogarsi.

Infine, il datore di lavoro che disattende il provvedimento di sospensione è punito con l’arresto da 3 a 6 mesi o con l’ammenda da 2.500 a 6.400 euro nelle ipotesi di sospensione per lavoro irregolare <sup>(100)</sup>. Tale inottemperanza, in quanto sanzionata con la pena detentiva e pecuniaria in via alternativa, può rientrare nell’ambito applicativo della prescrizione obbligatoria di cui all’articolo 301 del decreto legislativo n. 81/2008; in tal caso, la prescrizione consisterà nel sospendere l’attività imprenditoriale fino ad avvenuta regolarizzazione dei lavoratori in-

---

<sup>(98)</sup> È ammesso ricorso, anche con richiesta di sospensione dell’esecutività, entro 30 giorni, all’Ispettorato interregionale territorialmente competente, che dovrà pronunciarsi nel termine di 30 giorni dalla notifica dello stesso; decorso inutilmente tale ultimo termine, il provvedimento di sospensione perde efficacia.

<sup>(99)</sup> A onor del vero, la disciplina normativa nulla ha stabilito quanto al regime impugnatorio del provvedimento adottato per violazione della normativa sulla sicurezza. Peraltro, al vuoto di disciplina ha fatto seguito anche il silenzio della prassi, ma la dottrina ha considerato pacifica la ricorribilità al TAR del provvedimento ispettivo in parola, in quanto atto amministrativo: *ex multis*, si veda V. LIPPOLIS, [Sospensione dell’attività imprenditoriale: come e quando impugnare il provvedimento](#), cit.; C. SANTORO, *I nuovi provvedimenti per lavoro nero e sicurezza dopo il Decreto Fiscale*, in *La Circolare di Lavoro e Previdenza*, 2021, n. 44, p. 13.

<sup>(100)</sup> Diversamente, se il datore di lavoro disattende il provvedimento inibitorio emesso per violazioni di norme prevenzionistiche la pena è di 6 mesi di arresto. Cfr. Cass. pen. 16 ottobre 2023, n. 41873, secondo cui l’inottemperanza al provvedimento inibitorio integra il reato di cui all’art. 14 anche nel caso in cui l’imprenditore/datore di lavoro adduca l’ignoranza del provvedimento regolarmente inviato a mezzo raccomandata alla sua residenza e non ritirato presso l’ufficio postale, poiché l’essersi sottratto alla conoscenza del provvedimento non esclude la colpa, costituendo già esso stesso atteggiamento colposo.

teressati. L'adempimento alla prescrizione obbligatoria, attraverso la regolarizzazione completa delle posizioni lavorative e l'ottenimento della revoca della sospensione con il pagamento della somma aggiuntiva, consentirà l'ammissione al pagamento di un quarto del massimo dell'ammenda prevista, pari a 1.600 euro.

## 8. Qualche considerazione conclusiva

Dall'esame della fattispecie di cui all'articolo 3, comma 3, del decreto-legge n. 12/2002 si può rilevare come essa si confermi effettivamente quale sanzione "maxi" rispetto alle altre che caratterizzano il diritto sanzionatorio del lavoro, sia nella fattispecie base, sia *a fortiori* nella fattispecie aggravata.

Si tratta in entrambi i casi di una sanzione pecuniaria "proporzionale impropria", o a "proporzionalità progressiva", strutturata per soglie di gravità della condotta, con importi in misura fissa predeterminata in ragione del numero dei lavoratori coinvolti e irregolarmente occupati (per ciascun lavoratore irregolare) e delle giornate di occupazione irregolare (giorni di effettivo lavoro) <sup>(101)</sup>. Così, le fasce di punizione variano in base alle concrete circostanze di fatto che si verificano nella fattispecie concreta sottoposta ad accertamento, che interviene a variare proporzionalmente – in base alla gravità della condotta oggetto di verifica ispettiva – l'importo della sanzione da irrogare; in buona sostanza, la reazione è differenziata in ragione della concreta portata offensiva della condotta.

Non a caso, la potenzialità sanzionatoria insita nella fattispecie di cui all'articolo 3, comma 3, del decreto-legge n. 12/2002 colpì subito la fantasia degli operatori, tanto da battezzarla, appunto, come "maxisanzione", termine poi utilizzato anche dalle circolari ministeriali, seppur (soprattutto) nelle ultime riforme vi sia stata la tendenza a diversificare le sanzioni in relazione alla gravità della violazione, spingendosi però, per altro verso, anche ad un significativo ridimensionamento in caso di pronta regolarizzazione e all'annullamento nei casi in cui la mancata comunicazione di assunzione sia derivata da un'erronea qualificazione del rapporto.

Peraltro, di recente, anche la giurisprudenza di legittimità <sup>(102)</sup> ha stabilito per la prima volta che la maxisanzione è sostanzialmente penale (secondo i c.d. "criteri Engel"), con conseguente applicazione della legge retroattiva più favorevole (retroattività *in mitius*).

---

<sup>(101)</sup> Per il calcolo della sanzione rimane necessario l'accertamento in concreto delle giornate di lavoro effettivamente svolte "in nero" da ciascun lavoratore, senza tener conto delle giornate festive, delle assenze dal lavoro per qualsiasi motivo, ecc.

<sup>(102)</sup> Cass. 13 maggio 2024, n. 13071.

Alla luce della complessa evoluzione che il legislatore ha inteso imprimere alla disciplina della maxisanzione nel giro di pochi anni, da un lato, può certamente evincersi come essa costituisca un esempio piuttosto emblematico della farraginosità e stratificazione del nostro sistema di produzione legislativa, con interventi succedutesi al variare delle diverse maggioranze politiche, dando l'idea di procedere a tentoni, per approssimazione e senza aver studiato *ex ante* approfonditamente la situazione su cui si intende incidere; dall'altro lato, però, non può sottacersi il sacrosanto inasprimento delle sanzioni a carico dei datori che utilizzano manodopera irregolare, che rimane ancor oggi una piaga profonda e diffusa nel nostro mercato del lavoro.

Invero, l'espansione del lavoro sommerso è ormai tale da renderlo una componente strutturale <sup>(103)</sup> del mercato del lavoro, tanto da arrivare a descriverlo come la sua "principale patologia" <sup>(104)</sup>. A tal proposito, dall'ultima Relazione INL emerge che nel 2023 l'organo ispettivo abbia intercettato 16.744 lavoratori occupati "in nero" (970 dei quali extracomunitari privi di regolare permesso di soggiorno) e in ben 11.174 casi è stato emesso un provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale (massimo storico) <sup>(105)</sup>, di cui 7.076 fattispecie relative all'impiego di lavoratori irregolari in misura pari o superiore al 10% di quelli presenti sul luogo di lavoro.

Ragionando *de jure condendo*, non sarebbe sbagliato agire sotto tre profili in vista di un ulteriore rafforzamento della misura in punto di effettività ed efficacia.

Il primo concerne l'estensione del suo perimetro applicativo anche ad ipotesi differenti dal lavoro subordinato, incorporando le prestazioni irregolari che rientrano nell'alveo delle collaborazioni oppure anche nell'ambito di un rapporto societario o del lavoro familiare.

Il secondo riguarda l'eliminazione del "privilegio" della mancata applicazione della maxisanzione al lavoro domestico, del tutto ingiustificato anche alla luce della diffusione del fenomeno del lavoro sommerso in questo ambito (basti pensare alle colf e badanti), riconoscendo al più il "beneficio" di una diminuzione delle sanzioni per non gravare oltremodo sulle famiglie.

Il terzo riguarda l'esclusione della possibilità di estinguere l'illecito con il pagamento in misura ridotta <sup>(106)</sup>, poiché in una valutazione dei rischi, costi e benefici, questa può apparire una scelta strategica da intraprendere per il datore di lavoro.

---

<sup>(103)</sup> L. GALANTINO, *Una componente strutturale del mercato del lavoro italiano: l'economia sommersa*, in DL, 1998, n. 1-2, I, p. 67; V. FERRANTE, *Libertà economiche e diritti dei lavoratori. Il contrasto al lavoro "non dichiarato" nella legislazione internazionale, europea e nei trattati commerciali*, Vita e Pensiero, 2020, p. 7.

<sup>(104)</sup> L. ZOPPOLI, *Flessibilità, l'Europa dica la sua*, in [www.equaglianzaeliberata.it](http://www.equaglianzaeliberata.it), 25 novembre 2006.

<sup>(105)</sup> A fronte degli 8.210 provvedimenti inibitori irrogati nell'anno 2022. Per l'anno 2023 i provvedimenti di revoca sono stati 9.903, pari all'89% di quelli adottati.

<sup>(106)</sup> Così P. RAUSEI, *Ispizioni e sanzioni a contrasto del lavoro sommerso*, cit., pp. 415-416.

Allo stesso tempo, dalle riflessioni svolte emerge anche come, dopo la novella del 2021, il provvedimento di sospensione di cui all'articolo 14 del decreto legislativo n. 81/2008 possa annoverarsi tra le misure sanzionatorie più incisive e "temute" del nostro sistema normativo di vigilanza e controllo sulla regolarità del lavoro. L'esprimersi della norma in termini di obbligatorietà nell'adozione del provvedimento al ricorrere dei presupposti di legge e l'esplicitazione (pur non necessaria essendo, come detto, obbligazione *ex contractu*) del persistente obbligo retributivo e contributivo nelle more della durata della sospensione, hanno accentuato il suo carattere già indiscutibilmente afflittivo.

Purtroppo, però, si è constatato che anche dopo la novella del 2021 la misura inibitoria sconta ancora alcune incertezze applicative che ne compromettono l'efficacia, come si è cercato di evidenziare *supra* (§ 7).

I pietosi e preoccupanti numeri di denunce di infortuni sul lavoro e gli indubbi riflessi che il lavoro sommerso – e irregolare in genere – presenta anche sotto il profilo della salute e sicurezza sul lavoro, impongono di riflettere ancora in ottica di efficacia della normativa sanzionatoria, al fine di predisporre un apparato che, a tutto tondo, impedisca al datore una valutazione di costi/benefici nell'impiego di manodopera non regolarizzata. Infatti, i lavoratori "in nero" sono tendenzialmente persone poco formate, comunque invisibili per il DVR, quindi fortemente a rischio infortuni. Inoltre, è fuor di dubbio che l'impiego di lavoratori irregolari rifletta i suoi effetti anche sull'intero ambiente di lavoro, in quanto l'intera comunità viene messa a rischio, essendo potenzialmente interessata da eventuali comportamenti insicuri, patendo, anche solo indirettamente, le conseguenze delle omissioni e delle violazioni compiute dal datore di lavoro <sup>(107)</sup>.

Infine, il lavoro non dichiarato si intreccia spesso – seppur non necessariamente sempre – con l'altro grave fenomeno ascrivibile all'interno dell'ampio mondo del lavoro irregolare: il c.d. caporalato e lo sfruttamento del lavoro, di cui di sarà ampio conto nel prosieguo.

---

<sup>(107)</sup> G. LEONE, *Sicurezza, contrattazione e legalità*, in D. GOTTARDI (a cura di), *op. cit.*, p. 289 ss.; ma si veda anche M. RUSSO, [Qualche riflessione sul lavoro irregolare](#), Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2017, n. 339, p. 7.

**Sezione II.**  
**L'ARTICOLO 603-BIS C.P.**  
**PER CONTRASTARE L'INTERMEDIAZIONE ILLECITA**  
**E LO SFRUTTAMENTO DEL LAVORO**

**9. Lo sfruttamento del lavoro in Italia dal mondo agricolo a quello dell'alta moda, passando per i riders**

Per tradizione e storia, lo sfruttamento del lavoro è strettamente collegato all'attività di intermediazione illecita (anche detta interposizione illecita). L'autonoma reciprocità dei due fenomeni comporta, nei fatti, una relazione di causa-effetto tra intermediazione e sfruttamento, caratterizzandosi la prima come condotta funzionale al secondo <sup>(108)</sup>.

Si tratta di fenomeni antichi che, nel corso dei secoli, si sono evoluti e intrecciati con altri, ad esempio l'inarrestabile spinta migratoria che conduce masse di disperati dall'Africa e dall'Asia verso l'Europa, e *in primis* verso l'Italia, assumendo così forme nuove, evolute, a volte distanti dall'archetipo originario, diffondendosi in aree geografiche e categorie merceologiche prima non contaminate e raggiungendo dimensioni e gravità allarmanti, anche a causa dell'evoluzione tecnologica. Si pensi alle prime condanne per c.d. caporalato digitale <sup>(109)</sup> in danno dei ciclofattorini (comunemente detti *riders*) <sup>(110)</sup>, senza contare che al momento in

---

<sup>(108)</sup> Si veda la relazione di Garofalo svolta al convegno nazionale organizzato dall'Osservatorio regionale antimafia FVG, *Il caporalato. Il rischio delle connessioni con le criminalità organizzate e l'immigrazione clandestina*, Trieste, 7 dicembre 2023, poi confluita in D. GAROFALO, *La legge n. 199/2016 per il contrasto del caporalato: luci (poche) e ombre (molte)*, in D. GAROFALO, S. CAFFIO (a cura di), *L'effettività delle tutele nel lavoro in agricoltura. Atti del convegno organizzato dalla Flai-Cgil di Taranto il 27 ottobre 2023*, ADAPT University Press, 2024, p. 18 ss.

<sup>(109)</sup> Su tutti P. BRAMBILLA, *Il reato di intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo al banco di prova della prassi: spunti di riflessione sui confini applicativi della fattispecie alla luce della prima condanna per caporalato digitale nel caso Uber*, in *Sistema Penale*, 2022, n. 3.

<sup>(110)</sup> Cfr. A. QUATTROCCHI, *Le nuove manifestazioni della prevenzione patrimoniale: amministrazione giudiziaria e contrasto al "caporalato" nel caso Uber*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2020, n. 6; M. BARBERIO, V. CAMURRI, *L'amministrazione giudiziaria di Uber: un possibile cortocircuito tra il sistema giuslavoristico e le misure di prevenzione*, *ivi*, 2020, n. 7-8; G. CASSANO, *Uber e il caporalato digitale: lo "smascheramento" dell'algoritmo delle piattaforme*, in *Labor*, 2020, n. 5; A. MERLO, *Sfruttamento dei riders: amministrazione giudiziaria ad Uber per contrastare il "caporalato digitale"*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 2 giugno 2020; M.D. SARTORI, *Caso Uber: volevamo braccia e arrivarono... in bici*, in [www.filodiritto.com](http://www.filodiritto.com), 28 luglio 2020; A. GALLUCCIO, *Misure di prevenzione e "caporalato digitale": una prima lettura del caso Uber Eats*, in *DLRI*, 2021, n. 169; R. DI MEO, *I diritti sindacali nell'era del caporalato digitale*, in *I.J.I.*, 2019, n. 2; C. INVERSI,

cui si scrive ci sono fascicoli d'indagine aperti (già oggetto di vaglio cautelare) che riguardano famosi brand nel settore dell'alta moda <sup>(111)</sup>.

Del resto, la metamorfosi e la capacità di penetrazione dell'intermediazione illecita e dello sfruttamento, nelle sue molteplici forme, si pongono anche in stretta connessione con la progressiva e continua frammentazione del mercato del lavoro <sup>(112)</sup>, cui si sta assistendo nell'ultimo decennio, con compressione delle garanzie previste dalla normativa lavoristica per contenere i costi della manodopera <sup>(113)</sup>, quale risposta alle sfide della globalizzazione <sup>(114)</sup> e alle reiterate crisi economiche <sup>(115)</sup>.

In altri termini, uno dei terreni più fertili per lo sfruttamento lavorativo è costituito dai fenomeni di delocalizzazione e scomposizione dell'attività di impresa (ad esempio, le pratiche connesse ad appalti, subappalti, distacchi di personale, ecc.) <sup>(116)</sup>.

---

*Caporalato digitale: il caso Uber Italy Srl*, in LD, 2021, n. 2; R. CALÒ, [La tutela dei riders tra diritto penale e norme lavoristiche – riflessioni a margine della decisione del tribunale di Milano che ha disposto l'amministrazione giudiziaria nei confronti di Uber Italy s.r.l.](#), in [www.giustizjainsieme.it](#), 5 giugno 2020; G. PICCO, *Caporalato e altre forme di sfruttamento dei lavoratori nel prisma delle transizioni occupazionali: la valorizzazione delle competenze maturate in contesti di lavoro sfruttato per una prospettiva di riscatto*, in S. CIUCCIOVINO ET AL. (a cura di), *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro?*, ADAPT University Press, 2021.

<sup>(111)</sup> Si veda Trib. Milano decr. 3 aprile 2024, nel caso *Giorgio Armani Operations*. *Amplius* GIURISPRUDENZA PENALE, [Il Tribunale di Milano torna sulla agevolazione colposa del caporalato ai fini dell'applicazione della amministrazione giudiziaria \(art. 34 d. lgs. 159/2011\)](#), in [www.giurisprudenzapenale.com](#), 11 aprile 2024.

<sup>(112)</sup> Sul tema della frammentazione organizzativa, decentramento ed esternalizzazione *amplius* D. GAROFALO, *Lavoro, impresa e trasformazioni organizzative*, in AA.VV., *Frammentazione organizzativa e lavoro: rapporti individuali e collettivi. Atti delle Giornate di studio di diritto del lavoro. Cassino 18-19 maggio 2017*, Giuffrè, 2018, p. 17 ss.

<sup>(113)</sup> C. DE MARTINO, M. LOZITO, D. SCHIUMA, *Immigrazione, caporalato e lavoro in agricoltura*, in LD, 2016, n. 2, p. 314. Gli AA. evidenziano che «un grosso salto indietro nel tempo, verso il lavoro senza dignità, né diritti, né tutele, pare, dunque, l'unico modo possibile per produrre nel contesto globalizzato e internazionalizzato».

<sup>(114)</sup> Invero, il processo di globalizzazione economica ha impresso ai sistemi giuridici una progressiva accelerazione verso lo smantellamento delle tutele e delle garanzie del lavoratore e la deregolamentazione del mercato del lavoro: in questo vuoto politico, il sistema economico è riuscito ad imporre e, alle volte anche a legittimare, forme di sfruttamento lavorativo. Si veda anche R. PESSI, *Il Diritto del lavoro e la Costituzione: identità e criticità*, Cacucci, 2019, p. 177 ss.

<sup>(115)</sup> Cfr. OSSERVATORIO PLACIDO RIZZOTTO (a cura di), *Agromafie e caporalato. Quarto rapporto*, Bibliotheka, 2018; A. MADEO, *La riforma del delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, in *Studium Iuris*, 2017, n. 3.

<sup>(116)</sup> Cfr. A. GARILLI, [Le trasformazioni del diritto del lavoro tra ragioni dell'economia e dignità della persona](#), Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, 2020, n. 412; A. BELLAVISTA, *Evoluzione e prospettive del diritto del lavoro*, in DML, 2020, n. 3.

Del resto, da anni ormai stanno emergendo forme di sfruttamento in ambiente urbano, non certo meno rilevanti – sia per intensità sia per dimensione – di quelle presenti nelle campagne e che proprio nell’ambito della economia informale e deregolamentata della *gig economy* hanno trovato terreno fertile<sup>(117)</sup>, nonostante le iniziali difficoltà degli ispettori del lavoro e della giurisprudenza nel “maneggiare” queste nuove fattispecie che spesso vengono etichettate come “caporalato digitale”<sup>(118)</sup>.

Va infatti ricordato che con il termine “caporalato” si è soliti fare riferimento all’odioso fenomeno – di origine antica ma immanente – di sfruttamento dell’altrui attività lavorativa, caratterizzato per le patologiche manifestazioni delle relazioni di lavoro agevolate da una condizione di disagio e/o vulnerabilità di una delle parti del contratto di lavoro (ormai frequentemente, ma non esclusivamente, migranti)<sup>(119)</sup>.

In altri termini, il caporalato si identifica con l’attività di sfruttamento e intermediazione tra datori di lavoro e lavoratori, destinato a tradursi nell’esercizio di un vero e proprio dominio sulle vittime, talvolta anche pericolosamente connesso con l’attività di sodalizi mafiosi<sup>(120)</sup> e di tratta di esseri umani<sup>(121)</sup>.

---

<sup>(117)</sup> Interessante al proposito è il comunicato stampa della Procura della Repubblica di Milano del 24 febbraio 2021 che ripercorre le fasi dell’indagine che ha avuto ad oggetto la situazione dei ciclofattorini, poi decisa dal GUP del Tribunale di Milano con la sentenza 15 ottobre 2021, n. 2805; si veda anche QUESTIONE GIUSTIZIA, *«Non sono schiavi»*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 26 febbraio 2021.

<sup>(118)</sup> *Amplius* A. MERLO, *op. cit.*; ma si veda anche R. VOZA, *Le nuove sfide per il welfare: la tutela del lavoro nella gig economy*, in *RDS*, 2018, n. 4; T. TREU, *Rimedi e fattispecie a confronto con i lavori della Gig economy*, in *LD*, 2017, n. 3-4.

<sup>(119)</sup> Nella sentenza della Corte d’Assise di Lecce 25 ottobre 2017, n. 4026, in *GI*, 2018, n. 7, pp. 1707-1708, con nota di G. MORGANTE, *Caporalato, schiavitù e crimine organizzato verso corrispondenze (quasi) biunivoche*, si legge che il caporalato è «parte di un modello sociale che può considerarsi vasto, complesso e trasversale, non circoscrivibile dentro categorie sociologiche rigide ma necessariamente aperte, in grado di aggiornarsi all’evolversi del fenomeno e al suo strutturarsi localmente e globalmente, che può prevedere la partecipazione di diversi soggetti, con funzioni correlate tra loro. A questo modello “liquido” e resistente di impresa non importa il colore della pelle del lavoratore, i suoi tratti estetici o etici o la sua condizione giuridica, quanto, invece, la sua fragilità sociale, la sua vulnerabilità e ricattabilità, tanto da sfociare talvolta in forme contemporanee – e a volte anche antiche – di riduzione in servitù e schiavitù». Per un approfondimento sociologico del fenomeno si rinvia a A. LEOGRANDE, *Uomini e caporali. Viaggio fra I nuovi schiavi nelle campagne del Sud*, Mondadori, 2016; A. SCOTTO, *Tra sfruttamento e protesta: i migranti e il caporalato agricolo in Italia meridionale*, in *REMHU*, 2016, n. 48; M. OMIZZOLO, *op. cit.*; Y. SAGNET, L. PALMISANO, *op. cit.*

<sup>(120)</sup> Si veda anche A. GARILLI, *Il lavoro e la mafia: un’analisi giuridica del lavoro in Sicilia*, Giappichelli, 1994; M. RANIERI, *Mafie, imprese, lavoro. Diritto del lavoro e normativa di contrasto*, ESI, 2021.

<sup>(121)</sup> La dimensione transfrontaliera del fenomeno ha anche favorito sinergie tra le mafie c.d. tradizionali e le mafie straniere o di nuovo insediamento che si sono attivate per il reclutamento

Il lavoro sfruttato, oltre ad essere un germe che lede i diritti fondamentali della persona e favorisce l'evasione fiscale e contributiva, provoca lo stravolgimento della corretta competizione sui mercati e la crescita di un'economia parallela, parassitaria e illegale che non di rado diventa l'unico mercato del lavoro a cui molte persone ritengono di potersi rivolgere <sup>(122)</sup>.

Come è stato efficacemente scritto <sup>(123)</sup>, si tratta di un fenomeno che ha le radici in un sostrato *sub*-culturale, crea *sub*-umanità e incide sulla concorrenza per il tramite di una *sub*-imprenditorialità.

Siamo, insomma, di fronte ad un fenomeno di massa, fluido, che sta diventando una componente strutturale del nostro sistema produttivo <sup>(124)</sup> e, negando la dignità umana <sup>(125)</sup>, comporta la violazione del senso ultimo del lavoro: come la cronaca conferma con cadenza pressoché quotidiana, non è appannaggio esclusivo di alcune aree geografiche o specifici settori produttivi, ma ci sono sempre più aree del mercato del lavoro nelle quali nessuna delle regole a tutela dei lavoratori trova applicazione, dai minimi salariali previsti dai contratti collettivi, alla sicurezza sul lavoro, alle assicurazioni sociali e ai regimi contributivi <sup>(126)</sup>.

A fronte di questo quadro impietoso, nel nostro ordinamento la storia del contrasto allo sfruttamento del lavoro e al caporalato è la storia di una "grande rimozione" <sup>(127)</sup>, *in primis* normativa, in quanto il legislatore ha accusato significative difficoltà e forti ritardi nell'approntare un armamentario punitivo in grado

---

dei lavoratori stranieri direttamente nei loro paesi d'origine: si veda anche AMNESTY INTERNATIONAL, "Volevamo braccia e sono arrivati uomini". *Sfruttamento lavorativo dei braccianti agricoli migranti in Italia*, 2012. Emblematica al riguardo è Cass. pen. 24 settembre 2010, n. 40045, dalla quale comprendere le condizioni di lavoro e l'asservimento materiale dei migranti, giungendosi a parlare di condizioni simili a quelle della servitù della gleba, ovvero a quelle dei campi di concentramento nazisti, secondo cui «il crimine organizzato profitta del portato socio-culturale degli stranieri bisognosi, oggi costretti alla migrazione in Italia per il lavoro nei campi».

<sup>(122)</sup> D. GENOVESE, E. SANTORO, *L'articolo 18 (t.u. immigrazione) e il contrasto allo sfruttamento lavorativo: la fantasia del giurista tra libertà e dignità*, in *DLRI*, 2018, n. 159.

<sup>(123)</sup> Così M. FAIOLI, *Caporalato e ispezioni*, in M. ESPOSITO (a cura di), *Il nuovo sistema ispettivo e il contrasto al lavoro irregolare dopo il Jobs Act*, Giappichelli, 2017, p. 91.

<sup>(124)</sup> Al proposito cfr. anche I. BOSCO, S. CAPASSO, *Efficacia delle politiche di contrasto al sommerso*, in *RGL*, 2023, n. 3, I; G. ORIENTALE CAPUTO, S. CORRADINI, *Il lavoro sommerso in Italia: evoluzione del fenomeno e trasformazioni socio-economiche*, ivi.

<sup>(125)</sup> C. DE MARTINO, M. LOZITO, D. SCHIUMA, *op. cit.*, p. 314 ss.

<sup>(126)</sup> Si veda anche il PNLLS 2023-2025, approvato con il d.m. 19 dicembre 2022, p. 5. Per un approfondimento tra lo sfruttamento del lavoro e le professionalità coinvolte sia permesso il rinvio a G. PICCO, *Low-skilled jobs e sfruttamento*, in M. BROLLO, C. ZOLI, P. LAMBERTUCCI, M. BIASI (a cura di), *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte*, ADAPT University Press, 2024.

<sup>(127)</sup> Così A. MERLO, *Il contrasto al "caporalato grigio" tra prevenzione e repressione*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2019, n. 6, p. 172.

di fronteggiare adeguatamente il fenomeno almeno fino al 2016 <sup>(128)</sup>, anno in cui – sull’onda emotiva di alcuni episodi di cronaca giudiziaria <sup>(129)</sup> – è intervenuto con la legge n. 199/2016 (recante *Disposizioni di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo*), volta a novellare la fattispecie di cui all’articolo 603-bis c.p. (rubricata *Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*), introdotta nell’articolato penale <sup>(130)</sup> solo un

---

<sup>(128)</sup> Per una lettura delle misure al contrasto allo sfruttamento dei lavoratori in un’ottica di sostenibilità economica si veda D. GAROFALO, *Lo sfruttamento del lavoro tra prevenzione e repressione nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, in *ADL*, 2020, n. 6, I; F. CARINCI, *Un invito alla discussione: il manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, ivi, n. 5, I.

<sup>(129)</sup> Il riferimento è alla morte, il 13 luglio 2015, di Paola Clemente, bracciante stroncata a 49 anni da un infarto mentre lavorava in condizioni di grave sfruttamento nelle campagne di Andria. L’indignazione generale a seguito di questa notizia ha dato il via alla discussione parlamentare che ha condotto poi all’emanazione della l. n. 199/2016. La relazione governativa di accompagnamento al relativo disegno di legge si è così espressa: «I dati tratti dall’esperienza giudiziaria evidenziano la drammatica diffusione del fenomeno criminale dello sfruttamento dei lavoratori in condizioni di bisogno e di necessità, il c.d. caporalato; ciò è favorito non solo dalla crisi economica in cui versa il nostro Paese ma anche dal sempre più crescente numero di persone immigrate, anche irregolari, in cerca di lavoro. Si creano così le condizioni perché imprenditori senza scrupoli possano realizzare cospicui proventi illeciti che finiscono con l’alimentare un importante giro di affari, nella maggior parte dei casi gestito dalle organizzazioni criminali. L’iniziativa legislativa in esame mira ad una maggiore efficacia dell’azione di contrasto con particolare attenzione al versante dell’illecita accumulazione di ricchezza da parte di chi sfrutta i lavoratori all’evidente fine di profitto, in violazione delle più elementari norme poste a presidio della sicurezza nei luoghi di lavoro, nonché dei diritti fondamentali della persona. Nello specifico, il disegno di legge introduce con effetto immediato modifiche significative in diversi testi normativi al fine di prevenire e colpire in modo organico ed efficace tale fenomeno criminale nelle sue diverse manifestazioni». Per approfondimenti in merito si rinvia a E. SIMONETTI, *Morire come schiavi. La storia di Paola Clemente nell’inferno del caporalato*, Imprimatur, 2016; D. FERRANTI, *La legge n. 199/2016: disposizioni penali in materia di caporalato e sfruttamento del lavoro nell’ottica del legislatore*, in [archiviadpc.dirittopenaleuomo.org](http://archiviadpc.dirittopenaleuomo.org), 15 novembre 2016; E. CADAMURO, *Il nuovo volto del delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (“caporalato”)*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell’Economia*, 2016, n. 3-4; P. BRAMBILLA, *“Caporalato tradizionale” e “nuovo caporalato”: recenti riforme a contrasto del fenomeno*, ivi, 2017, n. 1-2; S. ORLANDO, *Il delitto di “caporalato” tra diritti minimi della persona e tutela del mercato del lavoro*, ivi, 2020, n. 3-4; A. VECCE, voce *Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (c.d. caporalato)*, in *Digesto delle Discipline Penalistiche*, 2018, agg. X.

<sup>(130)</sup> Collocata nel titolo XII del libro II c.p., che annovera i *Delitti contro la persona*, all’interno della sez. I, rubricata *Dei delitti contro la personalità individuale*, del capo III, intitolato *Dei delitti contro la libertà individuale* e con ciò riconoscendo assoluto valore, in ottica costituzionale, alla tutela della persona e della personalità del lavoratore e dei suoi diritti di libertà. Con riferimento alla valorizzazione della dignità umana nella definizione della fattispecie di reato cfr. Cass. pen. 18 dicembre 2015, n. 16735, secondo la quale «la nuova fattispecie incriminatrice è stata inserita nella prima sezione del capo 3° del Titolo 12° della parte speciale del Codice penale dedicata ai reati contro la libertà individuale, intitolata ai delitti contro la personalità individuale. Oggetto di tutela di questa categoria di reati è, pertanto, lo stato di uomo libero, inteso come necessario presupposto per il riconoscimento dei singoli diritti di libertà. In altri termini ciò che viene tutelato non è una

lustrò prima con l'articolo 12 del decreto-legge n. 138/2011 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148/2011) <sup>(131)</sup>.

In ogni caso, l'atteggiamento rimozionale non ha riguardato solo la politica e il legislatore, ma anche la magistratura: le sentenze di condanna per il reato di cui all'articolo 603-*bis* c.p. sono infatti ancora oggi esigue <sup>(132)</sup>, a fronte di un fenomeno indiscutibilmente presente e radicato nel nostro Paese <sup>(133)</sup>.

I due principali settori in cui lo sfruttamento del lavoro si è storicamente annidato sono quelli dell'agricoltura <sup>(134)</sup> e dell'edilizia, anche se certo non mancano

---

forma particolare di manifestazione della libertà del singolo, bensì il complesso delle manifestazioni che si riassumono in tale stato e la cui negazione incide sullo svolgimento della personalità dell'individuo. Tale collocazione ha una evidente ricaduta nella lettura dell'elemento oggettivo del reato e, in particolare, per quanto qui rileva, nella interpretazione delle modalità dello sfruttamento, destinato ad attuarsi mediante violenza, minaccia o intimidazione. L'esigenza avvertita dal legislatore di aggiungere il riferimento a quest'ultima nozione impone, infatti, di valorizzare, ai fini della configurabilità della fattispecie, qualunque condotta idonea a menomare la libertà di determinazione della vittima, attraverso l'approfittamento dello stato di bisogno o di necessità della stessa. L'intimidazione, infatti, evoca, l'effetto di qualunque condotta palese, ma anche implicita, larvata, indiretta ed indeterminata, purché idonea, in relazione alle circostanze concrete, alla personalità dell'agente, alle condizioni soggettive della vittima e alle condizioni ambientali in cui questa opera, ad incutere timore ed a coartare la volontà del soggetto passivo, al fine di ottenere risultati non consentiti attraverso prestazioni non dovute nell'*an* o nel *quantum* o nel *quando*» (cfr. anche Cass. pen. 27 marzo 2014, n. 14591).

<sup>(131)</sup> L'introduzione in via "emergenziale" di una disposizione che si facesse carico del fenomeno del caporalato ha fatto seguito a una serie di episodi di sfruttamento del lavoro che hanno avuto notevole eco nella stampa nazionale e, in particolare, al primo sciopero organizzato da un gruppo di braccianti stranieri in Puglia, guidato dall'allora studente camerunense Yvan Sagnet. La protesta ebbe notevole visibilità locale e nazionale, suscitando l'interessamento di sindacati, partiti, amministrazioni locali e regionali, e sorti evidenti risultati politici, tra cui il decreto d'urgenza del 13 agosto 2011 che ha, appunto, introdotto il reato di cui all'art. 603-*bis* nel Codice penale. Al proposito si veda anche A. SCARCELLA, *Il reato di "caporalato" entra nel codice penale*, in *Diritto Penale e Processo*, 2011, n. 10.

<sup>(132)</sup> A questo proposito è utile consultare i casi censiti dal [Laboratorio sullo sfruttamento lavorativo e sulla protezione delle sue vittime](#) di [ADIR – L'altro diritto](#).

<sup>(133)</sup> Al proposito si veda anche S. PERELLI, *Intermediazione e sfruttamento del lavoro. Una riforma importante, passata in sordina*, in [www.questionegiustizia.it](#), 31 marzo 2017; ma anche E. SANTORO, C. STOPPIONI, *Il contrasto allo sfruttamento lavorativo: i primi dati dell'applicazione della legge 199/2016*, in *DLRI*, 2019, n. 162; C. STOPPIONI, *Intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo: prime applicazioni dell'art. 603-bis c.p.*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2019, n. 2.

<sup>(134)</sup> Per approfondimenti sullo sfruttamento del lavoro nel settore agricolo si rinvia a W. CHIAROMONTE, *«Cercavamo braccia, sono arrivati uomini». Il lavoro dei migranti in agricoltura fra sfruttamento e istanze di tutela*, in *DLRI*, 2018, n. 158; C. FALERI, *Il lavoro povero in agricoltura, ovvero sullo sfruttamento del (bisogno di) lavoro*, in *LD*, 2019, n. 1. Sulla dimensione dell'attuale caporalato agricolo, si veda F. CARCHEDI, *La componente di lavoro indecente nel settore agricolo. Casi di studio territoriale*, in *OSSERVATORIO PLACIDO RIZZOTTO* (a cura di), *Agromafie e caporalato. Quinto rapporto*, Futura, 2020, p. 183 ss.; C. FALERI, *«Non basta la repressione». A proposito di caporalato e sfruttamento del lavoro in agricoltura*, in *LD*, 2021, n. 2; G. DALLA ZUANNA, *Immigrazione e mercato del lavoro in Italia*, in *Il Mulino*,

significativi episodi in altri ambiti, quali ad esempio quello della pesca, del terziario, dell'assistenza (soprattutto domestica) alla persona <sup>(135)</sup>, del turismo, della manifattura <sup>(136)</sup> e anche della vigilanza privata <sup>(137)</sup>.

Peraltro, lo sfruttamento lavorativo non rimane confinato solo nelle zone meno sviluppate del nostro Paese (o comunque economicamente depresse), ma riguarda l'intero territorio. Al di là delle sue manifestazioni più evidenti e mediaticamente conosciute (come il caso dei raccoglitori di pomodori delle campagne del Mezzogiorno) <sup>(138)</sup>, il caporalato è stato definito come una “piaga subdola” <sup>(139)</sup> (sociale, ancor prima che giuridica ed economica), ovvero un'insidia che tende a mimetizzarsi dietro parvenze di legalità, occupando “zone grigie”, dai confini ambigui e incerti, tra sfruttamento e forme contrattuali (solo) apparentemente regolari. Si è così distinta la forma para-schiavistica del c.d. caporalato nero, nel quale il dominio del caporale sulla vita del lavoratore è talmente ingenerante da annullare ogni sua capacità di autodeterminazione <sup>(140)</sup>, da quella più difficile da riconoscere e individuare del c.d. caporalato grigio, caratterizzato invece dall'assenza di una vera e propria costrizione della vittima o, comunque, di un totale assoggettamento <sup>(141)</sup>.

---

2016, n. 2; D. PERROTTA, *Ben oltre lo sfruttamento: lavorare da migranti in agricoltura*, in Il Mulino, 2014, n. 1.

<sup>(135)</sup> *Amplius* S. BORELLI, *Who cares? La (mancanza di) dignità sociale per il lavoro di cura*, in VTDL, 2020, n. 3; S. BORELLI, *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, in LD, 2021, n. 2; G. PICCO, *Il welfare invisibile: lo sfruttamento legale e illegale delle colf e badanti*, in V. FILI (a cura di), *Quale sostenibilità per la longevità? Ragionando degli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla società, sul mercato del lavoro e sul welfare*, ADAPT University Press, 2022, pp. 135-150.

<sup>(136)</sup> Si veda anche M.G. VIVARELLI, *Il caporalato: problemi e prospettive*, in FA TAR, 2008, n. 10.

<sup>(137)</sup> Si veda *ex multis*: LA REPUBBLICA, *Controllo giudiziario per caporalato alla società di vigilanza privata Battistolli: il gip convalida la richiesta della procura di Milano*, in [milano.repubblica.it](http://milano.repubblica.it), 10 novembre 2023; CORRIERE DELLA SERA, *Commissariata la società di vigilanza All System: in servizio anche in Tribunale. L'accusa è di caporalato*, in [milano.corriere.it](http://milano.corriere.it), 31 ottobre 2023; S. MONACI, *Mondialpol sottoposta a controllo giudiziario per caporalato e sfruttamento dei lavoratori*, in [www.ilsolo24ore.com](http://www.ilsolo24ore.com), 18 luglio 2023.

<sup>(138)</sup> Cfr. A. GARILLI, *Il lavoro nel Sud. Profili giuridici*, Giappichelli, 1997.

<sup>(139)</sup> Così G. DE SANTIS, *Caporalato e sfruttamento di lavoro: politiche criminali in tema di protezione del lavoratore. Pregi e limiti dell'attuale disciplina. Parte I*, in RCP, 2018, n. 5.

<sup>(140)</sup> La stessa pandemia ha confermato che ci sono settori e filiere produttive prive di un livello decente di protezione delle persone che lavorano, luoghi di lavoro che diventano la rappresentazione simbolica dell'assenza di ogni tutela dei diritti. Sul punto si veda anche L. CALAFÀ, *Legalità e lavoro nel diritto “dopo” la pandemia*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 25 settembre 2020.

<sup>(141)</sup> Sotto questo profilo si ricorda, ad esempio, il fenomeno delle c.d. cooperative senza terra, ossia delle organizzazioni di lavoratori a cui viene appaltata una fase della raccolta o della lavorazione del prodotto, e che figurano come datori di lavoro fittizi, trattandosi invece di fatto di meri intermediari. Queste cooperative, talora costituite direttamente nel paese di provenienza dei braccianti, ricevono dall'impresa committente un compenso forfettario per i servizi resi che, nei fatti, nasconde un corrispettivo di denaro per le ore lavorate. Così A. MERLO, *Il contrasto al “caporalato grigio” tra prevenzione e repressione*, cit., p. 174; ma si veda anche A. BELLAVISTA, *Cooperative e*

L'entità del fenomeno ha determinato una vera e propria mutazione “genetica” di interi settori produttivi <sup>(142)</sup>, la cui sostenibilità è ormai in molti casi condizionata al ricorso a forme illegali di approvvigionamento della forza lavoro, sia per i costi ridotti della manodopera sia per il suo utilizzo flessibile <sup>(143)</sup>.

Tutte queste considerazioni, peraltro, assumono carattere ancor più intenso se solo si considera la “cifra oscura” <sup>(144)</sup> che caratterizza le statistiche in materia di sfruttamento del lavoro. Infatti, ad oggi non si può sostenere che le ispezioni riescano ad intercettare tutte le attuali forme di sfruttamento, nonostante il protagonismo giudiziario dell'ultimo biennio <sup>(145)</sup>.

## 10. La riforma “zoppa” del 2011

A fronte di un fenomeno difficile da estirpare, la risposta sanzionatoria del legislatore si è presentata multiforme e comunque del tutto inadeguata quantomeno fino al 2011, quando con l'articolo 12 del decreto-legge n. 138/2011 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148/2011), ha inserito nel Codice penale la fattispecie criminosa dell'articolo 603-*bis*, nel tentativo di colmare «una vera e propria lacuna nel sistema repressivo delle distorsioni del mercato del lavoro» <sup>(146)</sup> e sanzionare tutti quei comportamenti che non si risolvevano nella mera violazione delle regole poste dal decreto legislativo n. 276/2003 (cfr. in specie l'arti-

---

*sfruttamento del lavoro nella logistica*, in RGL, 2020, n. 3, I; R. RIVERSO, *Cooperative spurie ed appalti: nell'inferno del lavoro illegale*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 30 aprile 2019; P. RAUSEI, *A contrasto del caporalato ripristinate solo in parte le tutele cancellate da Jobs Act e depenalizzazione*, in *Boll. ADAPT*, 2016, n. 35.

<sup>(142)</sup> V. PIRO, *L'intermediazione come infrastruttura. Caporali, cooperative e lavoro migrante nell'agro-alimentare*, in *Labor*, 2022, n. 4.

<sup>(143)</sup> Cfr. A. DI MARTINO, *“Caporalato” e repressione penale. Appunti su una correlazione (troppo) scontata*, in *Diritto Penale Contemporaneo – Rivista Trimestrale*, 2015, n. 2, p. 122, laddove si riconosce che il sistema dello sfruttamento lavorativo «in alcuni contesti, dove ha il monopolio, è l'unico modo per restare sul mercato. Il committente del caporale ha dei vantaggi: riduce il costo del lavoro, dispone di braccianti sottomessi e sotto continua minaccia, accorcia i tempi per reperire manodopera».

<sup>(144)</sup> Su tale concetto si veda G. FORTI, *L'immane concretezza. Metamorfosi del crimine e controllo penale*, Raffaello Cortina, 2000.

<sup>(145)</sup> V. GIORDANO, *Il bene giuridico nel prisma dello sfruttamento del lavoro*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 30 aprile 2024, pp. 4-5.

<sup>(146)</sup> In tal senso si veda L. PISTORELLI, A. SCARCELLA, *Relazione su novità legislative n. III/11 del 2011*, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it), 8 settembre 2011, nonché Cass. pen. n. 14591/2014, cit.

colo 18), ma nemmeno raggiungevano le vette dello sfruttamento estremo, riconducibili alla fattispecie prefigurata dall'articolo 600 c.p. e cioè la riduzione o il mantenimento in schiavitù o in servitù<sup>(147)</sup>.

In altri termini, il delitto di cui all'articolo 603-*bis* c.p. è stato introdotto con l'obiettivo di porsi quale riferimento intermedio tra la bagatellizzazione contravvenzionale e il gigantismo delle fattispecie di cui all'articolo 600 c.p.<sup>(148)</sup>, come si evince dalla clausola di sussidiarietà con la quale si apre la previsione dell'articolo 603-*bis* c.p.<sup>(149)</sup>.

Invero, prima del 2011 gli episodi di caporalato non erano specificamente contemplati da alcuna fattispecie criminosa e trovavano un ostacolo normativo piuttosto blando, sempre essenzialmente coincidente con le sanzioni penali poste a presidio della disciplina lavoristica che sanzionava l'interposizione di manodopera e, successivamente, l'illecita somministrazione di manodopera<sup>(150)</sup>.

Come noto, il divieto di svolgere in qualsiasi modo attività intermedie destinate al collocamento di manodopera nel mercato del lavoro – considerate funzione pubblica di cui lo Stato dovesse detenere il monopolio<sup>(151)</sup> – trovava le

---

<sup>(147)</sup> Cfr. K. SUMMERER, *I delitti di schiavitù e tratta di persone*, in A. CADOPPI, S. CANESTRARI, A. MANNA, M. PAPA (a cura di), *Trattato di diritto penale. Parte speciale. VIII. I delitti contro l'onore e la libertà individuale*, Utet, 2010, p. 232, laddove evidenzia che l'ordinamento italiano aveva introdotto moderni strumenti di contrasto ai fenomeni di neo-schiavismo, ponendo il nostro Paese all'avanguardia in Europa rispetto a questa forma di crimine. Infatti, l'ordinamento penale italiano aveva predisposto un armamentario repressivo di notevole efficacia, visto che per l'art. 600 c.p. era già prevista la responsabilità degli enti (come richiesto dalla direttiva 2011/36/UE), la confisca ex art. 600-*septies* c.p., diverse pene accessorie interdittive, la punibilità per il fatto commesso all'estero ex art. 604 c.p., nonché un aggravamento di pena per l'associazione a delinquere finalizzata al compimento dei reati di schiavismo previsti dall'art. 600 ss. c.p.

<sup>(148)</sup> La metafora è di S. FIORE, *(Dignità degli) Uomini e (punizione dei) caporali. Il nuovo delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alfonso M. Stile*, Editoriale Scientifica, 2013, p. 874.

<sup>(149)</sup> Così anche Cass. pen. 1° febbraio 2019, n. 5081. La stessa prassi giurisprudenziale aveva individuato una zona grigia non disciplinata da norme specifiche: infatti, le condizioni inique di lavoro, l'alloggio incongruo e la situazione di necessità dei lavoratori non configurano il reato di schiavitù di cui all'art. 600 c.p., ovviamente a patto che il soggetto rimanga libero di determinarsi nelle proprie scelte esistenziali: cfr., *ex multis*, Cass. pen. 4 aprile 2011, n. 13532.

<sup>(150)</sup> P. PASSANITI, *Il diritto al lavoro come antidoto al caporalato*, in F. DI MARZIO (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, Donzelli, 2017, p. 35 ss.

<sup>(151)</sup> L'imposizione di un regime di monopolio pubblico trovava la propria giustificazione nell'importanza cruciale dei valori tutelati, quali la dignità del lavoratore e la libertà di iniziativa economica privata, nelle forme della libera e genuina concorrenza. A fondamento del principio del monopolio pubblico vi era l'idea per la quale il monopolio pubblicistico garantiva una miglior tutela del lavoratore, soggetto contrattualmente debole nella ricerca del lavoro. Monopolio che successivamente è stato considerato illegittimo dalla Corte di Giustizia CE (ora UE) per contrasto con la disciplina comunitaria, con la sentenza 11 dicembre 1997, causa C-55/96, *Job Centre coop. arl*, in RGL, 1998, n. 1, II, p. 27 ss., con nota di M. ROCCELLA, *Il caso Job Centre II: sentenza*

proprie origini nell'articolo 27 della legge n. 264/1949 (violazione delle norme sul collocamento della manodopera) ed era stato successivamente ribadito dagli articoli 1 e 2 della legge n. 1369/1960 (reato di illecita interposizione ed intermediazione nelle prestazioni di lavoro) <sup>(152)</sup>. Si trattava di fattispecie contravvenzionali che per oltre quarant'anni hanno rappresentato l'unico strumento repressivo che consentiva di contrastare l'intermediazione dello sfruttatore di manodopera. La portata del divieto in entrambe le normative era generale, in quanto ineriva non solo la vera e propria attività di mediazione, prodromica alla costituzione del rapporto di lavoro, ma anche le attività che si ponevano cronologicamente in un momento successivo, costituite da qualsiasi forma di esternalizzazione della manodopera (indicate nel testo legislativo come "interposizione" o "intermediazione") <sup>(153)</sup>.

Il quadro sanzionatorio è mutato a cavallo della fine del secolo scorso e i primi anni del nuovo millennio, dapprima con la legge n. 196/1997 (c.d. pacchetto Treu) recante l'introduzione del c.d. lavoro interinale, poi con la legge n. 30/2003 e il decreto legislativo attuativo n. 276/2003 (c.d. riforma Biagi), aventi ad oggetto il riordino dei requisiti di esercizio delle prestazioni di lavoro e delle attività di intermediazione e somministrazione di manodopera.

Sono state così introdotte nel nostro ordinamento le fattispecie di intermediazione illecita, somministrazione abusiva e utilizzazione illecita (articolo 18, commi 1 e 2), esercizio non autorizzato delle attività di ricerca e selezione del personale e supporto alla ricollocazione professionale, somministrazione fraudolenta (articolo 28), appalto e distacco illeciti e fraudolenti <sup>(154)</sup>. Tutti reati che, stante la loro natura contravvenzionale e non delittuosa, non erano dotati di una idonea efficacia repressiva (si veda anche *infra*, capitolo III); inoltre, con l'unica eccezione riguardante l'impiego dei minori, la pena prevista era solo quella

---

*sbagliata, risultato (quasi) giusto. Amplius V. FILÌ, L'avviamento al lavoro tra liberalizzazione e decentramento, Ipsa, 2002, p. 25 ss.*

<sup>(152)</sup> Si veda anche G. CASSANO, *op. cit.*, p. 659 ss.; M. MAGNANI, *Le esternalizzazioni e il nuovo diritto del lavoro*, in M. MAGNANI, P.A. VARESI (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali. Commentario ai Decreti legislativi n. 276/2003 e n. 251/2004*, Giappichelli, 2005, p. 284.

<sup>(153)</sup> Per una precisa ricostruzione si veda S. TORDINI CAGLI, *Profili penali del collocamento della manodopera. Dalla intermediazione illecita all'intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, in *L'Indice Penale*, 2017, n. 3; V. FILÌ, *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro*, in C. CESTER (a cura di), *Il rapporto di lavoro subordinato. Costituzione e svolgimento*, Utet, 2007, p. 181 ss.; V. FILÌ, *Servizi per l'impiego e collocamento*, in M.T. CARINCI (a cura di), *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro. Legge n. 30/2003*, Ipsa, 2003, p. 30 ss.

<sup>(154)</sup> Per approfondimenti sul tema si rinvia a A. GIULIANI, *I reati in materia di "caporalato", intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, Padova University Press, 2015, p. 46 ss.; G. MORGANTE, *Quel che resta del divieto di intermediazione ed interposizione nelle prestazioni di lavoro dopo la "Riforma Biagi"*, in *Diritto Penale e Processo*, 2006, n. 6.

dell'ammenda, di modo che il contravventore poteva agevolmente estinguere il reato mediante l'istituto della oblazione (obbligatoria) di cui all'articolo 162 c.p. Come è stato correttamente notato, sebbene tra le pieghe del quadro normativo appena tratteggiato emergesse l'intenzione di sanzionare l'intermediazione e l'interposizione illecite «anche (e forse soprattutto) perché fonti di possibili pratiche di sfruttamento abusivo del lavoro o, peggio di sfruttamento dei lavoratori»<sup>(155)</sup>, in esso l'interesse del legislatore si concentrava comunque primariamente sull'obiettivo di assicurare il regolare svolgimento dei meccanismi di incontro tra domanda e offerta nel mercato del lavoro, e non già su quello di tutelare la persona del lavoratore in quanto tale, salvaguardata solo in via indiretta ed eventuale. E difatti, se da una parte la violazione della disciplina del mercato del lavoro «non avrebbe necessariamente condotto ad una ipotesi di sfruttamento o di reificazione del lavoratore»<sup>(156)</sup>, dall'altra – ed è ciò che più rileva – sarebbero potute sfuggire alle maglie della regolamentazione lavoristica sul collocamento e l'interposizione forme di utilizzazione della manodopera pur caratterizzate da una vera e propria aggressione alla persona del lavoratore, per la cui repressione l'apparato sanzionatorio delineato nel decreto legislativo n. 276/2003, imperniato su fattispecie contravvenzionali, era insufficiente e inadeguato.

Considerata la scarsa deterrenza degli strumenti normativi predisposti dal legislatore, la giurisprudenza penale ha assunto un ruolo suppletivo, cercando di ampliare la tutela penale del lavoratore sfruttato<sup>(157)</sup> e di ricondurre le condotte più gravi di sfruttamento ad altre fattispecie di reato di natura delittuosa<sup>(158)</sup>, come l'estorsione (articolo 629 c.p.)<sup>(159)</sup>, la riduzione in schiavitù (articolo 600

---

<sup>(155)</sup> Cfr. A. GABOARDI, *Legge 29 ottobre 2016 n. 199. Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo (in G.U. 3.11.2016 n. 257)*, in [www.lalegislazionepenale.eu](http://www.lalegislazionepenale.eu), 3 aprile 2017, p. 27.

<sup>(156)</sup> G. DE SANTIS, *op. cit.*, p. 1774.

<sup>(157)</sup> Sull'interpretazione della giurisprudenza europea, invece, si rinvia a A. SCARCELLA, *Il legislatore interviene nuovamente sul fenomeno del "caporalato": ultimo atto?*, in *Diritto Penale e Processo*, 2017, n. 7, p. 858 ss.

<sup>(158)</sup> Si veda anche M. MISCIONE, *Lavoro e schiavitù*, in *LG*, 2009, n. 2.

<sup>(159)</sup> La giurisprudenza di legittimità ritiene che configuri il reato di estorsione la condotta del datore che, minacciando il licenziamento o la mancata assunzione, faccia accettare condizioni di lavoro contrarie alla legge o alla contrattazione collettiva, quali lavoro nero, trattamento economici inferiori rispetto al pattuito, sottoscrizione di lettere di dimissioni in bianco, rinuncia a congedi per malattia o per infortunio, così procurandosi un ingiusto profitto a danno dei lavoratori. In questi termini si veda Cass. pen. 1° luglio 2010, n. 32525; Cass. pen. 4 novembre 2009, n. 656; Cass. pen. 20 aprile 2010, n. 16656. Cfr. anche I.V. ROMANO, *Reato di estorsione in ambito lavorativo*, in *DPL*, 2023, n. 38.

c.p.)<sup>(160)</sup>, il sequestro di persona (articolo 605 c.p.), i maltrattamenti in famiglia (articolo 572 c.p.) e la violenza privata (articolo 610 c.p.)<sup>(161)</sup>.

I rimedi pretori, tuttavia, non sono stati affatto soddisfacenti e proprio lo sforzo di dilatare l'ambito di applicazione delle fattispecie codicistiche menzionate, evidenziava sempre di più la necessità di introdurre un arsenale punitivo *ad hoc*, idoneo a contrastare adeguatamente il fenomeno dello sfruttamento lavorativo, poiché l'utilizzo di fattispecie come la riduzione o il mantenimento in stato di schiavitù costituiscono valido presidio solo nei confronti delle più gravi forme di sfruttamento (quando queste coartino la libertà personale dei lavoratori), ma non certo per le condotte più "sfumate" di caporalato grigio<sup>(162)</sup>.

Insomma, tutti i mezzi repressivi adottati nel corso del tempo dal legislatore per fronteggiare una piaga tanto odiosa quanto, purtroppo, consolidata nel tessuto sociale del nostro Paese<sup>(163)</sup>, si sono a lungo dimostrati di efficacia assai scarsa<sup>(164)</sup>, necessitando una fattispecie che fosse davvero in grado di descrivere il fenomeno, al riparo dai limiti di tipicità delle singole fattispecie già esistenti e dal defatigante onere probatorio cui costringeva il ricorso a strumenti impropri<sup>(165)</sup>. Un cambio di passo e di prospettiva si è avuto solamente nel 2011 con l'introduzione dell'articolo 603-*bis* c.p.<sup>(166)</sup>, la cui cornice edittale era comunque in grado di evitare il meccanismo della sospensione condizionale della pena e, successivamente alla sua introduzione, anche l'applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto *ex* articolo 131-*bis* c.p.

---

<sup>(160)</sup> Cfr. Cass. pen. 17 giugno 2016, n. 31647; Cass. pen. 14 ottobre 2014, n. 49594; Cass. pen. 5 novembre 2013, n. 25408; Cass. pen. 13 novembre 2008, n. 46128.

<sup>(161)</sup> Cfr. Cass. pen. 30 aprile 2012, n. 36332.

<sup>(162)</sup> Così A. GIULIANI, *op. cit.*, p. 118.

<sup>(163)</sup> Cfr. A. DI MARTINO, *op. cit.*, p. 122, secondo cui «dovrebbe essere onestamente riconosciuto» che ci si trova «di fronte ad un vero e proprio modo di produzione e non a condotte devianti ascrivibili a "poche mele marce"».

<sup>(164)</sup> Si veda anche S. TORDINI CAGLI, *La controversa relazione della sanzione penale con il diritto del lavoro, tra ineffettività, depenalizzazione e istanze populiste*, in *LD*, 2017, n. 3-4, pp. 618-619.

<sup>(165)</sup> A. MERLO, *Il contrasto allo sfruttamento del lavoro e al "caporalato" dai braccianti ai riders. Le fattispecie dell'art. 603 bis c.p. e il ruolo del diritto penale*, Giappichelli, 2020, p. 51.

<sup>(166)</sup> La fattispecie faceva – originariamente – parte di una più ampia proposta di legge, avente ad oggetto varie misure volte alla penalizzazione del fenomeno d'intermediazione illecita di manodopera basata sullo sfruttamento dell'attività lavorativa; proposta che, però, non passò mai alla fase referente. La "nuova" incriminazione, pur senza le altre misure di accompagnamento, fu quindi inserita in un provvedimento emergenziale, le cui previsioni di rilievo penale, come si legge nel preambolo del decreto, erano in realtà destinate ad altro e cioè alla «straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per la stabilizzazione finanziaria e per il contenimento della spesa pubblica al fine di garantire la stabilità del Paese con riferimento all'eccezionale situazione di crisi internazionale e di instabilità dei mercati e per rispettare gli impegni assunti in sede di Unione Europea, nonché di adottare misure dirette a favorire lo sviluppo e la competitività del Paese e il sostegno dell'occupazione».

Oggetto della tutela diviene, quindi, la dignità del lavoratore in quanto persona <sup>(167)</sup>, il quale riceve una tutela ordinamentale piena e diretta, non più attraverso la mediazione di norme di derivazione lavoristica <sup>(168)</sup>.

Il delitto in parola ha la funzione di colpire non tanto le forme più eclatanti di assoggettamento del lavoratore, sempre riconducibili al reato di riduzione in schiavitù e di lavoro servile di cui all'articolo 600 c.p. <sup>(169)</sup>, quanto invece le forme “grigie” di sfruttamento, pur meno intense ma comunque offensive della dignità della persona <sup>(170)</sup>.

Tuttavia, nonostante l'importanza – anche sotto il mero profilo simbolico <sup>(171)</sup> – dell'intervento del 2011, sono emerse sin dal principio perplessità in dottrina

---

<sup>(167)</sup> Sul tema della dignità della persona-lavoratore si veda G. DE SIMONE, *La dignità del lavoro e della persona che lavora*, in DLRI, 2019, n. 164, p. 655 ss.; R. CASILLO, *Diritto al lavoro e dignità*, Editoriale Scientifica, 2020. In tema di dignità del lavoro si veda anche V. BAVARO, *La dignità del lavoro nella democrazia industriale*, in G. ZILIO GRANDI (a cura di), *La dignità “del” e “nel” lavoro*, Giappichelli, 2023, p. 201 ss.; V. BAVARO, *Sul concetto giuridico di Lavoro fra merce e persona*, in LD, 2021, n. 1.

<sup>(168)</sup> A. GIULIANI, *op. cit.*, p. 23 ss.; A. MERLO, *Il contrasto al “caporalato grigio” tra prevenzione e repressione*, cit., p. 179. Cfr. anche A. QUATTROCCHI, *op. cit.*, p. 8, laddove si riconosce che, accanto alla dignità, il reato salvaguarda altresì la libertà personale dell'individuo e il suo inviolabile *status libertatis*, inteso quale coacervo dei diritti, delle libertà e delle prerogative che definiscono e integrano la nozione di uomo libero; ciò nella misura in cui la condotta penalmente rilevante è idonea a comprimere siffatte manifestazioni della persona, conducendo alla “reificazione” del soggetto, il quale viene ridotto ad oggetto dell'agire altrui.

<sup>(169)</sup> La Corte d'Assise del Tribunale di Lecce, con la sentenza 13 luglio 2017, n. 2, ha cercato di distinguere le fattispecie di cui agli artt. 600 e 603-bis c.p., nel caso in cui lo stato di riduzione in servitù sia realizzato attraverso lo sfruttamento lavorativo, accompagnato dall'approfittamento dello stato di bisogno/necessità. L'iter motivazionale mette in evidenza che non vi sarebbe una differenza qualitativa, ma solo quantitativa tra gli elementi del fatto tipico dello sfruttamento lavorativo ex art. 603-bis c.p. e della riduzione in schiavitù o servitù. Quest'ultimo reato è significativamente più grave «per la più estesa privazione della libertà di autodeterminazione»; tale gravità non è però legata ad una diversa interpretazione dello sfruttamento lavorativo e approfittamento dello stato di necessità e/o vulnerabilità, ma dipende dalla presenza di ulteriori elementi che arricchiscono la fattispecie di riduzione in schiavitù rispetto allo scarno fatto tipico dell'art. 603-bis c.p. Per approfondimenti si veda anche V. TORRE, *Lo sfruttamento del lavoro. La tipicità dell'articolo 603-bis cp tra diritto sostanziale e prassi giurisprudenziale*, in *Questione Giustizia*, 2019, n. 4.

<sup>(170)</sup> Cfr. anche D. PIVA, *I limiti dell'intervento penale sul caporalato come sistema (e non condotta) di produzione: brevi note a margine della legge n. 199/2016*, in *Archivio Penale Web*, 2017, n. 1, p. 184.

<sup>(171)</sup> Cfr. L. LOREA, *Sulla nozione di “sfruttamento del lavoro”: cosa è cambiato*, in DRI, 2020, n. 4, pp. 1092-1093.

(<sup>172</sup>), che hanno trovato conferma nella scarsa capacità general-preventiva dell'articolo 603-*bis* c.p., vista la resistenza del fenomeno del caporalato e il limitato numero di procedimenti penali aperti per la violazione della norma in parola (<sup>173</sup>). Diversi e lampanti erano i limiti e aporie manifestati dalla fattispecie incriminatrice: *in primis*, la riferibilità della fattispecie ai soli intermediatori e non anche agli utilizzatori (<sup>174</sup>), nonché l'oggettiva difficoltà probatoria circa il richiesto svolgimento in forma organizzata dell'attività di reclutamento di lavoratori (<sup>175</sup>), così escludendosi ingiustificatamente il rilievo penale della condotta di sfruttamento

---

(<sup>172</sup>) Cfr. su tutti A. SCARCELLA, *Il reato di "caporalato" entra nel codice penale*, cit., p. 1184 ss.

(<sup>173</sup>) Infatti, nonostante le cifre allarmanti del fenomeno sull'intera Penisola, in vigore dell'impianto repressivo del previgente art. 603-*bis* è stato aperto un numero molto esiguo di procedimenti (sole 34 iscrizioni presso gli uffici GIP e 8 processi pendenti nella fase dibattimentale), così come molto ridotte sono state le condanne inflitte. Lo ha segnalato il Presidente della Commissione Giustizia della Camera dei Deputati: cfr. D. FERRANTI, *op. cit.* Ciò è stato comunque determinato anche dalla riluttanza delle vittime (spesso straniere, prive di assistenza sindacale e sotto il ricatto della perdita del posto di lavoro) a denunciare le condizioni di lavoro degradanti a cui vengono sottoposte, in assenza peraltro di strumenti legali capaci di offrire loro reale e indiscriminata protezione: cfr. M. PAGGI, *Tutela dei lavoratori stranieri in condizione di irregolarità. Analisi della direttiva 52 e delle norme italiane di recepimenti*, in OSSERVATORIO PLACIDO RIZZOTTO (a cura di), *Agromafie e caporalato. Terzo rapporto*, Ediesse, 2016, p. 53 ss.

(<sup>174</sup>) D. GAROFALO, *Il contrasto al fenomeno dello sfruttamento del lavoro (non solo in agricoltura)*, in RDSS, 2018, n. 2. Il solo modo per estendere la punibilità anche ai datori di lavoro utilizzatori di manodopera sfruttata era quella di configurare un loro concorso nel reato di intermediazione illecita *ex art.* 110 c.p., ma tale operazione non era sempre agevole e, in ogni caso, bisognava comunque che fosse dimostrata, a monte, l'intermediazione del caporale. Peraltro, sul punto vi era una irragionevole disparità di trattamento che affiorava rispetto alla fattispecie prevista nel d.lgs. n. 286/1998 (c.d. Testo Unico in materia di immigrazione): lo sfruttamento da parte del datore di lavoro di lavoratori stranieri irregolari assumeva, infatti, già autonoma rilevanza penale ai sensi dell'art. 22, comma 12-*bis*, del TU in materia di immigrazione, mentre lo sfruttamento di manodopera di lavoratori italiani, comunitari o di stranieri regolari non veniva contemplato in alcuna specifica disposizione di legge. Cfr. anche D. FERRANTI, *op. cit.*; A. GABOARDI, *op. cit.*, p. 53 ss.; A. DI MARTINO, *op. cit.*, p. 110; S. TORDINI CAGLI, *Profili penali del collocamento della manodopera. Dalla intermediazione illecita all'"intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro"*, cit., pp. 755-756.

(<sup>175</sup>) Sul punto si vedano le considerazioni critiche di A. DI MARTINO, *op. cit.*, p. 106, secondo il quale la norma «è "strabica e distorsiva". Strabica, perché identifica condotte riferibili a soggetti che, almeno secondo la diagnosi corrente e unanime, non sono quelli che la fattispecie stessa dichiara responsabili, mentre dichiara responsabili soggetti che non possono realizzarle se non relativamente a talune ipotesi, e comunque indirettamente. Distorsiva, correlativamente, perché è un modo distorsivo d'intervenire sul funzionamento del mercato del lavoro (di un certo tipo di lavoro, almeno) quello con il quale – almeno stando alla lettura corrente – sono criminalizzati selettivamente taluni soggetti, che svolgono un ruolo solo strumentale a un intero modo di produzione i cui attori primari realizzano di fatto e direttamente le condotte assunte come tipiche ma non sono puniti».

posta in essere dal singolo <sup>(176)</sup>, lasciando paradossalmente impuniti, da un lato, i comportamenti tenuti direttamente dall'utilizzatore o imprenditore e, dall'altro lato, dal caporale, se avulso rispetto ad una associazione criminale.

Per di più, l'attività di intermediazione doveva essere caratterizzata dallo sfruttamento mediante violenza, minaccia o intimidazione <sup>(177)</sup>, con contestuale approfittamento dello stato di bisogno o di necessità del lavoratore. Sotto quest'ultimo profilo, il legislatore del 2011 aveva quindi sottovalutato lo spazio occupato dal fenomeno della "schiavitù contrattualizzata", o "sfruttamento consensuale", che costituisce la manifestazione più diffusa della moderna schiavitù: in tali situazioni, seppur in presenza di un consenso, l'autodeterminazione dell'individuo è fortemente, se non completamente, compromessa dallo stato di bisogno in cui versa e, comunque, dallo sfruttamento cui è sottoposto. Aver limitato l'intervento penale alle forme di aggressione qualificate da minaccia, violenza o intimidazione, lasciava quindi senza tutela moltissimi lavoratori che vedevano drasticamente ridotto il proprio potere contrattuale nell'ambito del rapporto di lavoro. In altre parole, i c.d. "vulnerabili" continuavano ad essere sprovvisti di adeguati strumenti di tutela <sup>(178)</sup>.

Inoltre, è stato evidenziato come fattore concorrente alla scarsa applicazione possa essere stato anche lo spazio eccessivamente ristretto riservato in definitiva al delitto in questione, in raffronto con altre – limitrofe e non – fattispecie di reato già esistenti nel nostro Codice penale e in grado di coprire la maggior parte delle ipotesi che, a ben guardare, sarebbero state pensate dal legislatore della riforma come riconducibili all'articolo 603-*bis* c.p.: il vuoto di tutela forse non era poi tanto vuoto <sup>(179)</sup>.

Ancora, non appariva condivisibile nemmeno il mancato coordinamento del reato in parola con il decreto legislativo n. 231/2001, posto che l'intervento del 2011 non ha stabilito una specifica estensione della responsabilità amministrativa degli enti da reato in relazione al delitto di intermediazione illecita e sfruttamento

---

<sup>(176)</sup> Sui limiti del concetto di intermediazione organizzata si veda B. ROMANO, *Intermediazione e illecita e sfruttamento del lavoro*, in B. ROMANO (a cura di), *Reati contro la persona. Tomo III. Reati contro la libertà individuale*, Giuffrè, 2016, p. 44 ss.

<sup>(177)</sup> Sui quali più approfonditamente si veda anche P. BRAMBILLA, *"Caporalato tradizionale" e "nuovo caporalato": recenti riforme a contrasto del fenomeno*, cit. Ad esempio, si pensi a Cass. pen. n. 16735/2015, cit., nella quale i giudici, ancorché fossero presenti nel caso di specie tutti gli elementi sintomatici del caporalato (gli indici di cui all'art. 603-*bis* c.p.), hanno accertato l'innocenza dell'imputato, ribaltando la sentenza di merito, sul presupposto che fosse «assente ogni elemento riconducibile a violenza» e che non fosse stata accertata nemmeno «l'accettazione coatta di condizioni di lavoro deteriori da parte dei dipendenti, dalle quali desumere, sul piano logico, l'esistenza di comportamenti e/o situazioni di intimidazione subite dai lavoratori, idonee a comprimere di fatto la loro libertà individuale».

<sup>(178)</sup> Così V. TORRE, *Il diritto penale e la filiera dello sfruttamento*, in *DLRI*, 2018, n. 158, p. 292.

<sup>(179)</sup> A. DI MARTINO, *op. cit.*

del lavoratore. La mancata previsione di questa responsabilità degli enti costituiva il più grande segno di miopia empirico-criminologica del nostro legislatore<sup>(180)</sup>, che, evidentemente, ignorava come l'attuale fenomeno del caporalato sia schermato da agenzie di intermediazione o società cooperative e come le stesse imprese siano gestite da soggetti collettivi; peraltro, lo sfruttamento del lavoro schiavistico si pone, normalmente, al livello più basso di una filiera produttiva verticale al culmine della quale vi è un'impresa che colloca il prodotto al consumatore finale<sup>(181)</sup>.

Tutti i fattori evidenziati sono, in ultima analisi, frutto di uno stesso albero: l'essere la fattispecie in questione figlia di una politica penale dell'emergenza, tipica dell'ultimo decennio<sup>(182)</sup>.

Insomma, se per un verso, l'intervento del 2011 era legato ad esigenze interne del sistema penale nazionale, ossia la necessità di colmare la lacuna rispetto a forme di schiavitù contrattualizzata e forme di intermediazione illecita che si ponevano in quello spazio vuoto creatosi fra il confine delle gravi ipotesi di riduzione in schiavitù e tratta degli esseri umani e quello degli illeciti contravvenzionali, di effimero disvalore penale, prevista dalla c.d. legge Biagi<sup>(183)</sup>; dall'altro verso, un intervento penale in un settore così complesso e delicato richiedeva una riflessione pacata e razionale, che non si poteva certo combinare con l'emotività di una procedura d'urgenza come quella del decreto-legge<sup>(184)</sup>.

Già con riferimento a questa prima formulazione della fattispecie, la dottrina aveva evidenziato il rischio di un pendolarismo della fattispecie tra i confini del "gigantismo penale" e della "bagatellizzazione"<sup>(185)</sup>, in quanto, a fronte del panorama applicativo, gli elementi significativi della fattispecie si sono ridotti nell'approfittamento dello stato di bisogno e nelle condizioni di sfruttamento a cui sono sottoposti i lavoratori.

---

<sup>(180)</sup> E ciononostante in dottrina si fosse già avvertita l'esigenza di una forma di responsabilità amministrativa degli enti ed era già confluita in diversi disegni di legge succedutisi dal 2006 al 2011 (si veda al proposito anche M. ARENA, *Sfruttamento della manodopera e responsabilità dell'ente*, in [www.reatisocietari.it](http://www.reatisocietari.it), 4 dicembre 2011).

<sup>(181)</sup> M. RESCIGNO, "Impresa schiavistica", *decentramento produttivo, imputazione dell'attività e applicazione delle regole*, in F. BUCCELLATO, M. RESCIGNO (a cura di), *Impresa e «forced labour»: strumenti di contrasto*, Il Mulino, 2015, p. 69.

<sup>(182)</sup> Così S. TORDINI CAGLI, *La controversa relazione della sanzione penale con il diritto del lavoro, tra ineffettività, depenalizzazione e istanze populiste*, cit., p. 622.

<sup>(183)</sup> S. FIORE, *op. cit.*, p. 881.

<sup>(184)</sup> Cfr. V. TORRE, *Lo sfruttamento del lavoro. La tipicità dell'articolo 603-bis cp tra diritto sostanziale e prassi giurisprudenziale*, cit., p. 91.

<sup>(185)</sup> S. FIORE, *op. cit.*, p. 874.

Per far fronte (almeno) ad alcuni dei “difetti congeniti”<sup>(186)</sup>, il legislatore – con la legge n. 199/2016 («attesa da almeno cinque anni») (187) – ha significativamente ritoccato l’articolo 603-*bis* c.p., per cercare di rimuovere gli ostacoli alla sua applicazione e favorire una più agevole praticabilità processuale, grazie anche ad una attenuazione dell’onere probatorio<sup>(188)</sup>.

In altre parole, il legislatore del 2016, nel ridisegnare la fattispecie criminosa, ha tenuto in considerazione le incongruenze connotanti l’originario testo della norma e le lacune di tutela legislativa presenti nella riforma “zoppa”<sup>(189)</sup> del 2011, come evidenziato, inclini, da un lato, a restringere il novero dei soggetti incriminabili e, dall’altro, ad ampliare le condizioni cui subordinare la rilevanza penale dell’attività di intermediazione illecita. In aggiunta, alla riformulazione della fattispecie penale sono stati anche giustapposti alcuni istituti – sia premiali, sia ablativi, sia di controllo – allo scopo di delineare un intervento sistematico a tutela dei soggetti sfruttati, soprattutto per l’ambito agricolo<sup>(190)</sup>.

## 11. La novella del 2016: la montagna ha partorito un topolino?

Nella versione attuale, *post* novella 2016, l’articolo 603-*bis* c.p., salvo che il fatto costituisca più grave reato, punisce con la pena della reclusione da 1 a 6 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,

---

(186) Così A. MERLO, *Il contrasto allo sfruttamento del lavoro e al “caporalato” dai braccianti ai riders. Le fattispecie dell’art. 603 bis c.p. e il ruolo del diritto penale*, cit., p. 53.

(187) Così le dichiarazioni dei rappresentanti del Governo allora in carica riportate dai principali organi di stampa.

(188) Per approfondimenti si veda L. BIN, *Problemi “interni” e problemi “esterni” del reato di intermediazione illecita e sfruttamento di lavoro (art. 603-bis cp)*, in [www.laegislazionepenale.eu](http://www.laegislazionepenale.eu), 10 marzo 2020; C. STOPPIONI, *Tratta, sfruttamento e smuggling: un’ipotesi di finium regundorum a partire da una recente sentenza*, *ivi*, 24 gennaio 2019; V. TORRE, *Lo sfruttamento del lavoro. La tipicità dell’articolo 603-bis cp tra diritto sostanziale e prassi giurisprudenziale*, cit., p. 97; G. ROTOLO, *Dignità del lavoratore e controllo penale del “caporalato”*, in *Diritto Penale e Processo*, 2018, n. 6; D. GENOVESE, E. SANTORO, *op. cit.*; T. PADOVANI, *Un nuovo intervento per superare i difetti di una riforma zoppa*, in *GD*, 2016, n. 48, pp. 48 ss.; A. MADEO, *op. cit.*; M. MISCIONE, *Caporalato e sfruttamento del lavoro*, in *LG*, 2017, n. 2.

(189) Così T. PADOVANI, *op. cit.*

(190) Sul punto si rinvia a D. GAROFALO, *Il contrasto al fenomeno dello sfruttamento del lavoro (non solo in agricoltura)*, cit.; M. MISCIONE, *Caporalato e sfruttamento del lavoro*, cit.; F. GORI, *La nuova legge sul grave sfruttamento lavorativo nell’ambito della normativa di contrasto al lavoro sommerso*, Working Paper ADAPT, 2017, n. 2; G. D’IMPERIO, *Il ruolo dei contratti di riallineamento: dalla legge 608 del 28 novembre 1996 alla legge sul caporalato*, in *Il Diritto dei Lavori*, 2018, n. 2; C. SPINELLI, *Immigrazione e mercato del lavoro: lo sfruttamento dei migranti economici. Focus sul lavoro agricolo*, in *RDSS*, 2020, n. 1, spec. p. 136 ss.

assume o impiega manodopera, anche mediante l'attività di intermediazione di cui al numero 1), sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento e approfittando del loro stato di bisogno»<sup>(191)</sup>.

Le due fattispecie, che si pongono in una relazione “di progressione non necessaria”, si caratterizzano diversamente, oltre che con riferimento ai soggetti attivi, anche per quanto concerne la condotta tipica e l'elemento soggettivo del reato<sup>(192)</sup>.

Infatti, la prima ipotesi configura un reato di pericolo, caratterizzato dal dolo specifico, per cui lo sfruttamento non è un elemento della tipicità, necessario alla perfezione del reato, ma il fine tipico cui deve tendere dal punto di vista oggettivo la condotta di reclutamento. Il delitto, quindi, è già perfezionato con il solo reclutamento, senza che vi sia necessità che si realizzi anche lo sfruttamento. La fattispecie di utilizzo di cui al punto 2), invece, è un reato di danno, caratterizzato dal dolo generico, dove è necessario che sia realizzato lo sfruttamento e l'approfittamento dello stato di bisogno, altrimenti non si perfeziona la fattispecie<sup>(193)</sup>. Quanto alle novità più significative della formulazione attuale<sup>(194)</sup>, da un lato è stato omesso ogni riferimento al carattere “organizzato” dell'attività di intermediazione, così ampliando il campo di applicazione anche a qualsiasi forma di appalto, distacco o somministrazione comunque e da chiunque, anche occasionalmente, realizzata<sup>(195)</sup>; dall'altro lato, si è estesa la sanzionabilità, prima prevista solo a carico dell'intermediario, anche per l'utilizzatore, in tal modo reprimendo la concreta attività di reclutamento della manodopera quando essa assume carattere di sfruttamento.

Sebbene modificata da una normativa – quella della legge n. 199/2016 – dedicata principalmente al settore agricolo, la disposizione ha portata generale, rivolgendosi a tutte le attività lavorative, qualunque sia il datore di lavoro, senza distinzione di dimensioni, di natura giuridica o di settore produttivo.

---

<sup>(191)</sup> Sulla diversità delle condotte si veda S. TORDINI CAGLI, *La controversa relazione della sanzione penale con il diritto del lavoro, tra ineffettività, depenalizzazione e istanze populiste*, cit., p. 627 ss.

<sup>(192)</sup> T. PADOVANI, *Le contraddizioni di un abnorme meccanismo repressivo*, in [nplusdiritto.ilsole24ore.com](http://nplusdiritto.ilsole24ore.com), 17 novembre 2016.

<sup>(193)</sup> V. TORRE, *Il diritto penale e la filiera dello sfruttamento*, cit., p. 289 ss.

<sup>(194)</sup> Il testo della disposizione non è scevro da problematiche interpretative, tanto da spingere anche l'INL a fornire, con la circ. n. 5/2019, agli ispettori delle linee guida da adottare durante l'attività di vigilanza per indirizzare l'attività ispettiva finalizzata a scoprire, contenere e debellare il reato di sfruttamento del lavoro. Per approfondimenti si veda anche D. GAROFALO, *Lo sfruttamento del lavoro tra prevenzione e repressione nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, cit., spec. p. 1315 ss.; S. TORDINI CAGLI, *Note critiche in tema di «intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro»*, in RIDL, 2023, n. 1, II.

<sup>(195)</sup> *Amplius* D. PIVA, *op. cit.*; D. FERRANTI, *op. cit.*; G. DE MARZO, *Le modifiche alla disciplina penalistica in tema di caporalato*, in FI, 2016, n. 11, V.

Inoltre, con la novella del 2016 vi è stata una complessiva rimodulazione della leva sanzionatoria, prevedendosi un trattamento più mite rispetto alla precedente formulazione per le condotte meno gravi, consistenti nella imposizione di condizioni palesemente inique che il lavoratore è portato ad accettare perché “in stato di bisogno”. Infatti, nella formulazione vigente la fattispecie incriminatrice base prescinde da comportamenti violenti, minacciosi o intimidatori nei confronti del lavoratore, che invece nel testo precedente erano considerati elementi costitutivi <sup>(196)</sup>; mentre qualora le condotte di sfruttamento o di intermediazione vengono poste in essere mediante minaccia o violenza <sup>(197)</sup> è prevista, al comma 2, un’aggravante (speciale) <sup>(198)</sup> per la quale si applica una sanzione che va da 5 a 8 anni di reclusione congiuntamente ad una multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato <sup>(199)</sup>. Inoltre, il successivo comma 4 prevede un ulteriore aggravio di pena, da un terzo alla metà, fermo restando il giudizio di bilanciamento tra le aggravanti e le attenuanti, qualora il fatto riguardi più di tre persone, coinvolga minori in età non lavorativa o esponga i lavoratori sfruttati a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro.

Appare così evidente che la riforma del 2016, a fronte degli scarsi risultati applicativi ottenuti dalla previgente formulazione, abbia cercato di estendere il campo di applicazione <sup>(200)</sup>, con un alleggerimento della fattispecie tipica, bilanciata da

---

<sup>(196)</sup> Cfr. Cass. pen. n. 16735/2015, cit., laddove si statuiva che, «in modo coerente con l'impostazione sistematica che l'ha collocata tra i delitti contro la personalità individuale, la norma prevede che lo sfruttamento della manodopera debba avvenire tramite le condotte alternativamente contemplate di violenza, minaccia o intimidazione, idonee – nel ricorrere dell'altro presupposto dell'appropriare da parte del soggetto attivo dello stato di bisogno o di necessità – ad attentare alla sua dignità di uomo, non essendo, quindi, la sola condizione di sfruttamento sufficiente ad integrare il delitto».

<sup>(197)</sup> Data la genericità della formula utilizzata dal legislatore, non vi è dubbio che l'aggravante possa trovare applicazione sia nelle ipotesi di c.d. violenza-fine, sia in quelle in cui l'esercizio della coazione è strumentale a piegare la volontà del legislatore. Sulla distinzione tra “violenza-fine” e “violenza-mezzo” si veda per tutti G. DE SIMONE, voce *Violenza (dir. pen.)*, in *Enc. Dir.*, 1993, vol. XLVI, p. 892.

<sup>(198)</sup> Infatti, si era notato che i due requisiti della violenza o minaccia richiesti dalla fattispecie previgente (in alternativa a quello della intimidazione che è scomparso definitivamente) creavano troppi margini di sovrapposizione con le ipotesi di estorsione e riduzione in schiavitù, restringendo eccessivamente l'ambito di applicazione della fattispecie *de quo*.

<sup>(199)</sup> L'art. 4 della l. n. 199/2016 ha esteso l'arresto obbligatorio, ai sensi dell'art. 380 c.p.p., anche al delitto di cui all'art. 603-bis, secondo comma, c.p., commesso pertanto con violenza o minaccia. *Amplius* si veda anche V. LIPPOLIS, *Caporalato: legittimo l'arresto in flagranza per lo sfruttamento dei lavoratori*, in [www.ipsoa.it](http://www.ipsoa.it), 19 ottobre 2021.

<sup>(200)</sup> Cfr. anche G. ROTOLO, *op. cit.*, p. 811 ss.

una diminuzione della cornice edittale, spostando il baricentro dalla intermediazione illecita alla sottoposizione a condizioni di sfruttamento <sup>(201)</sup>.

### 11.1. Gli indici di sfruttamento e l'evanescenza della nozione

Anche con il ritocco del 2016, considerata l'ampiezza semantica e la malleabilità della nozione di "sfruttamento" <sup>(202)</sup>, nell'intento di plasmare la materialità del fatto incriminato, il legislatore ha deciso di non abbandonare la peculiare tecnica normativa – inedita rispetto alla strada "classica" dell'inserimento di una clausola definitoria – imperniata sul ricorso a degli indicatori che, pur se esemplificativi, sono dotati di diretta valenza penalistica <sup>(203)</sup>. In altri termini, quanto alle "condizioni di sfruttamento" cui devono essere sottoposti i lavoratori, il legislatore ha "preferito" non fornire una vera e propria definizione, selezionando solo alcuni indici legali sintomatici di tale stato <sup>(204)</sup>, così privilegiando una tecnica di c.d. "tipizzazione dinamica" <sup>(205)</sup> del tutto inusuale per i sistemi di *civil law*.

Sin da subito, però, la dottrina più accorta ha evidenziato il marcato impoverimento dei contenuti descrittivi delle condotte tipiche e la conseguente frizione con il principio di determinatezza che dovrebbe presidiare l'intervento penale <sup>(206)</sup>.

Più approfonditamente, sono considerati indici di sfruttamento: 1) la reiterata corresponsione al lavoratore di una retribuzione palesemente difforme da quella prevista dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionata rispetto alla qualità e alla quantità del lavoro prestato <sup>(207)</sup>; 2) la reiterata violazione

---

<sup>(201)</sup> Cfr. S. FIORE, *La nuova disciplina penale della intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, tra innovazioni ed insuperabili limiti*, in *Diritto Agroalimentare*, 2017, n. 2.

<sup>(202)</sup> L. LOREA, *op. cit.*, p. 1083 ss.

<sup>(203)</sup> M. RICCARDI, *Dai sintomi alla patologia. Anamnesi del delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2022, n. 2, p. 5.

<sup>(204)</sup> In realtà, lo sforzo del legislatore si è limitato a positivizzare una serie di elementi sintomatici dello sfruttamento già individuati dalla prassi giurisprudenziale rispetto all'accertamento della riduzione in schiavitù o servitù di cui all'art. 600 c.p.: si veda Cass. pen. 7 gennaio 2003, n. 21; Cass. pen. n. 13532/2011, cit.

<sup>(205)</sup> A. DI MARTINO, *Sfruttamento del lavoro. Il valore del contesto nella definizione del reato*, Il Mulino, 2020, p. 63 ss.

<sup>(206)</sup> R. CALÒ, *op. cit.*

<sup>(207)</sup> Per approfondimenti si rinvia a S. CAFFIO, *Brevi considerazioni sull'efficacia e sull'effettività degli strumenti di tipo amministrativo-sanzionatorio in materia di retribuzione*, in *ADL*, 2019, n. 5, I; C.M. ROVATI, *L'indice di sfruttamento retributivo ex art. 603-bis c.p.: l'individuazione del "contratto-parametro" e la nozione di "palese difformità"*, in *DRI*, 2023, n. 1.

della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposto settimanale, all'aspettativa obbligatoria e alle ferie <sup>(208)</sup>; 3) la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro <sup>(209)</sup>; nonché 4) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti <sup>(210)</sup>.

Il legislatore, quindi, non è stato in grado di ricostruire un fatto tipico espressivo di un disvalore che consenta all'interprete di distinguere le ipotesi penalmente rilevanti e di demarcare il confine con le ipotesi limitrofe, in quanto non ha determinato chiaramente «l'oggetto sostanziale dell'inferenza deduttiva, che attraverso l'indice è possibile provare» <sup>(211)</sup>.

La natura, la portata e il regime processuale di tali indici di sfruttamento sembrano tutt'oggi avvolti da una fitta coltre di incertezza interpretativa, in cui – fin dagli albori della riforma – si è agitato un intenso dibattito.

Nel panorama dottrinale, si è fatta immediatamente strada la tesi secondo cui questi indici non descrivono tutte le possibili condizioni di sfruttamento, ma si limitano ad individuare solo degli elementi sintomatici di tale stato, lasciando

---

<sup>(208)</sup> Gli indici n. 1 e n. 2, prima individuati in condotte “sistematiche”, rispettivamente, di corresponsione di retribuzioni palesemente difformi dai contratti collettivi e di violazione della normativa relativa agli orari di lavoro, al riposo settimanale, alle ferie, all'aspettativa obbligatoria, ora sono descritti in termini di condotte “reiterate”. La reiterazione si presenta concetto meno restrittivo di sistematicità e consente di ravvisare lo sfruttamento in un maggior numero di casi: infatti, mentre la sistematicità indica abitualità, cadenza temporale determinata, la reiterazione indica più semplicemente la ripetitività, la pluralità di condotte, senza che sia necessario un determinato *minimum*. Così A. MADEO, *op. cit.*, pp. 288-289. Peraltro, il requisito della sistematicità era stato, da un lato, tacciato di essere generico e comportare troppe difficoltà sotto il profilo probatorio (così A. CISTERNA, *È sfruttamento la violazione di prescrizioni minime*, in [ntplusdiritto.it/sole24ore.com](https://ntplusdiritto.it/sole24ore.com), 17 novembre 2016); dall'altro lato, di risultare eccessivamente restrittivo (così T. PADOVANI, *Necessario un nuovo intervento per superare i difetti*, *ivi*, 17 novembre 2016). Sulla giurisprudenza penale in ordine al secondo indice si veda M. FERRARESI, *La giurisprudenza penale sullo sfruttamento del lavoro confonde proporzionalità e sufficienza della retribuzione*, in *DRI*, 2024, n. 2.

<sup>(209)</sup> Dal testo normativo si desume che i primi due indicatori – la retribuzione e l'orario di lavoro – esigono la reiterazione, per contro non esplicitamente richiesta con riguardo all'indicatore della sicurezza sul lavoro. Ciò malgrado, Cass. pen. 13 dicembre 2021, n. 45615, sostiene che «vale anche per la violazione di norme prevenzionistiche il principio che devono essere sistematiche, nel senso che devono essere plurime per ciascun lavoratore, non potendo sommarsi quelle relative a più lavoratori». Una tesi, questa, che, là dove impone l'accertamento della sistematicità, appare disagiata accogliere alla luce della lettera della legge: così R. GUARINIELLO, *Caporalato, la sicurezza del lavoro tra gli indicatori di sfruttamento*, in *ISL*, 2023, n. 3.

<sup>(210)</sup> Per un approfondimento sugli indici si rinvia a F. STOLFA, *La legge sul “caporalato” (l. n. 199/2016): una svolta “etica” nel diritto del lavoro italiano? Una prima lettura*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2017, n. 1, p. 90 ss.

<sup>(211)</sup> V. TORRE, *Lo sfruttamento del lavoro. La tipicità dell'articolo 603-bis cp tra diritto sostanziale e prassi giurisprudenziale*, cit., p. 98.

comunque l'interprete libero di discostarsene <sup>(212)</sup>, in quanto non possono essere ritenuti elementi costitutivi del reato non attingendo al livello della tipicità, come chiarito anche dalla relazione di accompagnamento <sup>(213)</sup>.

Comunque, sebbene non siano elementi del fatto tipico, senza dubbio, gli indici concorrono a descrivere la c.d. tipicità di contesto, ossia a definire il quadro entro il quale valutare la condotta di sfruttamento del lavoratore <sup>(214)</sup>.

In altri termini, gli indici assumono la funzione di “linee guida legislative” per la prova dello sfruttamento, che costituisce un elemento della tipicità, nella quale si esprime quel disvalore penale conseguente all'asservimento personale e alla compromissione della autodeterminazione del lavoratore. Ne consegue che la prova di una delle situazioni previste dagli indici non può “sostituire” l'accertamento degli elementi della tipicità, in particolare dello sfruttamento e dello stato di bisogno, né può consentire presunzioni, contrastanti peraltro con i principi di garanzia che presiedono la materia processual-penalistica <sup>(215)</sup>.

La discussione sugli indici e sulla loro natura può, con buona probabilità, considerarsi conclusa con la decisione della Cassazione <sup>(216)</sup> che ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 603-bis c.p. prospettata dal ricorrente, in violazione degli articoli 3, 25, 27, terzo comma, e 117, primo

---

<sup>(212)</sup> In questo senso si veda A. MERLO, [Il contrasto al “caporalato grigio” tra prevenzione e repressione](#), cit., p. 182; A. DE RUBEIS, [Qualche breve considerazione critica sul nuovo reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro](#), in [Diritto Penale Contemporaneo](#), 2017, n. 4.

<sup>(213)</sup> Così nella [Relazione per la II Commissione \(A.C. 4008\)](#) dell'on. Beretta del 16 novembre 2016, p. 4: «Il legislatore, con l'elencazione degli indici di sfruttamento, semplicemente agevola i compiti ricostruttivi del Giudice, orientando l'indagine e l'accertamento in quei settori (retribuzione, condizioni di lavoro, condizioni alloggiative, ecc.) che rappresentano gli ambiti privilegiati di emersione di condotte di sfruttamento e di approfittamento. A tal proposito, si è detto molto opportunamente in dottrina che gli indici svolgono una funzione di “orientamento probatorio” per il giudice: ed è per tale ragione che non ha fondamento il rilievo critico circa l'asserito difetto di determinatezza della norma che li descrive o circa la loro presunta incompletezza». Sul tema in dottrina si veda A. DI MARTINO, [Tipicità di contesto a proposito dei c.d. indici di sfruttamento nell'art. 603-bis c.p.](#), in [Archivio Penale Web](#), 2018, n. 3, che ne parla in termini di orientamento probatorio per il giudice.

<sup>(214)</sup> Cfr. F. VITARELLI, [La Cassazione sull'ambito di operatività del delitto di intermediazione illecite e sfruttamento del lavoro \(art. 603 bis c.p.\)](#), in [www.sistemapenale.it](#), 5 aprile 2022, di commento alle due sentenze Cass. pen. n. 45615/2021, cit., e Cass. pen. 4 marzo 2022, n. 7861. Sulla funzione degli indici si veda anche A. DI MARTINO, [Sfruttamento del lavoro. Il valore del contesto nella definizione del reato](#), cit., p. 59 ss.; V. TORRE, [Lo sfruttamento del lavoro. La tipicità dell'articolo 603-bis cp tra diritto sostanziale e prassi giurisprudenziale](#), cit.; V. TORRE, [L'obsolescenza dell'art. 603-bis c.p. e le nuove forme di sfruttamento lavorativo](#), in [LLJ](#), 2020, n. 2, p. 80 ss.; V. TORRE, [Il diritto penale e la filiera dello sfruttamento](#), cit.

<sup>(215)</sup> Cfr. anche Cass. pen. n. 45615/2021, cit.

<sup>(216)</sup> Cass. pen. 7 marzo 2023, n. 9473. Per approfondimenti si veda anche F. VITARELLI, [Proporzionalità della pena e determinatezza della fattispecie di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro](#), in [RIDPP](#), 2024, n. 1.

comma, Cost. riguardante la vaghezza descrittiva degli indici di sfruttamento, che sarebbe in conflitto con il principio di determinatezza <sup>(217)</sup>. In particolare, l'indice *sub* 1) rinvierebbe ai contratti collettivi nazionali o territoriali e cioè ad atti negoziali di natura privatistica, che esplicano effetti esclusivamente per i soggetti iscritti alle organizzazioni sindacali contraenti, risultando così inidoneo a selezionare i comportamenti davvero meritevoli di sanzione penale, difforme da quanto dispone l'articolo 25 Cost.

In tale occasione, la Suprema Corte ha escluso un *vulnus* ai principi penalistici di tassatività e determinatezza proprio perché «la giurisprudenza ha chiarito che si tratta di meri sintomi», cioè indici dal valore probatorio che guidano l'accertamento giudiziale.

A prescindere dalla tranciante interpretazione fornita dalla giurisprudenza di legittimità, non può sottacersi la conferma di un preoccupante atteggiamento del legislatore degli ultimi anni, che sembra accontentarsi di una ricostruzione approssimativa e difficilmente intellegibile degli elementi delle fattispecie criminose, così confidando nell'intervento chiarificatore del giudice in sede applicativa.

Superfluo, ovviamente, rilevare al proposito che una determinazione *ex post* degli elementi della fattispecie viola in modo palese tutti i principi garantistici dell'ordinamento penale.

Ad ogni modo, qualsiasi sia la natura degli indici di sfruttamento (se elementi del fatto tipico o semplici indizi legali, fonte di orientamento probatorio), la formulazione utilizzata non deve condurre l'interprete ad una applicazione "sterile" degli stessi, in quanto la violazione delle discipline richiamate può essere presa in considerazione solo se sono espressive di una offensività tale da risultare meritevole delle gravi conseguenze punitive previste. Questa pregnanza lesiva difficilmente potrà configurarsi, ad esempio, in un contesto lavorativo dove solo uno degli indici di sfruttamento viene accertato, perché una simile evenienza non è

---

<sup>(217)</sup> La questione di legittimità costituzionale avanzata riguardava, in verità, anche un altro profilo: la manifesta irragionevolezza dell'art. 603-*bis* c.p., che introduce un reato, e per giunta con una pena maggiormente afflittiva, già presente nell'ordinamento italiano nell'art. 22, commi 12 e 12-*bis*, del d.lgs. n. 286/1998. Anche questa questione è stata considerata infondata dalla Suprema Corte, in quanto le condotte incriminate dalle due norme individuano fattispecie diverse: infatti, con il citato art. 22 il legislatore intende punire il ricorso al lavoro irregolare dei lavoratori privi di permesso di soggiorno, mentre con l'art. 603-*bis* c.p. vuole invece tutelare la dignità del lavoratore *tout court*, a prescindere dalla sua regolarità sul territorio italiano. Non a caso, ai sensi dell'art. 22, comma 12-*bis*, la presenza degli indici di sfruttamento di cui all'art. 603-*bis* c.p. costituisce solo un'aggravante del reato.

verosimilmente adeguata a descrivere quel contesto di degrado lavorativo che la norma mira a contrastare <sup>(218)</sup>.

Da questo punto di vista, è possibile considerare lo sfruttamento lavorativo come un reato abituale <sup>(219)</sup>.

Va evidenziato infatti che una interpretazione formalistica degli indici potrebbe portare ad una banalizzazione della tutela, potendo assumere rilievo penale anche violazioni meramente formali e insignificanti della normativa extrapenale richiamata dall'articolo 603-*bis*, terzo comma, c.p., che potrebbero in realtà essere semplicemente episodiche o costituire mere irregolarità formali, penalmente irrilevanti. La fattispecie criminosa assumerebbe di tal modo una funzione solamente regolativa, non coerente con il principio di offensività e, allo stesso tempo, non compatibile con la sua significativa collocazione all'interno del Codice penale <sup>(220)</sup>.

Come è stato affermato da autorevole dottrina <sup>(221)</sup>, sarebbe sufficiente «la mancata apposizione di un qualche cartello o l'omessa redazione di un documento» da parte del datore di lavoro per integrare l'elemento dello sfruttamento, con la conseguenza che la norma arriverebbe a punire la mera disobbedienza rispetto a certe regole, invece che la reale compromissione dell'autonomia del lavoratore, cioè la sua libera scelta pur in un contesto laddove la controparte contrattuale è ontologicamente più forte.

L'articolo 603-*bis* c.p. deve, viceversa, punire le condotte che comprimono l'autodeterminazione del lavoratore, tali da ledere la dignità di quest'ultimo, e che siano in grado di arrecare un'offesa, in termini di danno o di pericolo concreto, ai beni individuali afferenti alla sua persona. Infatti, gli indici afferiscono a diversi beni, quali il patrimonio del lavoratore, la regolarità del mercato del lavoro, l'incolumità personale del reclutato: ebbene, a meno che non si voglia accusare di irragionevolezza l'intera fattispecie <sup>(222)</sup>, in una prospettiva funzionale deve emergere necessariamente un momento di approfondimento che segnala come

---

<sup>(218)</sup> Nonostante lo stesso art. 603-*bis* c.p., al terzo comma, preveda che l'efficacia indiziaria degli indici sussista anche al ricorrere di una sola delle condizioni elencate. Sul punto si veda *ex pluris* Cass. pen. n. 7861/2022, cit.; Cass. pen. 23 febbraio 2021, n. 6905; ma anche Cass. pen. 6 ottobre 2020, n. 27582; Cass. pen. 16 gennaio 2018, n. 7891; Cass. pen. n. 5081/2019, cit.; Cass. pen. 20 aprile 2018, n. 17939.

<sup>(219)</sup> Così V. TORRE, *Lo sfruttamento del lavoro. La tipicità dell'articolo 603-bis cp tra diritto sostanziale e prassi giurisprudenziale*, cit., p. 97.

<sup>(220)</sup> Così V. TORRE, *Lo sfruttamento del lavoro. La tipicità dell'articolo 603-bis cp tra diritto sostanziale e prassi giurisprudenziale*, cit., p. 84.

<sup>(221)</sup> T. PADOVANI, *Un nuovo intervento per superare i difetti di una riforma zoppa*, cit., p. 49 ss.

<sup>(222)</sup> Come sostiene invece L. BIN, *op. cit.*, p. 13.

dalla lesione di quel singolo elemento si percepisca, per la modalità della condotta, la lesione del bene giuridico finale <sup>(223)</sup>.

A ciò si aggiunga un'altra osservazione: per evitare che lo stesso interprete si limiti a considerare esclusivamente quei contesti in cui sia dato riscontrare la violazione di quei parametri richiamati dagli indici stessi, diviene necessario ridimensionare anche sul piano probatorio l'importanza degli indici. Quest'ultima preoccupazione assume maggiore concretezza se si riflette sul fatto che gli indici rinviano prevalentemente alla disciplina del lavoro subordinato, in quanto l'articolo 603-bis c.p. è incentrato sulle "tradizionali" categorie giuslavoristiche: sembrerebbe, dunque, che il lavoro sfruttato possa essere solo quello subordinato. Se così fosse, emergerebbe una notevole difficoltà a contrastare penalmente forme di degrado della manodopera in un mercato del lavoro completamente destrutturato <sup>(224)</sup>, quale quello delle piattaforme digitali (c.d. *gig and platform economy*), che predilige forme di lavoro dichiaratamente autonomo, sebbene sovente sostanzialmente riconducibili al mondo della subordinazione o parasubordinazione <sup>(225)</sup>.

Per tirare le fila del discorso, nonostante l'intervento "salvifico" della recente sentenza della Cassazione, una compiuta definizione della specifica condotta di sfruttamento rilevante penalmente sarebbe stata assolutamente opportuna, in quanto la nozione di sfruttamento in ambito penale ha tendenze espansive, abbracciando ogni condotta da cui il soggetto attivo ricavi un vantaggio economicamente valutabile. Quindi, il confine della tipicità dello sfruttamento del lavoro è tra i più incerti da un punto di vista interpretativo, proprio perché non è stato delimitato in modo chiaro e netto dal legislatore.

Del resto, la definizione di sfruttamento implica un bilanciamento delicato tra interessi economici e diritti fondamentali che compete al legislatore: la mancanza di una scelta politica in grado di assicurare alla fattispecie delittuosa una fisionomia più netta, in realtà, è sintomatica di insipienza legislativa, per cui, da un lato, si assiste alla deregolamentazione del mercato del lavoro (di cui un effetto è l'uni-

---

<sup>(223)</sup> V. GIORDANO, *op. cit.*, p. 11.

<sup>(224)</sup> V. TORRE, *Lo sfruttamento del lavoro. La tipicità dell'articolo 603-bis cp tra diritto sostanziale e prassi giurisprudenziale*, cit., p. 90; V. TORRE, *Destutturazione del mercato del lavoro e frammentazione decisionale: i nodi problematici del diritto penale*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 24 giugno 2020.

<sup>(225)</sup> Il dibattito sulla qualificazione giuridica della prestazione dei lavoratori tramite piattaforma digitale è ormai sterminato. Per un approfondimento si rinvia *ex multis* a M. BARBIERI, *Della subordinazione dei ciclofattorini*, in *LLJ*, 2019, n. 2, I., p. 6; *contra* invece alla tesi della natura subordinata si veda A. PERULLI, *Il diritto del lavoro "oltre la subordinazione": le collaborazioni etero-organizzate e le tutele minime per i riders autonomi*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2020, n. 410.

verso della *gig economy*), mentre, dall'altro, si introducono rimedi agli esiti distortivi di tale politica lavorativa attraverso un confuso e ambiguo intervento repressivo<sup>(226)</sup>.

In conclusione, la sottoposizione dei lavoratori a condizioni di sfruttamento, quale primo dei due elementi cui si fonda l'individuazione dei confini di operatività del reato di cui all'articolo 603-*bis* c.p. appare piuttosto instabile: è il giudice che, caso per caso, è chiamato a definire quelle stesse condizioni, riempendole di un contenuto specifico. Finora la giurisprudenza ha mostrato comunque molta prudenza nel ricorrere alla fattispecie in commento, essendosi in qualche modo preoccupata di «restringere la portata degli indici al fine di dotarli di una maggiore capacità selettiva in vista della configurazione del fatto punibile»<sup>(227)</sup> e avendo applicato la fattispecie solo in presenza di una pluralità degli stessi indici e di vistose violazioni di diritti fondamentali. Invero, la prassi giurisprudenziale, sino a questo momento, ha rappresentato la fonte di maggiore rassicurazione per coloro che temevano che la fattispecie potesse assumere un «carattere onnivoro»<sup>(228)</sup>. Ciononostante, non può neppure darsi per scontato che ad un simile atteggiamento restrittivo, frutto più di una auto imposizione che di vincoli normativi, i giudici continuino rigorosamente ad attenersi<sup>(229)</sup>.

## 11.2. L'approfittamento dello stato di bisogno del lavoratore

A fronte dell'evanescenza della condotta di sfruttamento, il disvalore del reato dovrebbe dunque concentrarsi sull'altro elemento costitutivo della fattispecie: l'approfittamento dello stato di bisogno del lavoratore<sup>(230)</sup>.

Analogamente a quanto già visto per le condizioni di sfruttamento, però anche in questo caso il legislatore – sia con il decreto-legge n. 138/2011, sia con la novella del 2016 – si è astenuto dal fornire qualsiasi definizione<sup>(231)</sup>.

---

<sup>(226)</sup> V. TORRE, [L'obsolescenza dell'art. 603-bis c.p. e le nuove forme di sfruttamento lavorativo](#), cit., p. 82.

<sup>(227)</sup> Così A. MERLO, [Il contrasto allo sfruttamento del lavoro e al "caporalato" dai braccianti ai riders. Le fattispecie dell'art. 603 bis c.p. e il ruolo del diritto penale](#), cit., p. 83.

<sup>(228)</sup> L'espressione è di V. GIORDANO, [op. cit.](#), p. 5.

<sup>(229)</sup> Così A. MANFREDINI, [Ai confini dell'articolo 603-bis c.p., tra contorni \(incerti\) delle fattispecie e sanzioni applicabili](#), in M. FERRARESI, S. SEMINARA (a cura di), [Caporalato e sfruttamento del lavoro: prevenzione, applicazione, repressione. Un'indagine di diritto penale, processuale penale e del lavoro](#), ADAPT University Press, 2024, pp. 68-69.

<sup>(230)</sup> In giurisprudenza la nozione di "stato di bisogno" è stata approfondita in relazione al delitto di usura aggravata *ex art. 644, quinto comma, c.p.*, nonché alla generale azione civilistica di rescissione per lesione di cui all'art. 1448 c.c.

<sup>(231)</sup> *Amplius* si veda anche l'approfondimento di A. MERLO ET AL., [Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro: indici rivelatori](#), in *Guida alle Paghe*, 2024, n. 4, inserto.

Inoltre, la dottrina penalistica ha subito messo in luce l'indeterminatezza e la complessità della espressione «approfittamento dello stato di bisogno del lavoratore», aggravata dal fatto che non sussistono neppure indici sintomatici che possano guidare l'interprete in questo periglioso percorso ermeneutico <sup>(232)</sup>.

Considerato che il lavoro è fisiologicamente diretto alla soddisfazione di bisogni primari della persona, lo stato di bisogno potrebbe ritenersi *in re ipsa*, soprattutto in un mercato caratterizzato da un forte disequilibrio tra domanda e offerta di lavoro.

Logicamente ne consegue che lo stato di bisogno di cui all'articolo 603-*bis* c.p. non può certo essere presunto sul presupposto che il lavoratore ha sempre bisogno di lavorare: infatti, trattandosi di responsabilità penale, sarà necessario accertare se, di fatto, il lavoratore si trovava nella condizione di non poter fare a meno di quel posto di lavoro, essendo il relativo trattamento economico essenziale per fronteggiare le sue necessità essenziali/esistenziali <sup>(233)</sup>.

In altri termini, la situazione socio-economica della vittima si ripercuote ineluttabilmente sulla sua capacità di proteggersi, intesa in questo caso come istinto di autoconservazione e autopreservazione, vincolandola ad accettare condizioni di lavoro che, pur lesive della sua dignità in quanto “persona che lavora” <sup>(234)</sup>, gli permettono comunque di soddisfare alcuni dei suoi bisogni vitali, come il sostentamento alimentare.

In giurisprudenza è ormai dominante l'indirizzo secondo cui «lo stato di bisogno va identificato non con uno stato di necessità tale da annientare in modo assoluto qualunque libertà di scelta, ma come un impellente assillo, e cioè una situazione di grave difficoltà, anche temporanea, in grado di limitare la volontà della vittima, inducendola ad accettare condizioni particolarmente svantaggiose» <sup>(235)</sup>.

Ciò orienta i giudici a ritenere corretta l'applicazione dell'articolo 603-*bis* c.p. in presenza di vittime «non più giovani e/o non particolarmente specializzate e, quindi, prive della possibilità di reperire facilmente un'occupazione lavorativa»

---

<sup>(232)</sup> Su tale concetto vi sono due opzioni, una oggettiva, volta a ricostruire lo stato di bisogno alla stregua del paradigma dell'usura, quale mancanza assoluta dei mezzi di sussistenza, ed una soggettiva, quale sentimento della persona offesa in considerazione di un determinato obiettivo della propria vita. Per un quadro riassuntivo della disputa si veda M. RICCARDI, *op. cit.*; S. BRASCHI, *Il concetto di “stato di bisogno” nel reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, in *Diritto Penale Contemporaneo – Rivista Trimestrale*, 2021, n. 1.

<sup>(233)</sup> F. STOLFA, *La legge sul “caporalato” (l. n. 199/2016): una svolta “etica” nel diritto del lavoro italiano? Una prima lettura*, cit., p. 94.

<sup>(234)</sup> Cfr. M. NAPOLI, *Prefazione. La dignità da rispettare*, in M. NAPOLI (a cura di), *La dignità*, Vita e Pensiero, 2011, p. VIII.

<sup>(235)</sup> Così Cass. pen. 22 giugno 2021, n. 24441; analogamente Cass. pen. 2 agosto 2023, n. 33889; Cass. pen. 5 maggio 2023, n. 18932; Cass. pen. 29 marzo 2023, n. 13052; Cass. pen. 20 settembre 2022, n. 34600; Cass. pen. 19 luglio 2022, n. 28289; Cass. pen. 14 maggio 2021, n. 18931. Discute criticamente il punto A. DE RUBEIS, *op. cit.*, cit., p. 228 ss.

versando in «una condizione di difficoltà economica capace di incidere sulla loro libertà di autodeterminazione a contrarre»<sup>(236)</sup>, oppure di lavoratori «privi di permesso di soggiorno, senza collegamenti col territorio, impossibilitati a reperire altre soluzioni lavorative e di alloggio»<sup>(237)</sup>.

La nozione di “approfitamento”, invece, attiene all’elemento soggettivo del reato ed è stata approfondita particolarmente dalla giurisprudenza civilistica soprattutto in tema di rescissione per lesione ritenendosi sussistente «quando l’acquirente, conoscendo lo stato di bisogno del venditore, si rende conto che le prestazioni reciproche sono fortemente sperequate a suo vantaggio e, ciononostante, presta il consenso al contratto, manifestando così la volontà di approfittare della situazione»<sup>(238)</sup>.

Essa rinvia alla capacità di utilizzare a proprio vantaggio una situazione di debolezza della controparte, quale è appunto lo stato di bisogno<sup>(239)</sup>.

Conseguentemente, in presenza di uno stato di bisogno non noto al datore di lavoro, non vi è alcuna possibilità di integrazione della condizione, pur in presenza di una violazione oggettiva dei diritti fondamentali dei lavoratori e della persona.

In sostanza, vi è la necessità che il datore di lavoro conosca a monte la situazione economico-finanziaria del lavoratore, ossia prima della costituzione (formale o informale che sia) del rapporto di lavoro, onde evitare che un illecito profitto si trasformi in un reato. La conoscibilità (o presunzione) dell’eventuale stato di bisogno del lavoratore trova certamente più agevole riscontro nel caso di lavoratori migranti irregolari, che, invero, restano sicuramente i soggetti maggiormente “reclutati” nel settore agricolo; la condizione di irregolarità viene considerata sinonimo di vulnerabilità *in re ipsa*, anche ai sensi della direttiva 2011/36/UE. Appare in maniera distinta l’irragionevolezza di una tale interpretazione che di fatto obbligherebbe il datore di lavoro a dover recuperare le informazioni sulla situazione economico-patrimoniale di ogni potenziale dipendente, se non quelli essenziali ai fini dell’instaurazione del rapporto di lavoro<sup>(240)</sup>.

Parrebbe, quindi, all’esito di quanto detto sino ad ora, che il legislatore non abbia saputo individuare con chiarezza la tipologia criminosa, finendo per attuare un intervento repressivo vago e confuso, con il rischio di allargare a dismisura l’area di rilevanza penale e di sovrapporla alla normativa lavoristica in violazione del principio di sussidiarietà<sup>(241)</sup>.

---

<sup>(236)</sup> Cass. pen. n. 24441/2021, cit.

<sup>(237)</sup> Cass. pen. 5 maggio 2023, n. 18931.

<sup>(238)</sup> Così Cass. 9 gennaio 2017, n. 140.

<sup>(239)</sup> Cass. pen. 28 gennaio 2015, n. 1651.

<sup>(240)</sup> Così D. GAROFALO, *La legge n. 199/2016 per il contrasto del caporalato: luci (poche) e ombre (molte)*, cit., p. 31. Cfr. anche S. ROSSI, *op. cit.*

<sup>(241)</sup> R. CALÒ, [op. cit.](#)

Alla luce di ciò, la magistratura viene (purtroppo) chiamata ad un intervento suppletivo, volto a delimitare i contorni della fattispecie criminosa, così contribuendo ulteriormente all'incertezza applicativa <sup>(242)</sup>.

Ad esempio, con particolare riferimento ai lavoratori stranieri <sup>(243)</sup>, i giudici, per giustificare l'approfittamento dello stato di bisogno, hanno utilizzato la situazione di "clandestinità", poiché tale condizione li rende disposti a lavorare in condizioni degradanti <sup>(244)</sup>. Allo stesso tempo, tuttavia, alcune pronunce hanno anche precisato che non è sufficiente la mera condizione di irregolarità amministrativa del soggetto extracomunitario nel territorio nazionale, ma occorre che lo sfruttamento del lavoratore sia specificamente provato da una condizione di «eclatante pregiudizio e di rilevante soggezione del lavoratore», resa manifesta, ad esempio, da profili contrattuali retributivi o da profili normativi del rapporto di lavoro o da violazione delle norme in materia di sicurezza e di igiene sul lavoro o da sottoposizione a umilianti o degradanti condizioni di lavoro e di alloggio <sup>(245)</sup>. A tutto questo, in alcuni casi, si è aggiunta «anche la decurtazione "obbligatoria" di parte non irrilevante del compenso quale corrispettivo per l'accompagnamento in auto [...], la mancanza di dotazioni di sicurezza, il previo mancato svolgimento di corsi di formazione, la mancata fruizione di un giorno di riposo settimanale» <sup>(246)</sup>, fino a «subire la compressione dei diritti sindacali, sotto la minaccia del licenziamento (come nel caso degli scioperi, la cui partecipazione venga sanzionata con la perdita del lavoro)» <sup>(247)</sup>.

In altri termini, l'eclatante pregiudizio e la rilevante soggezione del lavoratore sono i due elementi che la giurisprudenza richiede indissolubilmente ai fini dell'individuazione della fattispecie.

Si è notato <sup>(248)</sup> come nelle sentenze edite ci sia una sorta di circolarità (se non addirittura una tautologia): per dimostrare lo stato di bisogno dello sfruttato, si fa riferimento alle condizioni nelle quali si realizza lo sfruttamento. Chiunque accetti di lavorare in situazioni simili a quelle descritte nelle sentenze, che sia un lavoratore italiano o straniero, regolare o clandestino, versa in uno stato oggettivo di bisogno. Si tratta di lavoratori che «non hanno alcun margine di scelta

---

<sup>(242)</sup> Per un'ampia rassegna della giurisprudenza in argomento si veda R. GUARINIELLO, *Il caporalato commentato con la giurisprudenza*, Wolters Kluwer, 2023, p. 11 ss.

<sup>(243)</sup> Si veda L. CALAFÀ, *Lavoro irregolare (degli stranieri) e sanzioni. Il caso italiano*, in LD, 2017, n. 1.

<sup>(244)</sup> Cass. pen. n. 17939/2018, cit.

<sup>(245)</sup> Cass. pen. 9 dicembre 2019, n. 49781; al proposito si veda anche R. GUARINIELLO, *Rassegna della Cassazione Penale – Caporalato: necessità di eclatante pregiudizio e rilevante soggezione*, in DPL, 2020, n. 2, p. 126.

<sup>(246)</sup> Così si legge in Cass. pen. n. 27582/2020, cit.

<sup>(247)</sup> Cass. pen. 16 marzo 2018, n. 12378.

<sup>(248)</sup> M. D'ONGHIA, S. LAFORGIA, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale: una lettura giuslavoristica*, in LD, 2021, n. 2, p. 239 ss.

nella contrattazione, né un effettivo potere contrattuale, circostanza che li rende contraenti deboli, esposti alle più variegata forme di sfruttamento lavorativo [...]. Non quindi soggetti disposti a lavorare *tout court*, ma persone disposte a lavorare in qualsiasi condizione»<sup>(249)</sup>.

Quindi, versa in stato di bisogno il soggetto che si trovi in una situazione tale da compromettere fortemente la sua libertà contrattuale: non viene richiesta una condizione di indigenza assoluta, ma comunque tale da determinare l'accettazione di condizioni di lavoro che altrimenti non sarebbero state accettate.

Insomma, lo stato di bisogno è nell'accettazione dell'(altrimenti) inaccettabile.

## 12. Le misure premiali nella legge n. 199/2016

L'ideologia premiale – già permeante taluni istituti del diritto penale sostanziale (come, ad esempio, la desistenza o il recesso attivo nel delitto tentato) – ha indotto il legislatore del 2016 a cercare, in chiave preventiva, di incentivare le condotte collaborative attraverso l'introduzione di una circostanza attenuante ad effetto speciale prevista dall'articolo 603-*bis*.1 c.p.<sup>(250)</sup>, proprio allo scopo di abbattere il muro di omertà e solidarietà che lega i professionisti della fattispecie criminosa in esame, che costituisce sicuramente uno tra gli elementi che impediscono un'efficace lotta al fenomeno da parte dell'autorità giudiziaria.

Più in particolare, il legislatore, ancora una volta, ha affiancato ad una previsione legislativa di notevole rigore sanzionatorio (quantomeno sotto il profilo dei minimi e massimi edittali) un beneficio consistente nella diminuzione di pena da un terzo a due terzi per chi, nel rendere dichiarazioni su quanto a sua conoscenza, si adoperi per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori ovvero aiuti concretamente l'autorità giudiziaria nella raccolta di prove decisive per l'individuazione o la cattura dei concorrenti, ovvero ancora per il sequestro dei proventi dell'attività già trasferiti.

Si tratta di una circostanza attenuante premiale<sup>(251)</sup> incentrata sulla collaborazione con gli organi inquirenti e giudicanti, strutturata sul modello creato dalla legislazione emergenziale degli anni Ottanta per i delitti di criminalità organizzata e poi estesa nel tempo ad altri settori divenuti emergenziali, quali ad esempio i delitti contro la pubblica amministrazione, contro la libertà sessuale e contro l'ambiente.

---

<sup>(249)</sup> Così si legge in Cass. pen. 18 marzo 2021, n. 10554.

<sup>(250)</sup> Si veda l'art. 2 della l. n. 199/2016.

<sup>(251)</sup> Dato il suo contenuto analogo a quello dell'art. 600-*septies*.1 c.p., che prevede questa circostanza per tutti i delitti contro la personalità individuale, e tenuto conto che l'art. 603-*bis* fa parte di questo gruppo di delitti, il legislatore, per ragioni di razionale coordinamento interno, ha specificato che ad esso non si applica l'art. 600-*septies*.1 c.p.

In altri termini, anche in questo ambito criminale, il legislatore prende atto, fin dall'inizio, dell'inefficacia del sistema repressivo, partendo già rassegnato: l'individuazione e la condanna dei colpevoli richiede necessariamente una collaborazione "dall'interno". La parziale rinuncia alla potestà punitiva da parte dello Stato rappresenta il corrispettivo per il collaborazionismo del reo, ampliando il novero dei casi di c.d. "giustizia contrattata".

La particolare appetibilità della circostanza attenuante (specifica) può indurre il reo a collaborare con la giustizia, fornendo così le informazioni richieste, seppur – per altro verso – alla luce dell'espreso rinvio all'articolo 16-*septies* del decreto-legge n. 8/1991 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 82/1991), eventuali dichiarazioni false o reticenti possono portare ad una revisione della sentenza di condanna con la quale è stato applicato l'articolo 603-*bis.1* c.p., con il rischio di una rideterminazione della pena <sup>(252)</sup>.

Quindi, il premio, accanto al castigo, assume ruolo centrale nelle tre fasi – minaccia, inflizione ed esecuzione della pena – che integrano la reazione punitiva. Peraltro, le già menzionate caratteristiche strutturali e le dimensioni del lavoro sfruttato hanno giustificato l'adozione di misure premiali <sup>(253)</sup> che non si limitano alla descritta circostanza attenuante, ma che muovono anche su un piano extrapenale con incentivi a comportamenti virtuosi da parte degli stessi imprenditori. Insomma, il legislatore sembra aver preso consapevolezza della necessità di molteplici strumenti d'azione, di più ampio raggio che mirino a sostenere il consolidamento delle imprese che operano legalmente: un approccio multilivello e articolato ("il bastone e la carota") che accanto agli interventi repressivi, valorizzi la prospettiva giuslavoristica <sup>(254)</sup>.

In questa direzione, ad esempio, si registra il potenziamento, per effetto dell'intervento del 2016, dello strumento della Rete del lavoro agricolo di qualità, introdotta dall'articolo 6, comma 6, del decreto-legge n. 91/2014 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 116/2014) <sup>(255)</sup>, esonerandosi dall'ordinaria attività

---

<sup>(252)</sup> Un contributo allo svolgimento delle indagini può, a sua volta, provenire da un altro strumento riconducibile sempre alla legislazione penale dell'emergenza, attingendosi questa volta all'istituto dei c.d. "testimoni di giustizia", riconoscendo uno speciale permesso di soggiorno temporaneo al lavoratore straniero che denunci il suo sfruttatore e collabori con l'autorità giudiziaria, *ex art.* 18, TU immigrazione.

<sup>(253)</sup> *Amplius* S. ROSSI, *Lo sfruttamento del lavoratore tra sistema sanzionatorio e misure premiali*, in *LG*, 2021, n. 7, pp. 730-731.

<sup>(254)</sup> In tal senso si veda W. CHIAROMONTE, *L'accesso al mercato del lavoro nazionale degli stranieri altamente qualificati fra diritto dell'Unione europea e disciplina italiana: la direttiva 2009/50/CE e il d.lgs. 108/2012*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2012, n. 4, che parla della necessità di una nuova sinergia fra i due ambiti disciplinari (diritto penale e diritto del lavoro) per la lotta al lavoro sommerso e può valersi per il lavoro irregolare in generale.

<sup>(255)</sup> Sul punto si veda C. DE STEFANIS, *Incentivi, agevolazioni e semplificazioni per l'impresa agricola dopo il decreto competitività*, Maggioli, 2014.

di vigilanza le imprese virtuose iscritte alla Rete stessa <sup>(256)</sup>, così costituendo una misura di valutazione e certificazione preventiva della legalità dell'impresa, con l'obiettivo di selezionare le imprese agricole che, rispondendo ai requisiti richiesti *ex lege* per l'iscrizione, si qualificano per il rispetto delle norme in materia di lavoro.

In sintesi, quindi, l'adesione produce per le imprese agricole il vantaggio di godere di una sorta di marchio distintivo di "lavoro di qualità", indispensabile per il riconoscimento delle agevolazioni contributive e per la sottrazione delle stesse all'attività di vigilanza <sup>(257)</sup>.

Non si dimentichino, però, i limiti di questo istituto, che richiederebbero un nuovo intervento riformatore per il suo rafforzamento. *In primis*, esso sconta la spiacevole – pur forse, in certi periodi storici, doverosa – tendenza del nostro ordinamento a realizzare riforme "a costo zero", che in questo caso comporta il mancato investimento in termini di risorse umane, strumentali e finanziarie e si scontra con la scelta di affidarne la gestione ad un istituto già di per sé carico di funzioni <sup>(258)</sup> e in costante affanno.

Inoltre, i presupposti richiesti non sono in grado di accertare realmente la condotta e la qualità del lavoro delle imprese aderenti, considerato che la verifica posta in essere si limita a documentare l'assenza di procedimenti a carico; ciò anche in ragione del fatto che l'effetto esonerativo dall'attività di vigilanza dell'INL, che deriva dall'adesione alla Rete, comporta il rischio che proprio tale adesione si risolva in un mero adempimento burocratico volto a far beneficiare l'impresa iscritta dell'esenzione e sia disatteso il fine ultimo del legislatore, cioè quello di certificare l'eticità del processo produttivo delle aziende <sup>(259)</sup>.

Ancora, l'apprezzabile obiettivo di premiare le imprese che vi aderiscono si scontra con la possibilità che queste possano decidere successivamente all'iscrizione di violare gli obblighi inderogabili di legge o di CCNL, con il risultato di falsare doppiamente la concorrenza, creando un mercato apparentemente "di qualità" ma che nella sostanza attua comportamenti di *dumping* sociale. Invero, seppur il

---

<sup>(256)</sup> Si aggiunga anche l'art. 9 della l. n. 199/2016, che ha previsto la possibilità di predisporre dei piani di intervento a favore dei lavoratori stagionali agricoli che prevedano misure per la sistemazione logistica e di supporto, finalizzato al superamento delle principali criticità del lavoro agricolo stagionale, tra cui la situazione alloggiativa, il trasporto nelle aree extraurbane e le modalità di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

<sup>(257)</sup> A. VISCOMI, *Lavoro e legalità: «settori a rischio» o «rischio di settore»? Brevi note sulle strategie di contrasto al lavoro illegale (e non solo) nella recente legislazione*, in RGL, 2015, n. 3, I, p. 606 ss.

<sup>(258)</sup> O. BONARDI, *Pubblico e privato nella regolazione del lavoro agricolo: attori, governance, risorse e condizionalità sociale*, in O. BONARDI, L. CALAFÀ, S. ELSÉN, R. SALOMONE (a cura di), *Lavoro sfruttato e caporalato. Una road map per la prevenzione*, Il Mulino, 2023, p. 193.

<sup>(259)</sup> C. FALERI, «Non basta la repressione». *A proposito di caporalato e sfruttamento del lavoro in agricoltura*, cit., pp. 269-270.

provvedimento non esclude di per sé *a priori* i controlli, affidandosi in primo luogo alle denunce delle vittime, non di rado i lavoratori coinvolti sono del tutto restii a denunciare direttamente il datore per la paura di ritorsioni sul posto di lavoro, nonché di essere rimpatriati presso il proprio Paese d'origine (ignorando la protezione offerta dall'articolo 22 del decreto legislativo n. 286/1998).

Ne discende che manca un accertamento effettivo sulla qualità del lavoro delle imprese aderenti alla Rete <sup>(260)</sup>; e diventa importante, dunque, l'attività di monitoraggio svolta dai sindacati, ancorché essi non possano certo sostituirsi funzionalmente all'attività ispettiva.

In ogni caso, l'effetto esonerativo derivante dalla partecipazione alla rete non ha carattere assoluto e neppure incondizionato: in primo luogo, è fatta salva la richiesta di intervento degli ispettori proveniente dal lavoratore, dalle organizzazioni sindacali, dall'autorità giudiziaria o dall'autorità amministrativa; in secondo luogo, restano fermi, per esplicita previsione normativa, gli ordinari controlli in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro; in terzo luogo, la sottrazione all'attività di vigilanza non opera nei confronti delle imprese che, pur essendo iscritte alla Rete perché non destinatarie né di condanne penali né di sanzioni amministrative definitive, hanno procedimenti penali in corso per violazione della normativa in materia di lavoro e legislazione sociale, di contratti collettivi, di sicurezza sui luoghi di lavoro e in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto <sup>(261)</sup>.

Purtroppo, però, nonostante le “luci” dell'istituto – pur con la presenza di alcune “ombre” su cui metter mano per potenziarlo –, i dati inerenti alle effettive adesioni da parte delle imprese agricole rivelano che si tratta di uno strumento dotato di scarsa attrattiva <sup>(262)</sup>, anche in ragione dei limitati vantaggi competitivi che ne conseguono <sup>(263)</sup>. Vieppiù, persiste una eccessiva rigidità nei criteri di selezione dei soggetti ammessi, in quanto sono esclusi tutti i soggetti economici che non rientrano in quelle attività ascrivibili all'articolo 2135 c.c., cioè le attività agricole e quelle connesse, ma che pur giocano un ruolo fondamentale nelle catene

---

<sup>(260)</sup> Così D. GAROFALO, *La legge n. 199/2016 per il contrasto del caporalato: luci (poche) e ombre (molte)*, cit., pp. 37-38.

<sup>(261)</sup> Per approfondimenti si veda anche A. VISCOMI, *Lavoro e legalità: «settori a rischio» o «rischio di settore»? Brevi note sulle strategie di contrasto al lavoro illegale (e non solo) nella recente legislazione*, cit.

<sup>(262)</sup> Le adesioni alla Rete nel 2015 si attestano al 3,92% del totale delle imprese italiane per arrivare a richieste pari all'11,61% nel 2021. Nel 2016 c'è un picco (36,77%), dovuto probabilmente a politiche incentivanti e di certificazione etica dei prodotti agricoli previste soprattutto in alcune Regioni. In generale, si può affermare che le Regioni più virtuose, proprio per via delle politiche regionali, siano la Puglia (1.227 imprese aderenti) e l'Emilia-Romagna (1.216 aderenti).

<sup>(263)</sup> V. LECCESE, D. SCHIUMA, *Strumenti legislativi di contrasto al lavoro sommerso, allo sfruttamento e al caporalato in agricoltura*, in *Agriregioneuropa*, 2018, n. 55.

di filiera agroalimentari, dunque nella determinazione dei prezzi e, di conseguenza, del costo del lavoro.

Comunque, in un'ottica incentivante, già prima della riforma del 2016, diverse normative regionali <sup>(264)</sup> hanno introdotto meccanismi preventivo-promozionali che consentono di accedere al godimento di agevolazioni o benefici regionali (compresa la partecipazione a bandi per appalti pubblici), subordinatamente al rispetto di standard collettivi di trattamento economico-normativo e di regole di natura previdenziale. In questa direzione, inoltre, nell'ambito della Politica agricola comune (PAC) 2021-2027 un ruolo chiave viene attribuito al meccanismo della condizionalità sociale, attraverso il quale viene irrogata una sanzione amministrativa ai soggetti beneficiari che ricevono pagamenti diretti se non rispettano le condizioni di lavoro e di occupazione previste dalla legge e dalla contrattazione collettiva <sup>(265)</sup>.

Si è notato, però, che, stante la diffusione dello sfruttamento del lavoro e del caporalato, esso avrebbe richiesto senza dubbio una strategia di intervento ancor più solida, attraverso l'inserimento – o comunque il potenziamento – di misure più *latu sensu* economiche, al fine di consolidare la convinzione che una modalità di produzione eticamente virtuosa convenga anche, e soprattutto, sul piano dei profitti <sup>(266)</sup>.

In una logica di *soft law*, un'efficace risposta potrebbe trovarsi non solo nelle misure premiali, ma anche nella responsabilità sociale d'impresa (RSI) <sup>(267)</sup>, attraverso la valorizzazione delle azioni imprenditoriali nei confronti degli *stakeholders* improntate al rispetto dei diritti sociali dei lavoratori, seppur con il limite intrinseco del suo carattere spontaneo <sup>(268)</sup>, per consentire ai consumatori di compiere scelte consapevoli nella selezione dei prodotti, per la cui produzione non sono state messe in atto pratiche di sfruttamento dei lavoratori, specie in agricoltura. Quindi, in quest'ottica, estremamente rilevante è la promozione di un'azione preventiva attraverso strumenti *latu sensu* di carattere amministrativo, che agiscono sul piano delle convenienze dei datori di lavoro, secondo lo schema tipico

---

<sup>(264)</sup> Ad esempio, la l.r. Puglia n. 28/2006, che prevedeva degli indici di congruità tra quantità e qualità dei beni e servizi prodotti e quantità delle ore lavorate nei vari settori produttivi. Si veda anche V. PINTO, *op. cit.*

<sup>(265)</sup> Cfr. anche N. DELEONARDIS, [Salute e sicurezza dei lavoratori agricoli e posizione di garanzia del datore di lavoro nel meccanismo di condizionalità sociale](#), in [Diritto della Sicurezza sul Lavoro, 2024, n. 1](#), I; N. DELEONARDIS, [Lavoro in agricoltura e sostenibilità alla luce dei recenti indirizzi della politica agricola comune 2023-2027](#), in [Il Diritto dell'Agricoltura, 2023](#), n. 3.

<sup>(266)</sup> Così S. TORDINI CAGLI, [La controversa relazione della sanzione penale con il diritto del lavoro, tra ineffettività, depenalizzazione e istanze populiste](#), *cit.*, pp. 637-638.

<sup>(267)</sup> D. GAROFALO, [Lavoro, impresa e trasformazioni organizzative](#), *cit.*, p. 129 ss.

<sup>(268)</sup> Così S. ROSSI, [Lo sfruttamento del lavoratore tra sistema sanzionatorio e misure premiali](#), *cit.*, p. 731.

delle sanzioni promozionali (di tipo economico) c.d. positive, di cui Norberto Bobbio ed Edoardo Ghera ragionavano già negli anni Settanta <sup>(269)</sup>.

### 13. *Segue: il sistema delle confische per impedire l'impiego dei beni di provenienza delittuosa*

Oltre alle misure premiali, allo scopo di impedire l'odioso reimpiego dei beni di provenienza delittuosa, la novella del 2016 ha esteso anche a questo settore un robusto presidio ablatorio, ossia la confisca obbligatoria – in caso di sentenza di condanna o di “patteggiamento” ex articolo 444 c.p.p. – delle «cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto o il profitto», seppur una delle principali difficoltà applicative di tale previsione stia nell'accertamento del nesso di pertinenzialità tra la somma di denaro sequestrata e l'indiziaria integrazione del delitto <sup>(270)</sup>.

È inoltre prevista in via surrogatoria la possibilità della confisca su somme di denaro, beni o altre utilità di cui il reo abbia la disponibilità per un valore corrispondente al prezzo, al prodotto e al profitto del reato nell'ipotesi in cui sia impossibile identificare fisicamente le cose che ne costituiscono effettivamente il prezzo, il prodotto o il profitto (c.d. confisca per equivalente). Tale istituto garantisce una maggior risposta repressiva al fenomeno, mirando a impedire che l'impiego economico dei beni di provenienza delittuosa possa consentire al colpevole di garantirsi il vantaggio che era oggetto specifico del disegno criminoso. Da questo punto di vista, appare del tutto coerente altresì l'estensione dell'istituto della c.d. confisca allargata, prevista dall'articolo 12-*sexies* del decreto-legge

---

<sup>(269)</sup> E. GHERA, *Le sanzioni civili nella tutela del lavoro subordinato*, in *DLRI*, 1979, n. 2, p. 305 ss., e, più in generale, N. BOBBIO, voce *Sanzione*, in *NDI*, 1976, vol. XVI, p. 530 ss.

<sup>(270)</sup> Sul punto valga il richiamo ai parametri interpretativi dettati da Cass. pen., sez. un., 18 novembre 2021, n. 42415, secondo cui la confisca del denaro costituente profitto o prezzo del reato, comunque rinvenuto nel patrimonio dell'autore della condotta, e che rappresenti l'effettivo accrescimento patrimoniale monetario conseguito, deve sempre essere qualificata come diretta, e non per equivalente, in considerazione della natura fungibile del bene, con la conseguenza che non è ostativa alla sua adozione l'allegazione o la prova dell'origine lecita della specifica somma di denaro oggetto di apprensione. Dando continuità a quanto già espresso dalla sentenza delle sezioni unite 26 giugno 2015, n. 31617, in tema di sequestro a fini di confisca del profitto monetario del reato, le sezioni unite hanno esplicitato, nella suddetta sentenza, come la natura fungibile, tipica del denaro, renda del tutto irrilevante stabilire se quello specifico denaro sequestrato sia stato proprio quello conseguito in conseguenza dell'illecita attività svolta. Trattasi di un bene fungibile, strumento corrispettivo per eccellenza, e, perciò, la sua peculiare natura e funzione rende recessiva la sua consistenza fisica, determinandone l'automatica confusione nel patrimonio del reo, che ne risulta correlativamente accresciuto. La confisca, pertanto, opera non con riferimento alla materialità delle singole specifiche banconote acquisite, bensì come entità di denaro che ha incrementato il patrimonio dell'indagato.

n. 306/1992 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 356/1992), all'articolo 603-*bis* c.p. <sup>(271)</sup>. Tale disposizione non ha come presupposto la derivazione di determinati beni dal reato, ma la mera condanna del soggetto che dispone di tali beni, e va sempre ordinata – a prescindere dalla necessità di effettuare ulteriori accertamenti sull'attitudine personale del reo – qualora sia provata l'esistenza di una sproporzione tra il valore economico dei beni di cui il condannato ha la disponibilità e il reddito dallo stesso dichiarato ai fini fiscali o i proventi della sua attività economica. Pertanto, per “ordinare” che si proceda alla confisca di un determinato bene di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, un soggetto risulti essere titolare o averne la disponibilità a qualsiasi titolo, in forza di una presunzione di illecita accumulazione di ricchezza, è sufficiente dimostrare che costui non svolga un'attività che gli consenta dal punto di vista economico di procurarselo, con la conseguenza che si pone a carico del predetto l'onere di allegare la legittima provenienza dell'acquisto.

#### **14. *Segue: l'inserimento dell'articolo 603-bis c.p. nel catalogo dei c.d. “reati 231”. Il controllo giudiziario e l'amministrazione giudiziaria***

In materia di contrasto allo sfruttamento del lavoro in contesti aziendali lo strumentario d'intervento predisposto dal legislatore degli ultimi anni è molto assorbito, con opzioni diversificate in ragione dei rispettivi presupposti applicativi, seppur tendenzialmente convergenti rispetto all'obiettivo ultimo di decontaminare l'attività imprenditoriale da pratiche criminali, cercando di salvaguardarne allo stesso tempo la continuità produttiva.

Gli istituti della confisca, del controllo giudiziario e, soprattutto, dell'amministrazione giudiziaria rinviano ad una strumentazione tipica nella lotta alla criminalità economica, ove l'obiettivo è la riconduzione dell'impresa illecita nell'alveo della legalità. In questo modo si giunge ad un sindacato sui modi della produzione <sup>(272)</sup>, in particolare per quella «perversa spirale produttiva» <sup>(273)</sup> che impiega lo sfruttamento della forza lavoro quale metodica di reclutamento: queste imprese, infatti, sottraggono costantemente ricchezze all'Erario, generando competizione sleale <sup>(274)</sup>.

All'autorità giudiziaria è così consentito avvalersi: a) del decreto legislativo n. 231/2001 qualora il reato di caporalato sia commesso da figure apicali o loro

---

<sup>(271)</sup> Si veda l'art. 5 della l. n. 199/2016.

<sup>(272)</sup> Distinto dal sindacato sul tipo di produzione, secondo la nota distinzione di F. BRICOLA, *Responsabilità penale per il modo e per il tipo di produzione*, in AA.VV., *La responsabilità dell'impresa per i danni all'ambiente e ai consumatori*, Giuffrè, 1978, p. 75 ss.

<sup>(273)</sup> S. ORLANDO, *op. cit.*, p. 628.

<sup>(274)</sup> V. GIORDANO, *op. cit.*, p. 25.

dipendenti, nell'interesse o a vantaggio dell'ente; b) del controllo giudiziario *ex* articolo 3 della legge n. 199/2016, se il reato è commesso all'interno dell'azienda; c) dell'amministrazione giudiziaria *ex* articolo 34 del decreto legislativo n. 159/2011 (c.d. Codice antimafia), ove l'azienda abbia agevolato soggetti indiziati di svolgere attività di intermediazione e sfruttamento del lavoro <sup>(275)</sup>.

Cominciando dal c.d. "sistema 231" <sup>(276)</sup> è la stessa legge n. 199/2016 (articolo 6) che – sanando le critiche da subito sollevate all'incompleto intervento normativo del 2011 (si veda *supra*, § 10) – inserisce la fattispecie di cui all'articolo 603-*bis* c.p. nel catalogo dei reati presupposto *ex* articolo 25-*quinquies* del decreto legislativo n. 231/2001, cosicché l'ente è chiamato a rispondere qualora il delitto sia commesso nell'"interesse o vantaggio" <sup>(277)</sup>. In effetti, è proprio nel contesto dell'impresa collettiva che tale reato "fisiologicamente" si manifesta con maggiore frequenza, cosicché un intervento normativo che avesse ancora omissso di inserire il delitto di cui all'articolo 603-*bis* c.p. nell'articolato della "231" avrebbe comportato una lacuna difficilmente compatibile con le pretese di effettività ed efficienza che hanno animato lo spirito della novella del 2016 <sup>(278)</sup>. Infatti, lo sfruttamento del lavoro e il caporalato non costituiscono «più un fenomeno "microeconomico", che risponde cioè a logiche di condotta di singoli intermediari isolati che rincorrono la marginalizzazione di un profitto illecito personale derivante dal trattenimento di parte della retribuzione delle vittime» <sup>(279)</sup>.

Ancora, la legge n. 199/2016 (articolo 3) ha introdotto il controllo giudiziario dell'«azienda presso cui è stato commesso il reato, qualora l'interruzione dell'attività imprenditoriale possa comportare ripercussioni negative sui livelli occupazionali o compromettere il valore economico del complesso aziendale». Sempre di competenza dell'autorità giudiziaria procedente per il reato di cui all'articolo

---

<sup>(275)</sup> Si veda anche G. MINICUCCI, *Sequestro dell'azienda e delitto di "caporalato": una recente applicazione del principio di proporzionalità*, in *LG*, 2023, n. 7.

<sup>(276)</sup> In argomento si veda l'interessante studio monografico di S.M. CORSO, *Lavoro e responsabilità di impresa nel sistema del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, Giappichelli, 2015.

<sup>(277)</sup> F. PISCONTI, *Modelli e sanzioni dell'Ente nel contrasto alla fattispecie penale del "caporalato". Il superamento di un insostenibile vuoto normativo*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2021, n. 1-*bis*; S. BRASCHI, *Il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro: elementi costitutivi e apparato sanzionatorio*, in *LDE*, 2022, n. 2, spec. p. 43 ss.

<sup>(278)</sup> Sulla necessità di ulteriore riforma alla luce delle peculiarità dei nuovi contesti economici, come quelli della *gig economy*, si rinvia a V. TORRE, *L'obsolescenza dell'art. 603-bis c.p. e le nuove forme di sfruttamento lavorativo*, cit., p. 89 ss.

<sup>(279)</sup> «Tale lettura appartiene al passato, poiché l'attività di tali soggetti, rientrando a pieno titolo nella criminalità d'impresa, si svolge ora su scala transazionale tramite organizzazioni complesse ed in stretta connessione con fenomeni di tratta di persone e di immigrazioni complesse irregolare spesso mediante l'appoggio di sodalizi di stampo mafioso»: così A. GIULIANI, *Profili di (Ir)Responsabilità da Reato delle Persone Giuridiche Rispetto ai Fatti di c.d. «Caporalato» (Art. 603-bis c.p. e D. lgs. 231/2001 a confronto)*, in *Bocconi Legal Papers*, 2015, n. 6, p. 278.

603-*bis* c.p., questo strumento è previsto nei casi in cui ricorrano i presupposti per disporre il sequestro preventivo *ex* articolo 321, primo comma, c.p.p.: in tali ipotesi il giudice può disporre la nomina di uno o più amministratori giudiziari, i quali – senza determinare lo spossessamento gestorio – hanno il compito di “affiancare” l'imprenditore nell'adempimento di specifiche prescrizioni legislative, «al fine di impedire che si verificano situazioni di grave sfruttamento lavorativo» (con l'obbligo di riferire al giudice ogni tre mesi sull'andamento dell'amministrazione e, in ogni caso, di comunicare senza ritardo in caso di emersione di irregolarità connesse con l'esercizio dell'attività commerciale).

Ovviamente, all'amministratore giudiziario viene attribuito il compito di impedire la protrazione del trattamento degradante dei lavoratori, che dovranno essere regolarizzati, e quello di apportare le necessarie modifiche all'indirizzo commerciale dell'azienda, difforme da quello impresso dall'imprenditore <sup>(280)</sup>.

La *ratio* dell'istituto consiste nel tutelare la posizione lavorativa dei soggetti passivi del reato, evitando che il timore di ripercussioni negative sul futuro dell'azienda dissuada i lavoratori sfruttati dal denunciare i propri datori o intermediari.

La successiva riforma del decreto legislativo n. 159/2011 (c.d. Codice antimafia) ha poi inserito l'articolo 603-*bis* fra i reati-catalogo suscettibili di attivare la misura dell'amministrazione giudiziaria di cui all'articolo 34 dello stesso decreto legislativo n. 159/2011 <sup>(281)</sup>: sarà possibile anche in questo caso nominare un amministratore giudiziario, ma con un almeno parziale spossessamento gestorio e sul differente presupposto che l'attività economica o l'azienda abbia “agevolato”

---

<sup>(280)</sup> In altri termini, l'amministratore giudiziario ha una funzione di sostegno all'imprenditore, una funzione di controllo del rispetto delle norme e delle condizioni di lavoro che hanno determinato la violazione dell'art. 603-*bis* c.p., nonché una propria capacità di azione, avendo il compito di provvedere alla regolarizzazione dei lavoratori che al momento dell'avvio del procedimento per i reati di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro fossero privi di regolare contratto, adottando adeguate misure anche in difformità da quelle proposte dall'imprenditore o dal gestore per impedire la reiterazione del reato.

<sup>(281)</sup> L'art. 34 del d.lgs. n. 159/2011 – nonostante un'importante revisione attuata con il d.lgs. n. 153/2014 – non ha inizialmente ricompreso nel suo campo di applicazione l'art. 603-*bis* c.p., probabilmente perché la norma era formulata in modo da consentire di colpire il caporale intermediario e non l'utente finale del lavoratore sfruttato (e cioè l'impresa che lo adibiva al lavoro sottopagato e privo di tutele). Per approfondimenti in materia si veda S. FINOCCHIARO, *La riforma del codice antimafia (e non solo): uno sguardo d'insieme alle modifiche appena introdotte*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2017, n. 10; ma si veda anche A. MERLO, *Sfruttamento dei riders: amministrazione giudiziaria ad Uber per contrastare il “caporalato digitale”*, cit.; R. CALÒ, *op. cit.*; L. PERONACI, *Dalla confisca al controllo giudiziario delle aziende: il nuovo volto delle politiche antimafia. I primi provvedimenti applicativi dell'art. 34-bis D.lgs. 159/2011*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2018, n. 9; M. BARBERIO, V. CAMURRI, *op. cit.*, p. 11 ss.; M. RANIERI, *Dignità, lavoro e legalità o meglio legalità, lavoro, dignità*, in *VTDL*, 2020, n. 3.

persone indiziate di aver commesso il delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (ovvero qualora sussistano indizi sufficienti a rivelare condizioni di intimidazione o assoggettamento di tipo mafioso) <sup>(282)</sup>. In altri termini, con questa misura di prevenzione patrimoniale si permette all'autorità giudiziaria di intervenire su attività economiche (anche di carattere imprenditoriale) che rivelino situazioni di infiltrazione mafiosa e di contiguità con le consorterie criminali, tali da danneggiare il regolare e libero esercizio dei ruoli imprenditoriali. La specifica finalità dell'istituto è la rimozione delle situazioni di fatto e di diritto che hanno determinato la misura e, in questo caso, la competenza (anche d'ufficio) è del Tribunale distrettuale per le misure di prevenzione.

È importante sottolineare come la misura di prevenzione in questione presupponga non la diretta perpetrazione del delitto da parte dell'impresa – situazione che darebbe luogo alle più incisive misure del sequestro e della confisca di prevenzione –, bensì la mera agevolazione, da parte dell'ente, del compimento ad opera di altri del delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro.

In altri termini, l'impresa sottoposta ad amministrazione giudiziaria è necessariamente terza rispetto agli autori del delitto di cui all'articolo 603-*bis* c.p.; anzi, tale misura di prevenzione si giustifica proprio perché consente la prosecuzione dell'attività economica di società infiltrate dalla criminalità dopo averle riportate alla legalità, realizzando così un'ambiziosa sinergia tra l'interesse pubblico e l'interesse privato.

*Nota dolens* è che, in presenza di assortimento di strumenti utilizzabili offerti alla magistratura, il legislatore non abbia ancora definito i criteri di raccordo o di prevalenza come guida alle scelte giudiziarie, benché – nonostante la diversità dei presupposti applicativi – le aree di intervento siano contigue e suscettibili finanche di sovrapporsi <sup>(283)</sup>. Pertanto, rimane ancora affidata alla discrezionalità del magistrato la selezione dello strumento di volta in volta più adatto al caso

---

<sup>(282)</sup> L'art. 34, comma 1, del Codice antimafia prevede l'applicabilità della misura 1) qualora si riscontrino «sufficienti indizi per ritenere che il libero esercizio di determinate attività economiche, comprese quelle imprenditoriali, sia direttamente o indirettamente sottoposto alle condizioni di intimidazione o di assoggettamento previste dall'articolo 416-bis del codice penale», ovvero 2) per ritenere che lo stesso esercizio dell'attività economica «possa comunque agevolare» soggetti nei confronti dei quali sia stata proposta o applicata una misura di prevenzione personale o patrimoniale, oppure nei cui confronti penda un procedimento penale per una fattispecie incriminatrice appartenente ad un catalogo individuato *ope legis* (individuati mediante rinvio all'art. 4, comma 1, lett. *a*, *b* e *i-bis*, del Codice antimafia). Per approfondimenti si rinvia a A. QUATTROCCHI, *op. cit.*

<sup>(283)</sup> Sul tema si veda anche S.M. CORSO, *I riders e il c.d. caporalato (a margine della vicenda Uber Italia)*, in *VTDL*, 2021, n. 2; F. DELVECCHIO, *L'efficacia della strategia anti-caporalato a cinque anni dalla l. n. 199/2016*, in *Sistema Penale*, 2022, n. 1.

concreto, verosimilmente sulla scorta di esigenze contingenti di natura probatoria o processuale <sup>(284)</sup>.

Tirando le fila, in ogni caso per mezzo di questi istituti si assiste alla valorizzazione di strumenti di bonifica aziendale con il contestuale abbandono dell'idea che l'unica forma di intervento, in presenza di infiltrazioni criminali nelle imprese, sia il sequestro e la confisca di prevenzione <sup>(285)</sup>, così permettendo – oltre che la salvaguardia della produttività aziendale e dei livelli occupazionali – anche la promozione del recupero delle attività imprenditoriali infiltrate dalla criminalità, con la sperimentazione di interessanti forme di collaborazione tra pubblico e privato, volte alla prosecuzione delle attività economiche mediante la loro emenda dalle riscontrate commissioni illegali.

## 15. Le novità del decreto-legge n. 63/2024 per la lotta al caporalato nell'agricoltura

A seguito di un'operazione di contrasto al caporalato dell'INL del 3 luglio 2024, che ha portato al controllo di 310 aziende agricole, di cui 206 sono risultate irregolari (66,45%), la legge n. 101/2024 di conversione del decreto-legge n. 63/2024 (c.d. decreto agricoltura) ha introdotto importanti novità nell'ambito della lotta al caporalato e allo sfruttamento del lavoro nel settore agricolo <sup>(286)</sup>. L'articolo 2-*quater*, intervenendo sull'articolo 25-*quater* del decreto-legge n. 119/2018 <sup>(287)</sup>, ha previsto l'istituzione del c.d. Sistema informativo per la lotta al caporalato nell'agricoltura, che una volta a regime avrà un triplice obiettivo: consentire lo sviluppo della strategia per il contrasto del caporalato, favorire l'evoluzione qualitativa del lavoro agricolo, nonché incrementare le capacità di analisi, monitoraggio e vigilanza sui fenomeni di sfruttamento dei lavoratori in agricoltura.

---

<sup>(284)</sup> A. MERLO, *Il contrasto al "caporalato grigio" tra prevenzione e repressione*, cit., pp. 184-185.

<sup>(285)</sup> Così A. QUATTROCCHI, *op. cit.*

<sup>(286)</sup> *Amplius* M. PAGANO, *Nuove misure di contrasto al caporalato*, in [www.eutekne.info](http://www.eutekne.info), 19 luglio 2024; M. PAGANO, *Nuove regole per gli appalti in agricoltura*, *ivi*, 16 luglio 2024.

<sup>(287)</sup> Allo scopo di promuovere la programmazione di una proficua strategia per il contrasto al fenomeno del caporalato e del connesso sfruttamento lavorativo in agricoltura, l'art. 25-*quater* del d.l. n. 119/2018 ha istituito, presso il Ministero del lavoro, il Tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura. Le disposizioni relative all'organizzazione e al funzionamento del Tavolo Caporalato sono contenute nel d.i. 4 luglio 2019, emanato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con i Ministri delle politiche agricole, alimentari e forestali, della giustizia e dell'interno. Il successivo d.i. 17 giugno 2022 ha prorogato la durata del Tavolo, inizialmente previsto per un triennio sino al mese di settembre 2022, sino al 3 settembre 2025 e ha aggiornato anche il precedente d.i. 4 luglio 2019.

Esso verrà istituito presso il Ministero del lavoro e sarà composto, oltre che da quest'ultimo, anche dal Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, dal Ministero dell'interno, dall'Inps, dall'Inail, dall'INL, dall'Agea e dall'Istat, con una condivisione tra tutti questi di dati e informazioni <sup>(288)</sup>.

Inoltre, sempre con la finalità di rafforzare i controlli in materia di lavoro e legislazione nel settore agricolo, l'articolo 2-*quiquies* ha istituito presso l'Inps la c.d. Banca dati degli appalti in agricoltura, cui devono iscriversi le imprese che intendono partecipare ad appalti in cui il committente sia un'impresa agricola <sup>(289)</sup>.

I requisiti di qualificazione per l'iscrizione degli appaltatori in questa Banca dati verranno individuati da un apposito decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, emanato di concerto con il Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, sentiti l'Inps, l'INL, l'Inail e le organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro del settore agricolo firmatarie dei contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo n. 81/2015 <sup>(290)</sup>.

Una volta a regime, l'Inps, ai fini dell'iscrizione, procederà alla preventiva verifica dei requisiti di qualificazione e, in caso di valutazione positiva, rilascerà all'impresa richiedente un'attestazione di conformità che consentirà l'iscrizione della stessa nella suddetta Banca dati.

---

<sup>(288)</sup> Cfr. V. LIPPOLIS, *Caporalato e sfruttamento lavorativo in agricoltura: rafforzamento dei controlli e nuove azioni di contrasto*, in *DPL*, 2024, n. 31, p. 1926, secondo cui è inspiegabile che non siano state chiamate a far parte dei componenti di questo Sistema le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

<sup>(289)</sup> L'obbligo di iscrizione riguarda le imprese appaltatrici che, in forma singola o associata, appartengono alle seguenti categorie: imprese non agricole, con riferimento ai propri lavoratori eventualmente addetti ad attività di raccolta di prodotti agricoli, nonché ad attività di cernita, di pulitura e di imballaggio dei prodotti ortofrutticoli, purché connessa a quella di raccolta; imprese che effettuano lavori e servizi di sistemazione e di manutenzione agraria e forestale, di imboschimento, di creazione, sistemazione e manutenzione di aree a verde.

<sup>(290)</sup> Nella determinazione dei requisiti di qualificazione, l'emanando regolamento dovrà tener conto dei seguenti parametri: struttura imprenditoriale del richiedente; presenza di un'organizzazione di mezzi necessari all'esecuzione degli appalti; gestione della prestazione appaltata con rischio a carico dell'appaltatore; documentazione necessaria alla verifica del possesso dei requisiti; informazioni già disponibili presso altre amministrazioni pubbliche o altri enti pubblici e regole tecniche per l'acquisizione; aggiornamento e consultazione della documentazione, anche avvalendosi delle competenze tecnico-specialistiche e dell'apparato organizzativo del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste; requisiti della polizza fideiussoria assicurativa. A quest'ultimo riguardo, anche per evitare spiacevoli sorprese conseguenti all'eventuale inadempienza dell'appaltatore, la novella prevede che le imprese obbligate all'iscrizione nella Banca dati stipulino, a favore del committente, una polizza fideiussoria assicurativa a garanzia dei contributi previdenziali, dei premi e delle retribuzioni, dovuti per i propri dipendenti in relazione all'esecuzione del contratto di appalto. L'impresa obbligata, all'atto della stipula del contratto di appalto, rilascerà questa polizza al committente.

A presidio dei suddetti obblighi, la norma prevede anche uno specifico apparato sanzionatorio. In caso di contratto di appalto nel settore agricolo concluso (o eseguito) con un'impresa non iscritta nella Banca dati, l'appaltatore e il committente sono puniti con una sanzione amministrativa pecuniaria che va da un minimo di 5.000 ad un massimo di 15.000 euro, non applicandosi peraltro la procedura della diffida obbligatoria di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 124/2004. Le stesse conseguenze sanzionatorie sono previste anche per il committente e l'appaltatore che, in mancanza della polizza fideiussoria richiesta, danno esecuzione ad un contratto d'appalto rientrante nel perimetro applicativo della nuova disciplina.

La norma stabilisce, inoltre, a carico dei trasgressori, una sanzione accessoria: per un anno a decorrere dalla notifica dell'illecito, viene anche interdetta loro l'iscrizione o la permanenza dell'impresa inadempiente nella Rete del lavoro agricolo di qualità (*supra*, § 12 del presente capitolo).

Seppur il legislatore non abbia fatto alcun riferimento ai contratti di subappalto, fatte salve future contrarie indicazioni, si può ritenere che i nuovi obblighi si estendano anche ai subcontraenti che rientrano nell'alveo di questa disciplina.

Infine, l'accesso ai contenuti dell'istituenda Banca dati Inps, sia in forma analitica che aggregata, sarà garantito al personale ispettivo dell'INL, ai militari del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro, ai militari della Guardia di Finanza e all'Inail.

## **16. Alcune notazioni conclusive: lo strumento penale come panacea di tutti i mali?**

Come dimostrano tristemente i dati, siamo ancora molto lontani dalla eradicazione del fenomeno, avvolto dal sottobosco di illegalità in cui si annidano le violazioni <sup>(291)</sup>. Lo sfruttamento del lavoro resiste, insomma, alla moltitudine di

---

<sup>(291)</sup> Dalla relazione INL emerge che nel corso del 2022, anche in attuazione del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022), sono stati implementati gli interventi ispettivi delle task force organizzate nell'ambito dei progetti *Su.Pr.Eme. Italia* e *ALT Caporalato!* mirati, rispettivamente, a specifiche Regioni del Sud (nel solo settore agricolo) e del Centro e Nord Italia (in diversi settori produttivi, specialmente l'agricolo, la logistica e il manifatturiero). All'esito dell'azione di vigilanza, nelle 253 settimane di intervento sul territorio nel periodo 2020-2022, sono state controllate 22.683 posizioni lavorative, di cui 5.567 risultate irregolari. Il 36,7% dei lavoratori è risultato occupato in nero e 587 sono risultati vittime di caporalato e sfruttamento lavorativo, con in conseguente deferimento di 96 trasgressori all'Autorità giudiziaria. In 598 casi i lavoratori sono stati assistiti dall'OIM e 239 di essi hanno ottenuto il permesso di soggiorno in quanto vittime di sfruttamento lavorativo o sono in attesa del parere favorevole della Procura della Repubblica (ai sensi dell'art. 22 del d.lgs. n. 286/1998).

provvedimenti e iniziative – più o meno positive – volte a colpire, o quantomeno sfiancare, il fenomeno su più lati <sup>(292)</sup>.

Si sono individuate storicamente due fasi di incriminazione a tutela della dignità della persona che lavora: quella ancora “rozza” della prima versione dell’inedito delitto di intermediazione illecita del lavoro risalente al 2011 e quella novellata nel 2016, caratterizzata da certa “furia” panpenalizzante <sup>(293)</sup>.

A distanza di poco meno di un decennio da quest’ultimo intervento novellatore è difficile dare un giudizio univoco sulla bontà dello stesso.

Sicuramente esso presenta degli aspetti positivi, in quanto, da un lato, ha revisionato quelle carenze che erano subito emerse fin dai primi commenti dell’originario delitto di cui all’articolo 603-*bis* c.p. (si veda *supra*, § 10 del presente capitolo), e, dall’altro lato, ha predisposto un articolato novero di misure volte a rispondere in maniera più efficace al fenomeno (si veda *supra*, §§ 12, 13 e 14 del presente capitolo) <sup>(294)</sup>.

Allo stesso tempo rimangono, però, ancora molti dubbi: *in primis*, sulla tecnica di tipizzazione del fatto punibile mediante indici sintomatici, già utilizzata con scarsi risultati nell’originaria fattispecie, e sulla carenza di determinatezza di molti degli stessi indici, senza riferimento a parametri normativi rigidi e di fonte esclusivamente legale (come in altri settori del diritto penale economico); in secondo luogo, sulla insufficienza delle misure alternative di prevenzione, anche e soprattutto extrapenali rispetto all’opzione repressivo-sanzionatoria, che comunque resta prevalente.

Di più, è anche balzata all’occhio l’assenza di un meccanismo automatico che obblighi l’utilizzatore, a prescindere da un intervento giudiziale, ad assumere i lavoratori oggetto di intermediazione fraudolenta, interposti o sfruttati, con conseguente ripristino di tutte le tutele retributive, assicurative e previdenziali (come era invece previsto in vigore dell’articolo 28 del decreto legislativo n. 276/2003) <sup>(295)</sup>.

A onor del vero, a monte, vi è stato anche chi ha dubitato della stessa necessità di una fattispecie delittuosa e delle reali potenzialità di successo di un approccio

---

Così D. GAROFALO, *La legge n. 199/2016 per il contrasto del caporalato: luci (poche) e ombre (molte)*, cit., p. 20.

<sup>(292)</sup> Così D. GAROFALO, *La legge n. 199/2016 per il contrasto del caporalato: luci (poche) e ombre (molte)*, cit., p. 21.

<sup>(293)</sup> G. DE SANTIS, *op. cit.*

<sup>(294)</sup> S. TORDINI CAGLI, *La controversa relazione della sanzione penale con il diritto del lavoro, tra ineffettività, depenalizzazione e istanze populiste*, cit., p. 622 ss.

<sup>(295)</sup> W. CHIAROMONTE, «Cercavamo braccia, sono arrivati uomini». *Il lavoro dei migranti in agricoltura fra sfruttamento e istanze di tutela*, cit., pp. 345-346.

penale/repressivo nel contesto in esame <sup>(296)</sup>. Peraltro, sotto questo profilo, se per un verso, gli interessi, o utilizzando una terminologia più strettamente penalistica, i beni giuridici che vengono offesi (lesi o messi in pericolo) dalle condotte tipicizzate dall'articolo 603-*bis* c.p. sono senz'altro meritevoli di tutela attraverso lo strumento penale; per altro verso, l'interrogativo sulla opzione penale sorge spontanea in una fase storica in cui, sempre più, si assiste ad un uso politico dei temi legati alla giustizia criminale, il c.d. "diritto penale emozionale", il cui messaggio è quotidianamente veicolato attraverso i mass media per orientare le scelte degli elettori <sup>(297)</sup>. In altre parole, l'opzione della criminalizzazione è stata condizionata prevalentemente, se non esclusivamente, dalla necessità di acquisire il consenso della collettività (come accade con altri temi "caldi", quali l'immigrazione, i delitti ambientali, l'omicidio stradale e la difesa legittima c.d. domiciliare), scontando i "classici" difetti delle norme incriminatrici frutto della "illusione populista", cioè di quella tendenza, rinvenibile nella società, nella politica e nel mondo giudiziario, a risolvere i problemi sociali attraverso l'uso della sanzione penale <sup>(298)</sup>. Si tratta generalmente di norme carenti sul piano della tecnica e redazione legislativa, senza un coordinamento sistematico con altre, creando sovente problemi di sovrapposizione o di ingiustificate differenziazioni sul piano della disciplina, senza contare che l'entità della pena, svincolata dal fatto concreto, viene giustificata come pena esemplare, nella maggior parte dei casi, con un rigore sanzionatorio del tutto sproporzionato (*versus* la "dolcezza" della pena di Beccaria).

Indubbiamente la formulazione originaria del delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro incarna perfettamente la fattispecie figlia dell'illusione populista e, come spesso è accaduto per le norme in cui è prevalsa la finalità simbolica, è rimasta di fatto lettera morta.

Con la novella del 2016 il legislatore non si è posto nell'ottica di una rimeditazione radicale della prospettiva originaria, esistendo comunque ipotesi delittuose potenzialmente idonee a garantire le esigenze di tutela dei beni giuridici in gioco

---

<sup>(296)</sup> Al proposito E. RIGO, *Lo sfruttamento come modo di produzione*, in E. RIGO (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pacini, 2015, p. 10, ha ritenuto inutile l'introduzione di una norma penale *ad hoc*, dubitando della reale efficacia dello strumento penale in genere in questo settore.

<sup>(297)</sup> Così C. ANTONUCCI, *Una prospettiva italiana del populismo penale*, in *Studi sulla Questione Criminale*, 2016, n. 3; ma si veda anche M. ANSELMINI, *Populismo e populismi*, in S. ANASTASIA, M. ANSELMINI, D. FALCINELLI, *Populismo penale: una prospettiva italiana*, Cedam, 2015, p. 1 ss.

<sup>(298)</sup> G. FIANDACA, *Populismo politico e populismo giudiziario*, in *Criminalia*, 2013; D. PULITANÒ, *Populismi e penale. Sulla attuale situazione spirituale della giustizia penale*, *ivi*; R. CORNELLI, *Contro il panpopulismo. Una proposta di definizione del populismo penale*, in *Diritto Penale Contemporaneo – Rivista Trimestrale*, 2019, n. 4.

(<sup>299</sup>); né ha riconsiderato la correttezza della collocazione della stessa tra i reati contro la libertà individuale, come da certa dottrina proposto (<sup>300</sup>). Si è, però, preoccupato di rendere maggiormente effettiva la fattispecie originaria, estendendone l'ambito applicativo, restringendo i margini di sovrapposizione rispetto alla fattispecie contigua dell'articolo 600 c.p. e riducendone la portata meramente simbolica (<sup>301</sup>).

I risultati sperati non sono certo stati raggiunti appieno. Difatti, anche dopo il 2016, il quadro giuridico continua a risultare ancora inadeguato a prevenire e reprimere gli abusi, come si ricava dall'assenza di un contenzioso significativo in materia (<sup>302</sup>), quasi a far sembrare che il fenomeno dello sfruttamento del lavoro in Italia sia qualcosa del tutto marginale e così certamente non è (<sup>303</sup>).

A conferma del limitato contenzioso basta scorrere i repertori giurisprudenziali: nonostante le cronache segnalino continui casi di sfruttamento, le decisioni giudiziali lo rilegano a fenomeno tutto sommato marginale. Ed è indubbio che la stessa assenza di un significativo numero di sentenze costituisce un indizio della mancanza di effettività della norma, imponendo una riflessione sugli strumenti giurisdizionali di tutela dei diritti dei soggetti più vulnerabili.

*De jure condendo*, sarebbe utile la previsione, ad esempio, di idonei meccanismi di agevolazione delle denunce. Infatti, denunciare il datore e attivare i meccanismi sanzionatori (lavoristici, amministrativi e penali) significa sostanzialmente perdere l'occasione di guadagno (<sup>304</sup>), ma, allo stesso tempo, se nessuno denuncia il fenomeno è destinato ad alimentarsi.

---

(<sup>299</sup>) A. BEVERE, *La condizione analoga alla schiavitù nella giurisprudenza e nella riforma legislativa*, in *Critica del Diritto*, 2016, n. 1, p. 16, evidenzia come manchi da parte del legislatore una qualsiasi attenzione e un qualsiasi riferimento al delitto di riduzione e mantenimento in schiavitù e alla pluriennale giurisprudenza in materia.

(<sup>300</sup>) Sulla valenza simbolica della collocazione sistematica della fattispecie nell'ambito dei delitti contro la personalità individuale, «con il risultato di nascondere la vera natura di un fenomeno criminale che è da annoverare, in realtà, nell'ambito dei crimini dei colletti bianchi. Crimini dei colletti bianchi che può assumere anche coloriture mafiose, ma rimane pur sempre una forma di criminalità economica»: così V. TORRE, *Il diritto penale e la filiera dello sfruttamento*, cit., p. 289.

(<sup>301</sup>) Così S. TORDINI CAGLI, *La controversa relazione della sanzione penale con il diritto del lavoro, tra ineffettività, depenalizzazione e istanze populiste*, cit., pp. 623-624.

(<sup>302</sup>) E. SANTORO, C. STOPPIONI, *op. cit.*, p. 267.

(<sup>303</sup>) Anche dalla Relazione INL 2023 emerge che nel corso dell'anno in questione le attività di vigilanza effettuate dal personale dell'INL e dai militari del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro hanno consentito tutelare 3.208 lavoratori vittime del reato di cui all'art. 603-bis c.p., (+205% rispetto all'anno precedente, che erano 1.051).

(<sup>304</sup>) V. NUZZO, *L'utilizzo di manodopera altrui in agricoltura e in edilizia: possibilità, rischi e rimedi sanzionatori*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2018, n. 357, p. 22.

Quindi, ancor oggi, a fronte dell'assenza di realistiche alternative occupazionali e del timore di perdere l'unica fonte di sostentamento, il fenomeno dello sfruttamento lavorativo si caratterizza per la presenza di un muro di omertà che lega i protagonisti della fattispecie criminosa.

Proprio per la complessità strutturale di questo fenomeno, sfuggente e plurioffensivo, i meccanismi di contrasto dovrebbero essere improntati ad un approccio multilivello e, al contempo, coordinato e sinergico, distinguendosi in misure sanzionatorie, ispettive e promozionali/incentivanti. Quindi, la repressione penale è certamente condizione necessaria per il contrasto al fenomeno, ma non sufficiente se non accompagnata da altri strumenti, secondo un approccio olistico<sup>(305)</sup>.

Invero, il mero approccio repressivo penalistico rivela tutti i suoi limiti anche sotto il piano della tutela dei lavoratori sfruttati, poiché questa è subordinata alla costituzione di parte civile, in assenza della quale la vittima non trae alcun vantaggio diretto dal processo penale. È del tutto evidente, poi, come la posizione di particolare vulnerabilità dei lavoratori renda improbabile una loro attivazione processuale; del resto, oltre alle difficoltà probatorie sulle condizioni di sfruttamento e alla stessa reticenza da parte delle vittime per il timore di ritorsioni, vi è anche una scarsa consapevolezza dei propri diritti, cui contribuiscono anche il basso livello di sindacalizzazione dei lavoratori e le difficoltà manifestate dagli enti di vigilanza sia per le croniche carenze di organico sia perché dopo un primo intervento devono “passare la palla” alla magistratura (prima requirente e poi giudicante), che (troppo) spesso non vanta adeguate competenze in materia di lavoro e che pertanto rischia di non valorizzare adeguatamente in tribunale l'attività investigativa e le prove raccolte sul campo dagli ispettori del lavoro.

Quindi, per favorire concretamente la lotta al fenomeno, agevolando l'attività delle Procure, servirebbe quantomeno la garanzia di un equo risarcimento al termine del procedimento penale che li vede vittime, anche grazie agli strumenti di natura processuale già previsti nel nostro ordinamento, quali ad esempio la conversione del sequestro preventivo o probatorio in conservativo, l'automatico pignoramento delle somme sottoposte a sequestro conservativo nei limiti della provvisoria riconosciuta alle vittime, il contestuale mantenimento delle eventuali maggior somme a vincolo conservativo sino alla pronuncia del giudice civile sul risarcimento del danno, oltre ad opere di sensibilizzazione culturale e di educazione civica su tutto il territorio nazionale e all'effettiva attivazione del percorso di protezione sociale previsto dall'articolo 18 del decreto legislativo n.

---

<sup>(305)</sup> Un approccio olistico, avendo riguardo tuttavia, e in generale, al lavoro sommerso, è sottolineato anche da M. ESPOSITO, V. FILI, M. MCBRITTON, *Le problematiche del lavoro sommerso in una prospettiva interdisciplinare. Presentazione*, in RGL, 2023, n. 3, I.

286/1998 (possibile in tutti i casi in cui le condotte di sfruttamento siano state contestate nella forma aggravata della violenza o minaccia) <sup>(306)</sup>.

D'altronde, l'ordinamento giuslavoristico ha costruito e adottato da tempo modelli efficaci di tutele basati innanzitutto sulla prevenzione e, solo successivamente, sulla repressione penale.

Insistere sull'opzione criminale equivale ad una sorta di ammissione di impotenza e quindi di fuga dai problemi da affrontare, quali le dinamiche strutturali dell'economia, che generano l'inesorabile compressione dei diritti dei lavoratori. L'apparato sanzionatorio penale – pur necessario nella lotta alle forme più gravi di sfruttamento del lavoro – non è in grado di rimuoverne le ragioni strutturali, necessitandosi un impegno costante, con il coinvolgimento di tutte le parti sociali (ivi comprese le organizzazioni datoriali) nei riguardi dell'attuazione di meccanismi preventivo-promozionali della legalità, non di mera facciata, altrimenti anche la migliore norma posta in essere dal legislatore più illuminato non potrà raggiungere livelli sufficienti di efficacia e tutela.

La strumentazione penale costituisce molto spesso un'apparente soluzione che tuttavia riscuote notevole consenso a livello massmediatico, ma lascia per lo più intatte le cause e le condizioni che alimentano il lavoro irregolare e sfruttato <sup>(307)</sup>. Infatti, come è stato anche scritto all'indomani della legge n. 199/2016, «per quanto importanti, queste norme lasciano aperta una questione: è possibile ed efficace utilizzare il diritto penale per regolare il mercato del lavoro? [...] nelle campagne del Sud e del Nord operano centinaia di caporali (o pseudocooperative): da un lato, è impensabile arrestarli e processarli tutti; dall'altro lato, la loro presenza mostra che queste modalità di intermediazione e organizzazione della manodopera sono estremamente radicate nel sistema di produzione agricolo ed è quindi necessario uno sforzo tutto politico per costruire alternative “legali” praticabili» <sup>(308)</sup>.

Insomma, lo sfruttamento del lavoro è un modello sistemico, diffuso e organizzato che solo mediante una leale e sinergica collaborazione tra ricerca, magistratura, enti locali, sindacato, organi di vigilanza e le migliori esperienze di impresa è possibile disarticolare e contrastare efficacemente <sup>(309)</sup>. Non a caso, dall'introduzione della legge n. 199/2016, si è progressivamente affermata l'idea – che ora

---

<sup>(306)</sup> P. BRAMBILLA, *Il reato di intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo al banco di prova della prassi: spunti di riflessione sui confini applicativi della fattispecie alla luce della prima condanna per caporalato digitale nel caso Uber*, cit., pp. 169-170.

<sup>(307)</sup> Così anche V. TORRE, *Il lavoro sommerso e la sua possibile rilevanza penale*, in RGL, 2023, n. 3, I.

<sup>(308)</sup> D. PERROTTA, *Questa legge non basta. A proposito della recente approvazione della norma contro lo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, in [www.rivistailmulino.it](http://www.rivistailmulino.it), 25 novembre 2016.

<sup>(309)</sup> Cfr. M. OMIZZOLO, *Lavoro e sfruttamento: riflettere su questo significa indagare sul funzionamento del mercato del lavoro ma anche sulla nostra democrazia e sul patto sociale che la ispira*, in [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it), 11 settembre 2023.

necessità di essere portata a realizzazione completa – che il fenomeno patologico dell’occupazione in condizioni di sfruttamento può essere combattuto esclusivamente attraverso interventi che tengano insieme prevenzione, repressione e sostenibilità sociale, anche in considerazione della stretta interrelazione tra lo sfruttamento del lavoro e altri fattori caratterizzanti le condizioni degli “sfruttati”, *in primis* la povertà materiale e culturale.

Si aggiunga che la *gig economy*, con la sua “gestione algoritmica del lavoro”, sotto l’apparente modernità, rivela la perpetrazione di condotte di sfruttamento della manodopera che trovano le proprie radici nel più lontano passato <sup>(310)</sup>, sempre con lo scopo di abbattere i costi di produzione, perché nella competizione globale questo è l’unico modo di stare sul mercato <sup>(311)</sup>.

La pratica del caporalato sta, dunque, diventando la deriva ignobile della globalizzazione, che genera una “guerra tra poveri e poverissimi”, messi alla mercede di sfruttatori senza scrupoli che va in ogni modo contrastata fino all’estremo utilizzo della “terribile sanzione” penale, che tuttavia – come abbiamo evidenziato – rischia di arrestare la propria funzione a valore simbolico di un programmatico impegno dello Stato nel contrasto della criminalità <sup>(312)</sup>.

L’unico modo per sopravvivere in un contesto dominato da retribuzioni sempre inferiori è quello di essere disposti a lavorare sempre di più <sup>(313)</sup> (assoldati in tempo reale e in base alla logica del *first come, first served*) e in violazione della normativa inderogabile, in condizioni umilianti e degradanti, accettate a causa della accentuata vulnerabilità delle persone coinvolte. In altri termini, si è di fronte ad una “digitalizzazione dello sfruttamento del lavoro” nell’ambiente urbano in quelle che sono state chiamate le “città minerarie digitali”, in cui la condotta di sfruttamento si realizza attraverso meccanismi e strumenti innovativi.

Ed è proprio rispetto all’urbanizzazione dello sfruttamento e al suo sradicamento dai contesti agrari che occorre verificare la tenuta dell’archetipo della fattispecie dell’articolo 603-*bis* c.p. <sup>(314)</sup>, visto che già nel proprio ambito elettivo, quello

---

<sup>(310)</sup> Così M. BARBERIO, V. CAMURRI, *op. cit.*, p. 1; si veda anche F. BANO, *op. cit.*; F. BANO, *Il lavoro povero nell’economia digitale*, in *LD*, 2019, n. 1.

<sup>(311)</sup> Cfr. G. DE SANTIS, *op. cit.*, p. 1759 ss.

<sup>(312)</sup> Sull’argomento si veda lo studio monografico di S. BONINI, *La funzione simbolica nel diritto penale del bene giuridico*, ESI, 2018. In tema di diritto penale simbolico sempre di attualità sono: A. BARATTA, *Funzioni strumentali e funzioni simboliche del diritto penale. Lineamenti di una teoria del bene giuridico*, in AA.VV., *Studi in memoria di Giovanni Tarello*, Giuffrè, 1990, vol. II, p. 19 ss.; S. MOCCIA, *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, ESI, 2000, p. 53 ss. Si veda anche G. MARRA, *Extrema ratio ed ordini sociali spontanei. Un criterio di sindacato sulle fattispecie penali eccessive*, Giappichelli, 2018; A. BARATTA, *Il Corpus Juris e la cultura giuridico-penale europea*, in S. MOCCIA (a cura di), *Ambito e prospettive di uno spazio giuridico-penale europeo*, ESI, 2004, pp. 35-36.

<sup>(313)</sup> F. COIN, *Salari rubati. Economia politica e conflitto ai tempi del lavoro gratuito*, Ombre Corte, 2017, p. 21.

<sup>(314)</sup> M. BARBERIO, V. CAMURRI, *op. cit.*, p. 2.

agricolo, ha scontato significative critiche, fino ad essere definito un “delitto gigante”, di non agevole applicazione <sup>(315)</sup>, a causa dell’assenza di una concreta definizione di cosa sia lo sfruttamento lavorativo e l’ampia – e, a volte, anche generica – formulazione degli indici di cui al terzo comma dell’articolo 603-bis c.p., che decretano irrimediabilmente l’ineffettività criminogena della fattispecie. Difficoltà che si accentuano ulteriormente in un mercato del lavoro sempre più destrutturato, caratterizzato da sistemi produttivi articolati attraverso nuovi schemi contrattuali e societari, laddove la frammentazione dei potenziali soggetti attivi del reato e la parcellizzazione dell’iter decisionale (attraverso contratti di *outsourcing*, sub-committenza e di somministrazione) non agevolano certo una corretta ascrizione della responsabilità penale <sup>(316)</sup>, poiché attraverso gruppi societari e forme contrattuali complesse (come i contratti di rete) <sup>(317)</sup> è possibile garantire una sorta di immunità a chi di fatto sfrutta i lavoratori, in quanto detti schemi giuridici dissimulano il coinvolgimento di chi effettivamente beneficia di tali situazioni di asservimento lavorativo.

Si può dire che il diritto del lavoro sia rimasto indietro rispetto alla lettura e regolazione di un fenomeno di sua fisiologica pertinenza; per converso, nella riflessione giuridica si è fatta sempre più preponderante la voce dei giuspenalisti, con inevitabili riflessi anche nelle aule giudiziarie.

Un efficace contrasto di questi nuovi fenomeni dovrebbe quindi passare in prima battuta per una tutela dei lavoratori coinvolti agendo sul meccanismo delle convenienze del datore di lavoro e unicamente quale *extrema ratio* utilizzare lo strumento penale <sup>(318)</sup>, lasciandolo però solo a contrasto di quei fatti realmente gravi e intollerabili per una società civile e democratica “fondata sul lavoro”.

È questa, in qualche modo, la direzione astrattamente intrapresa dalla “Cabina di regia” e dalla Rete del lavoro agricolo di qualità, seppure ci siano ancora deficit nella sua concretizzazione (su cui *supra*, § 12 del presente capitolo).

Sul piano penalistico occorre, invece, riflettere sull’effettività e sull’efficacia della sanzione penale per le imprese. Il nostro ordinamento non ha un apparato sanzionatorio ampio e diversificato in grado di modularsi secondo il diverso grado di c.d. *compliance*, né prevede sanzioni realmente dissuasive rispetto alla criminalità di impresa.

---

<sup>(315)</sup> F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte speciale. I. Delitti contro la persona*, Cedam, 2013, p. 300.

<sup>(316)</sup> V. TORRE, [Destrutturazione del mercato del lavoro e frammentazione decisionale: i nodi problematici del diritto penale](#), cit. Sul tema si veda anche A. BELLAVISTA, *Il lavoro e le imprese fantasma*, in RGL, 2012, n. 2, I.

<sup>(317)</sup> Per approfondimenti si veda D. GAROFALO, *Lavoro, impresa e trasformazioni organizzative*, cit., p. 17 ss.

<sup>(318)</sup> R. DI MEO, *Gli indici di sfruttamento lavorativo nell’art. 603-bis c.p.: una lettura lavoristica*, in VTDL, 2019, n. 1.

*De jure condendo*, si potrebbe, ad esempio, intervenire sul profilo reputazionale, piuttosto che solo su quello patrimoniale: un sistema di certificazione della qualità del lavoro, non solo agricolo, potrebbe essere utile per attribuire maggiore potere contrattuale anche al consumatore, che consapevolmente, attraverso scelte etiche e non ispirate al mero risparmio, potrebbe condizionare il sistema economico.

In tale prospettiva si è anche riflettuto sulla possibilità di prevedere, in caso di condanna per reati contro la libertà personale (tra cui, appunto, lo sfruttamento del lavoro), l'obbligo di apporre un'etichetta che informi della condanna penale sui prodotti frutto del lavoro schiavistico <sup>(319)</sup>, una sorta di “marchio di infamia” o “gogna mediatica” che stigmatizzi la condotta ignominiosa di fronte al mercato.

Anche se questa soluzione è forse ancora impraticabile, comunque sia, per non esporre nuovamente al fallimento l'ordinamento, impegnato in una guerra che attualmente sembra più di facciata che di sostanza, l'unica strada seriamente percorribile appare quella di toccare simultaneamente il portafoglio e la reputazione delle imprese che calpestano i diritti dei lavoratori.

---

<sup>(319)</sup> Così V. TORRE, *Il diritto penale e la filiera dello sfruttamento*, cit., pp. 313-314.

## Capitolo III.

# Il diritto penale per la tutela della persona che lavora tra inidoneità dissuasiva e ineffettività

### 1. Il diritto sanzionatorio del lavoro: dall'ipertrofia penale alla depenalizzazione, passando per l'inidoneità dissuasiva

Il diritto sanzionatorio del lavoro è sempre stato poco approfondito dalla dottrina giuslavorista, verosimilmente a causa della radicata convinzione della sua inidoneità dissuasiva <sup>(1)</sup>.

Del resto, il deficit di effettività ha portato gli studiosi che se ne sono occupati ad esprimere giudizi estremamente critici <sup>(2)</sup>, raffigurando il diritto penale del lavoro – come si vedrà – finanche come un “monumentale sarcofago” dei principi costituzionali in materia di lavoro <sup>(3)</sup>.

Infatti, per molto tempo, il diritto penale del lavoro – collocato in una “zona di confine” tra due ordinamenti giuridici <sup>(4)</sup> – ha patito gli stessi mali di cui ha sofferto (e, per certi versi, tuttora soffre), in generale, la legislazione penale complementare, tra cui – di rilievo ai nostri fini – l'ipertrofia dovuta all'espansione dell'area di rilievo penale <sup>(5)</sup>. Invero, l'idea di rafforzare la tutela del lavoro subordinato con la previsione di sanzioni penali risale agli albori del XX secolo: se le prime applicazioni risultarono sporadiche e furono poi seguite da un lungo intervallo (peraltro corrispondente alla scarsità di interventi del legislatore in

---

<sup>(1)</sup> Così M. NOVELLA, *Contratto di lavoro e ispezione. Modelli e strumenti tra interessi pubblici e privati*, Aracne, 2018, p. 13 ss.

<sup>(2)</sup> In questi termini si veda A. DE FELICE, *Le sanzioni nel diritto del lavoro*, ESI, 2003; A. DE FELICE, voce *Sanzioni penali nel diritto del lavoro*, in *DDPComm*, 2003, vol. XIII, p. 192 ss.; T. PADOVANI, voce *Diritto penale del lavoro*, in *Enc. Dir.*, 1997, vol. I, agg., p. 539 ss.; G.P. VOLPE, voce *Rapporto di lavoro (disciplina penale)*, in *Digesto delle Discipline Penalistiche*, 1996, vol. XI, p. 48 ss.

<sup>(3)</sup> Indimenticabili sono le parole utilizzate da G. GHEZZI, U. ROMAGNOLI, *Il rapporto di lavoro*, Zanichelli, 1987, p. 351.

<sup>(4)</sup> U. ROMAGNOLI, *Illeciti in materia di lavoro e nuove prospettive sanzionatorie*, in *RGL*, 1977, n. 10, IV.

<sup>(5)</sup> Sul problema del diritto penale ipertrofico e sulle possibili soluzioni tecniche si veda, per tutti, C.E. PALIERO, *Minima non curat praetor. Ipertrofia del diritto penale e decriminalizzazione dei reati bagatelari*, Cedam, 1985, p. 383 ss.

tutto il settore), a partire dagli anni Venti il processo divenne impetuoso e inarrestabile, oltre che caotico e disordinato <sup>(6)</sup>.

Insomma, nel corso del tempo lo spazio normativo del diritto penale del lavoro si è sovrapposto, fino a coincidere, con quello del diritto del lavoro, tanto da rappresentarne la sanzione <sup>(7)</sup>. Praticamente ogni precetto in materia di lavoro e legislazione sociale era presidiato da una reazione penale in caso di sua trasgressione <sup>(8)</sup>.

Le radici di questo fenomeno sono, in parte, comuni all'intero sistema penale e, in parte, relative al settore lavoristico <sup>(9)</sup>.

Sotto il primo profilo, l'espansione generalizzata del "bastone" penale era legata all'esigenza di garantire l'adempimento (in forma coercitiva) di un numero crescente di obblighi e doveri sostanzialmente in assenza di alternativa sanzionatoria altrettanto valida ed efficace, quantomeno fino all'entrata in vigore della legge n. 689/1981 che ha introdotto un sistema di sanzioni amministrative di carattere generale <sup>(10)</sup>.

Sotto il secondo profilo, invece, l'estensione dell'area penale deriva dalla prospettiva autoritaria, di stampo fascista, nella regolamentazione dei rapporti di lavoro, che ha portato con sé una esasperata valorizzazione dell'intervento pubblicistico a garanzia dell'osservanza della disciplina legale e corporativa <sup>(11)</sup>, infelicemente ripresa poi anche nella successiva epoca repubblicana per colmare i deficit della (mera) tutela civilistica <sup>(12)</sup>, tanto da individuare un nuovo ambito disciplinare: appunto, il c.d. diritto penale del lavoro.

---

<sup>(6)</sup> Si veda la relazione di C. SMURAGLIA, *Le sanzioni penali nella tutela del lavoro subordinato*, in AA.VV., *Le sanzioni nella tutela del lavoro subordinato. Atti del VI Congresso nazionale di Diritto del lavoro. Alba, 1-3 giugno 1978*, Giuffrè, 1979; C. SMURAGLIA, *La tutela penale nel quadro sistematico della protezione del lavoro*, in RGL, 1977, n. 3, IV.

<sup>(7)</sup> L'esperienza conferma che la norma penale è stata utilizzata, in un certo senso, quale accessorio regolamentare nelle più diverse branche del diritto. In tal senso cfr. S. MOCCIA, *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, ESI, 2000, p. 29 ss.

<sup>(8)</sup> Cfr. in tal senso T. PADOVANI, *op. cit.*, p. 540; si veda anche A. DE VITA, *La decriminalizzazione degli illeciti penali in materia lavoristica*, in M. ESPOSITO (a cura di), *Il nuovo sistema ispettivo e il contrasto al lavoro irregolare dopo il Jobs Act*, Giappichelli, 2017, p. 107 ss.

<sup>(9)</sup> Con riferimento al tema dell'espansione del diritto penale si veda anche G.P. DEMURO, *Ultima ratio: alla ricerca di limiti all'espansione del diritto penale*, in RIDPP, 2013, n. 4, p. 1677 ss.; A. GULLO, *Deflazione e obblighi di penalizzazione di fonte UE*, in [archivioldpc.dirittopenaleuomo.org](http://archivioldpc.dirittopenaleuomo.org), 10 febbraio 2016.

<sup>(10)</sup> *Amplius* P. PROVENZANO, *Note minime in tema di sanzioni amministrative e "materia penale"*, in RIDPC, 2018, n. 6, e la letteratura ivi citata.

<sup>(11)</sup> E. GALLO, *Sciopero e repressione penale*, Il Mulino, 1981; G. GIUGNI, voce *Sciopero. I) Ordinamento italiano*, in EGT, 1992, vol. XVIII.

<sup>(12)</sup> T. PADOVANI, *op. cit.*, p. 540. Sulle sanzioni civili nella tutela del lavoro subordinato si veda la relazione di Ghera svolta al convegno Aidlass tenutosi ad Alba nel 1978 sul tema *Le sanzioni nella tutela del lavoro subordinato*, i cui atti sono stati pubblicati in AA.VV., *op. cit.*

Il diritto penale per la tutela della persona che lavora tra inidoneità dissuasiva e ineffettività

Questi motivi spiegano anche l'iniziale resistenza ad estendere pure alla materia del diritto penale del lavoro gli interventi di depenalizzazione<sup>(13)</sup> che hanno trovato luogo nel nostro ordinamento a partire dalla legge n. 317/1967<sup>(14)</sup>, e, ancora nel 1981, quando un'estesa depenalizzazione ha fatto da *pendant* all'introduzione della disciplina generale delle sanzioni amministrative, proprio la materia del diritto penale del lavoro in senso stretto fu esclusa, fatto salvo il solo settore del diritto penale previdenziale<sup>(15)</sup>.

Peraltro, a fronte di una prima tendenza depenalizzatoria collocata, come detto, tra la seconda metà degli anni Sessanta e i primi anni Ottanta, negli ultimi decenni del secolo scorso, a seguito del celebre scandalo di "Tangentopoli"<sup>(16)</sup>, è ritornato in auge il "diritto penale simbolico"<sup>(17)</sup>, strumento del "populismo penale"<sup>(18)</sup> e che ormai caratterizza anche molti interventi sanzionatori più recenti.

Questo "gonfiare i muscoli" da parte dello Stato<sup>(19)</sup> è sintomo di un uso c.d. simbolico-espressivo del diritto penale, ove cioè il diritto penale perde la sua qualifica tipica di conservazione dei beni giuridici, per assumere quella promozionale, ben più rischiosa perché foriera di espansione incontrollata, volta a esortare caldamente i cittadini ad osservare la norma penale. Questa strategia politica ha determinato una legislazione penale quasi "torrentizia", dove ciò che rileva è la produzione di nuove norme, senza riflettere adeguatamente sul modo in cui dette norme si inseriscono nell'articolato punitivo preesistente<sup>(20)</sup>.

---

(13) Per un approfondimento sui tipi di depenalizzazione possibili e presenti nel nostro ordinamento si veda A. BERNARDI, *Il costo "di sistema" delle opzioni europee sulle sanzioni punitive*, in RIDPP, 2018, n. 2.

(14) Per una ricostruzione dell'evoluzione del processo di depenalizzazione in Italia, avviato dal 1967, si veda M. SINISCALCO, *Depenalizzazione e garanzia*, Il Mulino, 1983, p. 55 ss.; A. BERNARDI, *Depenalizzazione. Profili teorici e pratici*, Cedam, 2008, p. 33 ss.

(15) Si vedano gli artt. 34 e 35 della l. n. 689/1981.

(16) Si veda anche E. AMATI, *L'enigma penale. L'affermazione dei populismi nelle democrazie liberali*, Giapichelli, 2020.

(17) Al proposito si veda S. BONINI, *La funzione simbolica nel diritto penale del bene giuridico*, ESI, 2018; L. STORTONI, *Il diritto penale sotto il segno dell'efficienza del sistema*, in RIDPP, 2019, n. 1; L. RISICATO, *L'illecito civile punitivo come invocervo giuridico: brevi considerazioni su pregi, difetti e possibili degenerazioni della privatizzazione del reato*, ivi.

(18) Espressione ormai diffusa: si veda *ex multis* M. DONINI, *Populismo e ragione pubblica*, Mucchi, 2019; M. DONINI, *Populismo penale e ruolo del giurista*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 7 settembre 2020; L. FERRAJOLI, *Il populismo penale nell'età dei populismi politici*, in *Questione Giustizia*, 2019, n. 1; M. BARBERIS, *Lo strano caso del populismo penale*, Il Mulino, 2017; G. INSOLERA, *Il populismo penale*, in [discrimen.it](http://discrimen.it), 13 giugno 2019.

(19) C.E. PALIERO, *Il principio di effettività del diritto penale*, in RIDPP, 1990, n. 2.

(20) A. MANNA, *Alcuni recenti esempi di legislazione penale compulsiva e di ricorrenti tentazioni circa l'utilizzazione di un diritto penale simbolico*, nel dibattito promosso dall'Associazione Italiana Professori di Diritto Penale, *La società punitiva. Populismo, diritto penale simbolico e ruolo del penalista*, in [archivioldpc.dirittopenaleuomo.org](http://archivioldpc.dirittopenaleuomo.org), 21 dicembre 2016, pp. 7-8.

A ciò si aggiunga anche un fenomeno che pare inarrestabile: l'involutione del linguaggio legislativo e della capacità tecnica di redazione delle norme penali (vedasi proprio anche l'articolo 603-*bis* c.p., su cui *supra*, capitolo II, sezione II), che tendono a perdere i loro essenziali connotati di determinatezza e precisione, trasformandosi in strutture macchinose, complesse e farraginose, che inevitabilmente creano confusione e disorientamento anche negli stessi consociati, destinatari dei precetti, e spesso necessitano tortuose interpretazioni correttive da parte dei giudici, financo della Corte costituzionale <sup>(21)</sup>.

Ne derivano testi polisemici, fuorvianti, sciatti se non errati, così segnandosi l'epoca della c.d. tipicità debole, in cui la norma viene pericolosamente affidata al giudice per un'indispensabile delimitazione del suo ambito di applicazione <sup>(22)</sup>, con buona pace dei basilari principi dell'ordinamento penalistico.

Mentre si affacciava il nuovo millennio, l'Italia si caratterizzava per un utilizzo del diritto penale del lavoro piuttosto esteso, a presidio di precetti extrapenalistici che riguardavano soprattutto obblighi formali, dal *quantum* sanzionatorio piuttosto modesto trattandosi prevalentemente di ammende agevolmente obblazionabili per i datori di lavoro, evitando così gli inconvenienti e i rischi del procedimento penale. Per questo motivo vi è chi ha parlato di "depenalizzazione strisciante", alludendo ad un processo di assimilazione tra l'illecito penale e quello amministrativo <sup>(23)</sup>.

---

<sup>(21)</sup> Per quanto riguarda la "precisione" della legge penale come antidoto ad una eccessiva discrezionalità del giudice si veda M. RUOTOLO, *Rileggendo Beccaria, oggi. Brevi riflessioni sui limiti del potere punitivo*, in DP, 2014, n. 2.

<sup>(22)</sup> Così L. RISICATO, *op. cit.*, che richiama anche C. PIERGALLINI, *Pene 'private' e prevenzione penale: antitesi o sincrasi?*, in C.E. PALIERO, F. VIGANÒ, F. BASILE, G.L. GATTA (a cura di), *La pena, ancora: fra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini*, Giuffrè, 2018, tomo II, p. 631 ss. Si veda anche L. FERRAJOLI, *Il paradigma garantista. Per una risposta razionale ai problemi della sicurezza e del terrorismo*, in A. CAVALIERE ET AL. (a cura di), *Politica criminale e cultura giuspenalistica. Scritti in onore di Sergio Moccia*, ESI, 2017, p. 140: il crollo della legalità penale è stato determinato da «una patologica inflazione legislativa, in forza della quale le leggi penali speciali e le figure di reato si contano ormai in migliaia. All'inflazione legislativa si è aggiunto il dissesto del linguaggio legale, che si manifesta in leggi formulate in termini oscuri, equivoci e polisemici, talora articolate in innumerevoli articoli e commi che danno luogo, con continui rinvii a norme che a loro volta rinviano ad altre norme, a intricati e tortuosi labirinti normativi e a complicati sistemi di scatole cinesi. Ne è seguito il collasso del principio di legalità e una regressione del nostro sistema penale all'incertezza e all'arbitrarietà che furono proprie del diritto giurisprudenziale premoderno».

<sup>(23)</sup> G. LATTANZI, *Intervento*, in AA.VV., *Le sanzioni nella tutela del lavoro subordinato. Atti del VI Congresso nazionale di Diritto del lavoro. Alba, 1-3 giugno 1978*, Giuffrè, 1979, p. 93, parla invece di "decriminalizzazione strisciante", perché più che una trasformazione in illecito amministrativo si verifica una sostanziale cessazione di illecito della fattispecie.

Il fenomeno, oltre che curioso, è stato considerato rivelatore di notevole incertezza (se non di addirittura cattiva coscienza) del legislatore <sup>(24)</sup>, il quale, da un lato, estende le sanzioni penali ad una quantità assai diffusa e variegata di comportamenti e, dall'altro lato, ne sminuisce l'effettività e la stessa efficacia, per il solo fatto di contenere la misura della pena e di adottare tecniche sanzionatorie tutt'altro che idonee a svolgere una funzione non solo di repressione, ma anche di prevenzione, cosicché «all'estensione imponente del diritto penale del lavoro corrispondeva [...] la sua intrinseca fragilità, prossima all'inconsistenza» <sup>(25)</sup>.

Ed è proprio da materie come il diritto del lavoro (ma anche dal diritto commerciale) che è giunta la riprova di quanto un utilizzo indiscriminato della sanzione penale abbia nuociuto alla funzione di certezza ed indefettibilità dei comandi da esso stesso posti. Taluno ha osservato che è del tutto inutile il ricorso alla sanzione penale dal momento che nella gara tra il legislatore penale e gli uomini d'affari, il primo è sempre destinato a restare soccombente <sup>(26)</sup>.

Infatti, seppur con riferimento alla disciplina abrogata, autorevole dottrina aveva già evidenziato la limitata efficacia preventiva delle norme sanzionatorie in materia di lavoro, che nel loro insieme venivano a comporre un sistema nel quale «la “farragine” delle microviolazioni attira su livelli bagatellari anche gli illeciti (relativamente poco numerosi) sui quali dovrebbe invece concentrarsi il piano di una tutela “rafforzata” e congruamente severa» <sup>(27)</sup>. In questo tipo di legislazione penale, composta per lo più di norme “meramente sanzionatorie”, «il principio di ragionevolezza impone di punire illeciti di mera disubbidienza – quando risulti assolutamente necessario – con sanzioni relativamente blande, la cui “inevitabilità” e possibilità di esecuzione in concreto, tra provvedimenti di clemenza, benefici processuali ed altre indulgenze che il nostro sistema penale non lesina, è tutta da dimostrare. Ne deriva la conclusione che abbiamo definito paradossale: l'incriminazione del pericolo astratto, che nelle prospettive del legislatore dovrebbe garantire una tutela anticipata – e quindi più efficace – del bene, si rivela nella pratica uno strumento di sostanziale depenalizzazione, e comunque di ineffettività del sistema» <sup>(28)</sup>.

E una sanzione penale che non è idonea a svolgere, oltre alla funzione repressiva, anche quella preventiva è meritevole di essere seriamente posta in discussione.

---

<sup>(24)</sup> Si veda la già citata relazione Aidlass di C. SMURAGLIA, *Le sanzioni penali nella tutela del lavoro subordinato*, p. 62.

<sup>(25)</sup> T. PADOVANI, *op. cit.*, p. 540. Ma si veda anche T. PADOVANI, voce *Reati contro l'attività lavorativa*, in *Enc. Dir.*, 1987, vol. XXXVIII, p. 1204 ss.; G.P. VOLPE, *op. cit.*, p. 48 ss.; A. DE FELICE, voce *Sanzioni penali nel diritto del lavoro*, *cit.*, p. 192 ss.

<sup>(26)</sup> Ancora C. SMURAGLIA, *Le sanzioni penali nella tutela del lavoro subordinato*, p. 65.

<sup>(27)</sup> T. PADOVANI, *Diritto penale del lavoro. Profili generali*, Franco Angeli, 1983, p. 209.

<sup>(28)</sup> V. PATALANO, *Reati e illeciti del diritto bancario. Profili sistematici della tutela del credito*, Giappichelli, 2003, p. 250 ss.

Come anticipato, una prima svolta ordinamentale, seppur settoriale, è stata segnata dalla legge n. 689/1981 <sup>(29)</sup>, che – per quanto ci riguarda – ha disposto solo la depenalizzazione degli illeciti in materia di previdenza e assistenza, precedentemente puniti con l'ammenda <sup>(30)</sup>, tanto che la dottrina osservò come il sistema del diritto penale del lavoro fosse stato «più che altro “difeso” dalle novità introdotte dalla legge n. 689» <sup>(31)</sup>.

Tale intervento, peraltro, è rimasto un qualcosa di isolato per molti anni. Infatti, la preferenza da parte del legislatore per lo strumento penale quale mezzo di tutela dei diritti in materia di lavoro è emersa anche successivamente con il decreto legislativo n. 276/2003, che si è allineato alla tradizionale tendenza di punire le violazioni con contravvenzioni che si sono presentate, ancora una volta, inefficaci sotto il profilo dissuasivo, anche per l'esiguità delle sanzioni pecuniarie previste.

In breve, il sistema repressivo predisposto dal legislatore del 2003 ha deciso di ribadire un'opzione che già vent'anni prima aveva iniziato a manifestare i primi scricchiolii con la legge n. 689/1981.

Peraltro, facendo un passo indietro, anche i decreti delegati degli anni Novanta <sup>(32)</sup> (attuati in parziale esecuzione della delega disposta con la legge n. 499/1993) – dove si era parlato di un «nuovo volto del diritto penale del lavoro» <sup>(33)</sup> – hanno sì prodotto un aumento della gravità delle sanzioni penali come risultato del rapporto molto più “diretto”, instaurato dalle nuove fattispecie, tra inosservanza del

---

<sup>(29)</sup> Cfr. F. BRICOLA, *La depenalizzazione nella legge 24 novembre 1981, n. 689: una svolta “reale” nella politica criminale?*, ora in F. BRICOLA, *Scritti di diritto penale*, Giuffrè, 1998, tomo II, p. 1444 ss.

<sup>(30)</sup> Inserendo, al contempo, nel tessuto previdenziale il “nuovo” delitto di *Omissione o falsità in registrazione o denuncia obbligatoria* (art. 37, l. n. 689/1981), con il quale si è mantenuto una significativa rilevanza penale ad alcune condotte riconosciute ancora pregnanti sul piano dell'offensività. Tale disposizione è stata poi sostituita dall'art. 116, comma 19, della l. n. 388/2000.

<sup>(31)</sup> C. SMURAGLIA, *La legge n. 689/81 e il diritto penale del lavoro*, in RGL, 1982, IV, p. 61. Lo stesso C. SMURAGLIA, *Attualità, prospettive ed effettività del diritto penale del lavoro*, in AA.VV., *Studi sul lavoro. Scritti in onore di Gino Giugni*, Cacucci, 1999, vol. II, p. 1207, ricorda come «da legge 24 novembre 1981, n. 689 (procedesse) per blocchi, escludendo tout court dalla depenalizzazione la materia del lavoro: ma la discussione sull'effettività del sistema faceva pochi passi avanti, non meno che quella – ricorrente – circa la individuazione della più corretta tipologia delle sanzioni da utilizzare in campi come quello del lavoro».

<sup>(32)</sup> Si fa riferimento: al d.lgs. n. 211/1994 che ha provveduto a modificare l'art. 2 del d.l. n. 463/1983, in materia di omissioni contributive; al d.lgs. n. 566/1994, che ha introdotto modifiche alla disciplina sanzionatoria in materia di tutela del lavoro minorile, delle lavoratrici madri e dei lavoratori a domicilio; infine, al d.lgs. n. 758/1994, intervenuto sulla disciplina sanzionatoria delle contravvenzioni in materia di sicurezza e di igiene del lavoro, che ha provveduto a trasformare in violazioni amministrative la serie di contravvenzioni già punite con la sola pena dell'ammenda.

<sup>(33)</sup> Così T. PADOVANI, *Il nuovo volto del diritto penale del lavoro*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Economia*, 1996, n. 4.

precepto e messa in pericolo di un bene di primaria importanza, ma tali interventi hanno riguardato solo gli illeciti in materia di infortuni e igiene del lavoro <sup>(34)</sup>, lasciando comunque una numerosa schiera di reati nei vari meandri della materia lavoristica, soprattutto nelle normative inerenti al contrasto alle discriminazioni sul lavoro e all'intermediazione e interposizione di manodopera <sup>(35)</sup>, che hanno continuato ad essere caratterizzate da reati bagatellari, puniti molto spesso con sanzioni esclusivamente pecuniarie, rispetto alla quale verosimilmente la pena assolveva più ad un compito di direzione dell'attività che di vera e propria tutela di beni giuridici <sup>(36)</sup>. Si può sostenere che l'esito della legge delega fu deludente e i decreti che avrebbero dovuto darvi attuazione si limitarono ad un intervento sulla qualificazione e sulla misura della sanzione; evidentemente uno dei maggiori limiti fu costituito dall'assenza di una chiara visione della necessità di introdurre programmi sanzionatori che interagissero in maniera efficace con il contenuto e la struttura degli illeciti <sup>(37)</sup>.

Pertanto, anche gli sporadici interventi successivi alla legge n. 689/1981 <sup>(38)</sup> volti a degradare gli illeciti penali in amministrativi, proprio perché caratterizzati da occasionalità ed estemporaneità, sono finiti solo con il provocare «squilibri sistemati vistosi, dovuti alla coesistenza di precetti sostanzialmente omologhi che

---

<sup>(34)</sup> Per approfondimenti sull'apparato sanzionatorio in materia di salute e sicurezza rinvio a D. CASTRONUOVO ET AL., *Sicurezza sul lavoro. Profili penali*, Giappichelli, 2023; B. DEIDDA, *La tutela penale del lavoro*, in *Questione Giustizia*, 2019, n. 4; G. MORGANTE, *Spunti di riflessione su diritto penale e sicurezza del lavoro nelle recenti riforme legislative*, in *Cass. Pen.*, 2010, n. 9; M. LEPORE, *L'apparato sanzionatorio*, in *DRI*, 2008, n. 2.

<sup>(35)</sup> All'esito della serie di interventi degli anni Novanta lo spazio normativo coperto dal diritto penale del lavoro può essere ricondotto a quattro settori. Il primo è costituito dalle disposizioni penali in materia di collocamento e di appalto di mere prestazioni di lavoro; il secondo è rappresentato dalle disposizioni penali dello Statuto dei lavoratori (l. n. 300/1970) a tutela della libertà sindacale e della dignità dei lavoratori; il terzo è dato dalle contravvenzioni in materia di sicurezza, di igiene del lavoro e di condizioni psico-fisiche di particolari categorie di lavoratori; il quarto si riduce, infine, alle fattispecie incriminatrici già presenti nell'ambito dei rapporti previdenziali (la frode previdenziale, l'omissione contributiva e le c.d. truffe minori in danno degli istituti previdenziali).

<sup>(36)</sup> Così A. DE VITA, *op. cit.*, pp. 108-109; si veda anche A. DI TULLIO D'ELISIS, *Le nuove depenalizzazioni dopo i decreti legislativi 15 gennaio 2016 n. 7 e n. 8*, Maggioli, 2016; A. CONZ, L. LEVITA, *La depenalizzazione 2016. Il nuovo sistema punitivo penale, civile e amministrativo dopo i D. Lgs. 15 gennaio 2016, nn. 7 e 8*, Dike, 2016.

<sup>(37)</sup> Così A. DE FELICE, *Le sanzioni nel diritto del lavoro*, cit., p. 145.

<sup>(38)</sup> Sulla tendenza generale dell'ordinamento a depenalizzare talune specie di reati si rileggano le osservazioni di V. BACHELET, *Questioni in tema di depenalizzazione*, in *GCost*, 1970, n. 1.

risultavano, senza alcuna valida ragione giustificativa, presidiati da sanzioni punitive diverse»<sup>(39)</sup>.

Tuttavia, soprattutto dopo la legge n. 689/1981, la depenalizzazione non sarebbe più dovuta intervenire nella vita dell'ordinamento qualora il legislatore avesse saputo governare con costanza e razionalità l'opzione tra illecito penale e illecito amministrativo. Il ricorrente intervento di depenalizzazione non fa altro che dimostrare come il legislatore non sia stato in grado di praticare oculatamente tale scelta e autorizza dunque la previsione che, prima o poi, il sistema si intasi nuovamente, necessitando di un ulteriore intervento che dia ossigeno ad un sistema prossimo al collasso<sup>(40)</sup>.

L'illusione di un definitivo cambio di rotta legislativo sembrava consegnata dai decreti legislativi n. 7 e n. 8 del 2016, i quali hanno operato una c.d. depenalizzazione cieca (riferita cioè a tutti quei reati, non singolarmente individuati, puniti con la sanzione pecuniaria) affiancata da una c.d. depenalizzazione normativa (indicando una serie nominata di reati, a prescindere dal tipo di sanzione), per evitare conseguenze negative sotto il profilo della ragionevolezza e dell'equità<sup>(41)</sup>.

Da questa tornata depenalizzatoria è rimasto escluso, per espressa volontà legislativa, tutto il settore della salute e sicurezza sul lavoro, ancor'oggi legato ad un modello di intervento tanto tradizionale quanto inefficace, con sanzioni contravvenzionali particolarmente tenui, per lo più pecuniarie o al limite alternative<sup>(42)</sup>, comunque agevolmente obblazionabili e suscettibili di estinzione grazie ai meccanismi premiali di cui all'articolo 301 del decreto legislativo n. 81/2008<sup>(43)</sup>.

---

<sup>(39)</sup> Si veda ancora T. PADOVANI, voce *Diritto penale del lavoro*, cit., p. 540, che propone come esempio la depenalizzazione operata dalla l. n. 113/1985, nella disciplina del collocamento obbligatorio dei centralinisti ciechi, che ha lasciato sussistere invariate le sanzioni penali previste nella disciplina generale delle assunzioni obbligatorie (l. n. 482/1968, abrogata dall'art. 22 della l. n. 68/1999) e in alcune discipline speciali (l. n. 686/1961, il cui regime sanzionatorio è oggetto della decriminalizzazione di cui al d.lgs. n. 8/2016).

<sup>(40)</sup> Cfr. M. DI LECCE, *Depenalizzazione e diritto penale del lavoro*, in RIDL, 1984, n. 2, I.

<sup>(41)</sup> Così S. TORDINI CAGLI, *La controversa relazione della sanzione penale con il diritto del lavoro, tra ineffettività, depenalizzazione e istanze populiste*, in LD, 2017, n. 3-4, p. 616; si veda anche A. GULLO, *Decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7. Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67 – (in GU 22.1.2016 n. 17)*, in [www.lalegislazionepenale.eu](http://www.lalegislazionepenale.eu), 29 luglio 2016.

<sup>(42)</sup> La disciplina della sicurezza sul lavoro costituisce tutt'ora, anche dopo la riforma del 2008, uno dei – se non il – settore di incriminazioni quantitativamente maggioritario nel complessivo sistema giuridico-penale italiano. *Amplius* D. CASTRINUOVO, *Sicurezza del lavoro: tra pan-penalizzazione e moltiplicazione della rilevanza illecita di una stessa trasgressione (oltre il bis in idem)*, in [www.lalegislazionepenale.eu](http://www.lalegislazionepenale.eu), 28 marzo 2018.

<sup>(43)</sup> Sull'opportunità di depenalizzare la maggior parte delle contravvenzioni in tema di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, al contempo prevedendo fattispecie delittuose per i fatti connotati

Il diritto penale per la tutela della persona che lavora tra inidoneità dissuasiva e ineffettività

Sembrava, quindi, che finalmente anche nel diritto sanzionatorio del lavoro si fosse posta seriamente la questione di abbandonare lo strumento penale per salpare verso altri lidi, alla ricerca di istituti maggiormente inclini alle esigenze del mercato del lavoro, in una prospettiva che, nel rispetto del principio di proporzione e di sussidiarietà, escludesse l'intervento del diritto penale quando fosse possibile rinvenire in altri rami dell'ordinamento misure aventi il duplice pregio, da un lato, di non mettere in discussione i principi di garanzia del sistema e, al contempo, di assicurare la tutela degli interessi coinvolti in termini di maggiore effettività rispetto a condanne (in sede penale) spesso solo simboliche <sup>(44)</sup>.

D'altro canto, che l'abbandono dell'idea della penalizzazione "ad ogni costo" non significhi la dismissione della tutela degli interessi coinvolti nello svolgimento dell'attività lavorativa era già emerso nelle vicende di declino dell'"astro penalistico" nei diversi interventi di depenalizzazione degli anni Novanta.

## **2. L'ultima illusione: la stagione depenalizzatoria dei decreti legislativi n. 7 e n. 8 del 2016**

Nel 2016 è così intervenuta la depenalizzazione con i decreti legislativi n. 7 e n. 8 <sup>(45)</sup>, attuativi della legge delega n. 67/2014, volta a trasformare numerosi reati in illeciti amministrativi e civili, nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dall'articolo 2, comma 1, della stessa legge delega <sup>(46)</sup>.

Si è trattato di un intervento posto sulla scia del recente orientamento legislativo di politica criminale, ispirato a canoni di alleggerimento e redistribuzione del lavoro dei tribunali e dettato dalla "riscoperta" del principio di sussidiarietà dello strumento penale <sup>(47)</sup>, manifestando l'obiettivo di arginare la tanto lamentata ipertrofia penale <sup>(48)</sup> e, di conseguenza, auspicabilmente ridurre la nota inefficienza della macchina giudiziaria <sup>(49)</sup>.

---

da una significativa capacità offensiva si veda T. PADOVANI, *Diritto penale del lavoro. Profili generali*, cit., p. 297 ss.; sul tema si veda anche G. MORGANTE, *op. cit.*

<sup>(44)</sup> G. MORGANTE, *op. cit.*

<sup>(45)</sup> *Amplius* F. PALAZZO, *La depenalizzazione nel quadro delle recenti riforme sanzionatorie*, in *Diritto Penale e Processo*, 2016, n. 3.

<sup>(46)</sup> Sulle deleghe in tema di depenalizzazione si rinvia a A. GARGANI, *Tra sanzioni amministrative e nuovi paradigmi punitivi: la legge delega di 'riforma della disciplina sanzionatoria' (art.2 l.28.4.2014 n.67)*, in [www.la-legislazionepenale.eu](http://www.la-legislazionepenale.eu), 1° luglio 2015; F. PALAZZO, *Nel dedalo delle riforme recenti e prossime venture (a proposito della legge n. 67/2014)*, in *RIDPP*, 2014, n. 4.

<sup>(47)</sup> Così L. ROCCATAGLIATA, *I decreti sulle depenalizzazioni in Gazzetta Ufficiale. Ecco cosa cambia*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2016, n. 1.

<sup>(48)</sup> O. MANZI, *Il reato di omesso versamento delle ritenute contributive*, in *LG*, 2016, n. 5.

<sup>(49)</sup> Si veda anche l'articolo di E. NOVI, *«Depenalizzate o il processo muore»*, in [www.ildubbio.news](http://www.ildubbio.news), 7 novembre 2020.

Fuor di dubbio è che in tal modo si sia anche cercato di porre rimedio al basso tasso (a tratti irrisorio) di recupero delle sanzioni inflitte dall'autorità giudiziaria, assicurando un maggior gettito nei confronti dell'Erario.

In sintesi, a fronte dell'ordalia dei reati e della bulimia e macchinosità del processo penale, il legislatore ha cercato di ridurre l'area del "penalmente rilevante" <sup>(50)</sup>, con l'auspicato fine ultimo di potenziare la capacità general-preventiva delle fattispecie punitive rimanenti.

La depenalizzazione del 2016 ha seguito due percorsi di degradazione degli illeciti penali interessati dalla riforma, delineati dai commi 2 e 3 dell'articolo 2, legge n. 67/2014: da un lato, la trasformazione in illeciti amministrativi puniti con sanzione pecuniaria (articolo 2, comma 2, legge n. 67/2014); dall'altro lato, l'abrogazione dei reati e la conversione delle relative fattispecie in illeciti civili "sanzionatori" (articolo 2, comma 3, legge n. 67/2014), introducendosi una sanzione pecuniaria aggiuntiva rispetto al diritto al risarcimento del danno <sup>(51)</sup>.

Secondo tale schema "a due corsie", il Governo ha adottato altrettanti decreti legislativi: il primo, in attuazione dell'articolo 2, comma 3, è il decreto legislativo n. 7/2016 (contenente *Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili*); il secondo, in attuazione dell'articolo 2, comma 2, è il decreto legislativo n. 8/2016 (recante *Disposizioni in materia di depenalizzazione*).

Ne è così derivata una depenalizzazione "bipolare" <sup>(52)</sup>, che nel caso del decreto legislativo n. 7/2016 può essere considerata una "depenalizzazione in senso proprio" in quanto ha eliminato del tutto la natura punitiva degli illeciti, mentre per il decreto legislativo n. 8/2016 è stato ritenuto più corretto parlare di "decriminalizzazione" <sup>(53)</sup>. Infatti, come notato da certa dottrina, la degradazione dei reati in illeciti amministrativi non ha eliminato la natura punitiva in senso lato delle rispettive sanzioni, considerato che la Corte costituzionale in più occasioni (con le sentenze 18 aprile 2014, n. 104, e 4 giugno 2010, n. 196), facendo tesoro degli

---

<sup>(50)</sup> In questo senso, l'intervento di depenalizzazione in esame ha operato in modo sinergico e complementare rispetto agli istituti della non punibilità per particolare tenuità del fatto e della sospensione del procedimento con messa alla prova, previsti dalla stessa l.d. n. 67/2014.

<sup>(51)</sup> In argomento si veda R. DONZELLI, *Sanzioni civili pecuniarie punitive e giusto processo*, in GC, 2019, n. 2; L. RISICATO, *op. cit.* Inoltre, per un primo commento sul d.lgs. n. 7/2016 si veda G.L. GATTA, *Depenalizzazione e nuovi illeciti sottoposti a sanzioni pecuniarie civili: una riforma storica*, in [archiviodpc.dirittopenaleuomo.org](http://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org), 25 gennaio 2016; A. GARGANI, *Sanzioni pecuniarie civili e sanzioni amministrative quali alternative alla tutela penale: problemi e prospettive*, in [www.lalegislazionepenale.eu](http://www.lalegislazionepenale.eu), 3 dicembre 2018, p. 3 ss.

<sup>(52)</sup> Tale termine è stato utilizzato da A. GARGANI, *La depenalizzazione bipolare: la trasformazione di reati in illeciti sottoposti a sanzioni pecuniarie amministrative e civili*, in *Diritto Penale e Processo*, 2016, n. 5, p. 591 ss.

<sup>(53)</sup> Così A. DE VITA, *op. cit.*, pp. 109-110.

Il diritto penale per la tutela della persona che lavora tra inidoneità dissuasiva e ineffettività

insegnamenti della Corte di Strasburgo formatasi sull'interpretazione degli articoli 6 e 7 CEDU, ha statuito «il principio secondo il quale tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto». In entrambi i casi si è osservato che questo principio è desumibile anche dall'articolo 25, secondo comma, Cost., il quale – data l'ampiezza della sua formulazione – può essere interpretato nel senso che ogni intervento sanzionatorio è applicabile solo se la legge che lo prevede risulti già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato.

È stata così abbandonata la strada della depenalizzazione “secca”, ancora presente nel precedente intervento depenalizzatorio del 1999, e si è preferita una soluzione ispirata alla logica della fiscalizzazione (illeciti amministrativi) e della privatizzazione (illeciti civili).

Il paradigma deflattivo che si è profilato è quello “a costo zero”. In entrambi i casi, seppur con modalità diverse, vi sono una serie di condotte che hanno mantenuto integro il loro grado di indesiderabilità, ma che nell'ottica di un recupero di efficienza del processo penale e della sanzione penale sono state indirizzate verso altri binari punitivi.

Concentrandoci sul decreto legislativo n. 8/2016 che riguarda la materia lavoristica, con l'esclusione – come detto – dei reati in materia di salute e sicurezza sul lavoro, l'intervento depenalizzatore ha privato di rilievo penale numerose fattispecie giuslavoristiche in tre diversi ambiti: quello del mercato del lavoro, quello previdenziale e quello delle esternalizzazioni <sup>(54)</sup>.

Va evidenziato che, comunque, l'intervento depenalizzatorio non ha coinvolto le fattispecie aggravate degli illeciti depenalizzati punite con la pena detentiva, sola, alternativa o congiunta a quella pecuniaria: difatti, *ex* articolo 1, comma 2, decreto legislativo n. 8/2016, le ipotesi aggravate hanno assunto il rango di fattispecie autonome di reato, per evitare che il confine tra illecito penale e illecito amministrativo potesse dipendere dal giudizio discrezionale del giudice in sede di bilanciamento delle circostanze, con conseguenti e insopportabili incertezze applicative.

## 2.1. Depenalizzazione e mercato del lavoro

Sul fronte del mercato del lavoro la depenalizzazione ha interessato l'abusivo esercizio delle attività di intermediazione, ricerca e selezione e ricollocazione,

---

<sup>(54)</sup> Per approfondimenti si veda anche P. RAUSEI, *La depenalizzazione nel diritto sanzionatorio del lavoro*, in *DPL*, 2016, n. 6.

nonché le violazioni per il collocamento obbligatorio dei massaggiatori e dei fisioterapisti non vedenti, come anche le ipotesi di illecita mediazione nell'assistenza ai lavoratori e le discriminazioni di genere.

### **2.1.1. Abusiva intermediazione ed esercizio non autorizzato delle attività di ricerca e selezione e di supporto alla ricollocazione del personale**

Ad opera dell'articolo 1, comma 5, lettera *a*, del decreto legislativo n. 8/2016 è diventato illecito amministrativo, punito con la sanzione amministrativa da 5.000 a 10.000 euro, l'esercizio abusivo dell'attività di intermediazione di manodopera che prima era sanzionato con una contravvenzione punita con l'ammenda da 500 euro a 2.500 euro, se effettuato senza scopo di lucro *ex* articolo 18, comma 1, seconda parte, decreto legislativo n. 276/2003.

Dal 1° gennaio 2019 la sanzione amministrativa pecuniaria è stata ancora aumentata del 20% (da 6.000 a 12.000 euro) <sup>(55)</sup>, e del 40% (da 7.000 a 14.000 euro) <sup>(56)</sup> nel caso di recidiva, cioè se, nei 3 anni precedenti, il soggetto è già stato sanzionato per lo stesso illecito <sup>(57)</sup>.

Nell'intervento del 2016 ha invece mantenuto ancora la natura contravvenzionale la stessa condotta qualora compiuta a scopo di lucro <sup>(58)</sup> o con sfruttamento di minori: nel primo caso, la pena è quella congiunta dell'arresto fino a 6 mesi e dell'ammenda da euro 1.500 a euro 7.500; nel secondo caso, si è previsto un aumento significativo delle sanzioni, con l'arresto fino a 18 mesi e l'ammenda aumentata fino al sestuplo.

Inoltre, sono state degradate a illecito amministrativo tutte le condotte di esercizio abusivo delle attività di ricerca, selezione, supporto e ricollocazione del personale di cui all'articolo 4, comma 1, lettere *d* ed *e*, del decreto legislativo n. 276/2003, a prescindere dalla sussistenza o meno dello scopo di lucro: in questa ipotesi, quindi, la diversità di dolo specifico, che nel vecchio regime dell'articolo 18, comma 1, terza parte, determinava la triplicazione dell'importo dell'ammenda

---

<sup>(55)</sup> Si veda l'art. 1, comma 445, lett. *d*, n. 1, della l. n. 145/2018.

<sup>(56)</sup> Si veda l'art. 1, comma 445, lett. *e*, della l. n. 145/2018.

<sup>(57)</sup> Cfr. anche circ. INL n. 2/2019.

<sup>(58)</sup> La distinzione sulla base della presenza ovvero assenza dello scopo di lucro, quindi fondata sul diverso dolo specifico, non è di per sé irragionevole, ma nella pratica non è di agevole individuazione l'ipotesi di svolgimento dell'attività di intermediazione svincolata dal perseguimento di un profitto. Così A. DE VITA, *op. cit.*, p. 129.

Il diritto penale per la tutela della persona che lavora tra inidoneità dissuasiva e ineffettività

(<sup>59</sup>), non ha più alcun effetto sulla misura della sanzione amministrativa pecuniaria che ora va, in tutti i casi, da 6.000 a 12.000 euro (<sup>60</sup>) e viene aumentata solo in caso di recidiva (<sup>61</sup>).

Con la circolare del Ministero del lavoro n. 6/2016, si è ritenuto che per queste due fattispecie non sia nemmeno applicabile la procedura di diffida di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 124/2004, in quanto si tratta di condotte materialmente non recuperabili.

### **2.1.2. Il divieto dell'attività di mediazione per agenzie private e procacciatori**

Tra le fattispecie oggetto di decriminalizzazione nel 2016 vi è anche quella prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 152/2001, che prevede il divieto per le agenzie private e i singoli procacciatori di esplicitare qualsiasi opera di mediazione a favore di lavoratori dipendenti e autonomi, pensionati, singoli cittadini italiani, stranieri e apolidi presenti nel territorio dello Stato e dei loro superstiti e aventi causa per il conseguimento delle prestazioni di qualsiasi genere in materia di sicurezza sociale, di immigrazione e emigrazione, previste da leggi, regolamenti, statuti, contratti collettivi e altre fonti normative, erogate da amministrazioni e enti pubblici, da enti gestori di fondi di previdenza complementare o da Stati esteri nei confronti dei cittadini italiani o già in possesso della cittadinanza italiana, anche se residenti all'estero.

La contravvenzione era prima punita con l'ammenda da 1.032 a 10.329 euro e, nei casi più gravi, con l'arresto da 15 giorni a 6 mesi. Quando, per le condizioni economiche del reo, l'ammenda poteva presumersi inefficace, anche se applicata nel massimo, il giudice aveva la facoltà di aumentarla fino al quintuplo.

In virtù dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 8/2016, la fattispecie – entrata nell'alveo dell'illecito amministrativo – è ora punita con la sanzione pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro; inoltre, se per le condizioni economiche del trasgressore, la reazione sanzionatoria dovesse apparire inefficace, si applica l'articolo 1, comma 5, lettera c, del decreto legislativo n. 8/2016 e la sanzione può commisurarsi entro i limiti edittali da 10.000 a 50.000 euro. Infine, nei casi più gravi, per

---

(<sup>59</sup>) Se vi era scopo di lucro l'ammenda era da 750 a 3.750 euro, mentre se non vi era tale scopo l'ammenda era da 250 a 1.250 euro.

(<sup>60</sup>) Con l'entrata in vigore dell'art. 1, comma 445, lett. d, della l. n. 145/2018 la sanzione è stata maggiorata del 20%, essendo prima stabilita in un minimo di 5.000 euro e un massimo di 10.000 euro.

(<sup>61</sup>) Si veda l'art. 1, comma 445, lett. e, della l. n. 145/2018, secondo cui la sanzione pecuniaria va da 7.000 a 14.000 euro se nei 3 anni precedenti il soggetto è già stato sanzionato per lo stesso illecito. Cfr. anche circ. INL n. 2/2019.

effetto dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 8/2016, il fatto è rimasto un autonomo reato contravvenzionale punito con l'arresto da 15 giorni a 6 mesi congiunto all'ammenda da euro 1.032 a euro 10.329 <sup>(62)</sup>.

Anche per queste fattispecie, sempre con la circolare ministeriale n. 6/2019, si è previsto che non si applichi la procedura di diffida di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 124/2004, trattandosi di condotta commissiva e come tale afferente a un interesse tutelato materialmente non recuperabile.

### **2.1.3. Gli illeciti in materia di collocamento obbligatorio dei massaggiatori e massofisioterapisti ciechi**

Nell'intervento riformatore del 2016 sono rientrate anche una serie di illeciti previsti dalla legge n. 686/1961, che disciplinano il collocamento obbligatorio dei massaggiatori e massofisioterapisti ciechi. Si tratta di tre contravvenzioni che si presentavano assolutamente bagatellari, ma il cui importo economico della sanzione è aumentato notevolmente nel loro passaggio a illeciti amministrativi. Infatti, la conversione di tali fattispecie ha introdotto un regime sanzionatorio molto più afflittivo rispetto a quello previsto dall'articolo 15 della legge n. 68/1999 per la tutela delle persone affette da altri tipi di disabilità.

Per favorire l'avviamento al lavoro dei massaggiatori e massofisioterapisti ciechi, l'articolo 8 della legge n. 68/1999 ha istituito presso il Ministero del lavoro un albo professionale nazionale per l'iscrizione dei soggetti privi della vista in possesso del diploma di massaggiatore o di massofisioterapista conseguito presso una scuola di massaggio o di massofisioterapia speciale per ciechi, autorizzata dal Ministero della salute. Al fine di garantire il perseguimento degli scopi, la legge prevedeva una serie di obblighi presidiati, appunto, da sanzioni contravvenzionali (ammende).

Il primo di tali illeciti è previsto dall'articolo 4 della legge n. 686/1961 che, prima del 2016, puniva come contravvenzione – con l'ammenda proporzionale da 2 a 12 euro per ogni giorno di lavoro e per persona non assunta – la violazione dell'obbligo di cui all'articolo 2, comma 2, della stessa legge, di assumere un massaggiatore o massofisioterapista privo della vista da parte delle case di cura generali con non meno di duecento letti, delle case di cura specializzate (comunque denominate), ove si praticano cure ortopediche e degli stabilimenti termali privati che abbiano già alle loro dipendenze uno o più massaggiatori o massofisioterapisti diplomati.

---

<sup>(62)</sup> Se per le condizioni economiche del reo l'ammenda può presumersi inefficace, anche se applicata nel massimo, il giudice potrà aumentarla fino al quintuplo, vale a dire fino ad un massimo di 51.645 euro.

Il diritto penale per la tutela della persona che lavora tra inidoneità dissuasiva e ineffettività

Dal 2016, la sanzione amministrativa è sempre da 2 a 12 euro per ogni giorno lavorativo e per ogni lavoratore non vedente non assunto ma, per l'effetto dell'articolo 1, commi 1 e 6, del decreto legislativo n. 8/2016, in ogni caso la suddetta sanzione non può essere inferiore ad euro 5.000 né superiore ad euro 50.000.

Con la circolare n. 6/2016 – non senza condivisibili critiche per il *vulnus* al principio di tassatività <sup>(63)</sup> – il Ministero del lavoro ha statuito che la stessa sanzione si applichi anche alla violazione dell'obbligo di assunzione previsto dall'articolo 1, comma 2, della legge n. 686/1961 per le case di cura e gli stabilimenti termali privati che non abbiano già alle loro dipendenze massaggiatori e massofisioterapisti.

Sul punto è di interesse ai nostri fini anche la disposizione del comma 2 dell'articolo 6 della legge n. 686/1961, la quale prevede l'obbligo per gli enti di cui al precedente comma 1 <sup>(64)</sup> di comunicare al Ministero del lavoro entro il 31 dicembre di ogni anno le eventuali variazioni ai dati riguardanti l'eventuale presenza di massaggiatori o massofisioterapisti diplomati in organico e le generalità, la qualifica e il diploma professionale di quelli già in servizio. Nel regime sanzionatorio previgente la violazione delle disposizioni citate integrava una contravvenzione punita con l'ammenda da 7 a 77 euro, ma anche in questo caso l'intervento depenalizzatorio del 2016 ha fatto lievitare in modo incisivo l'importo della sanzione amministrativa che, in applicazione dell'articolo 1, commi 1 e 5, lettera *a*, del decreto legislativo n. 8/2016, ora va da un minimo di 5.000 euro a un massimo di 10.000 euro.

Tenuto conto della natura dell'illecito, il Ministero del lavoro con la circolare n. 6/2016 ha ritenuto in questo caso materialmente sanabili tutti gli illeciti della legge n. 686/1961 e, per l'effetto, ha previsto l'applicazione ad essi della procedura premiale della diffida di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 124/2004.

---

<sup>(63)</sup> Così A. DE VITA, *op. cit.*, p. 135.

<sup>(64)</sup> L'art. 6, comma 1, della l. n. 686/1961 ha previsto che le case di cura e gli stabilimenti termali privati di cui all'art. 1, comma 2, della stessa legge entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge dovessero inviare al Ministero del lavoro una dichiarazione dalla quale risultasse se avessero o meno alle loro dipendenze massaggiatori o massofisioterapisti diplomati e le generalità, la qualifica ed il diploma professionale di quelli già in servizio. Inoltre, entro il 31 dicembre di ogni anno devono essere comunicate al Ministero tutte le eventuali variazioni di questi dati.

### 2.1.4. Il regime sanzionatorio delle condotte discriminatorie

Come anticipato, tra i reati in materia lavoristica degradati a illeciti amministrativi dal decreto legislativo n. 8/2016 numerose sono le fattispecie previste dal decreto legislativo n. 198/2006 (c.d. Codice delle pari opportunità) <sup>(65)</sup> per punire condotte di natura discriminatoria realizzate nei luoghi di lavoro.

Prima di tale intervento, l'articolo 41, comma 2, del decreto legislativo n. 198/2006 puniva con l'ammenda da 250 euro a 1.500 euro <sup>(66)</sup> varie pratiche discriminatorie riguardanti l'accesso al lavoro, la formazione e la promozione professionale e, in generale, le condizioni di lavoro previste dall'articolo 27, comma 1, del decreto legislativo n. 198/2006 <sup>(67)</sup>, che oggi – a seguito della decriminalizzazione – non costituiscono più reato, bensì illecito amministrativo punito con la sanzione pecuniaria da 5.000 a 10.000 euro.

Si tratta, in primo luogo, delle condotte discriminatorie commesse in occasione di qualsiasi forma di accesso al lavoro (in forma subordinata, autonoma o in qualsiasi altra forma), compresi i criteri di selezione e le condizioni di assunzione, le promozioni a tutti i livelli della gerarchia professionale, nonché per la creazione, la fornitura di attrezzature o l'ampliamento di un'impresa o l'avvio o l'ampliamento di ogni altra forma di attività autonoma (articolo 27, comma 1). Queste discriminazioni costituiscono oggi illecito amministrativo pure se attuate attraverso il riferimento allo stato matrimoniale o di famiglia o di gravidanza, nonché alla maternità o paternità, anche adottive (articolo 27, comma 2, lettera *a*) e anche se realizzate in modo indiretto, attraverso meccanismi di preselezione ovvero a mezzo stampa o con qualsiasi altra forma pubblicitaria che indichi come requisito professionale l'appartenenza all'uno o all'altro sesso (articolo 27, comma 2, lettera *b*).

I divieti di discriminazione si estendono, poi, anche alle iniziative in materia di orientamento, formazione, perfezionamento, aggiornamento e riqualificazione professionale, inclusi i tirocini formativi e di orientamento, per quanto concerne sia l'accesso sia i contenuti, nonché all'affiliazione e all'attività in un'organizzazione di lavoratori o datori di lavoro, o in qualunque organizzazione i cui membri

---

<sup>(65)</sup> P. RAUSEI, *Illeciti e sanzioni. Il diritto sanzionatorio del lavoro*, Ipsoa, 2022, p. 345 ss.

<sup>(66)</sup> Prima della novella apportata dall'art. 1, comma 1, lett. *a*, n. 2, del d.lgs. n. 5/2010 la sanzione prevista era l'ammenda da 103 a 516 euro.

<sup>(67)</sup> L'art. 2 del d.lgs. n. 136/2016 – attuativo della direttiva 96/71/CE in materia di distacco transnazionale dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi – include tra le «condizioni di lavoro e di occupazione» da rispettare anche le norme «in materia di parità di trattamento fra uomo e donna nonché altre disposizioni in materia di non discriminazione». Tuttavia, il d.lgs. n. 136/2016 non prevede alcuna sanzione in caso di condotte discriminatorie nei confronti dei lavoratori distaccati, anche nel caso di somministrazione di lavoro.

Il diritto penale per la tutela della persona che lavora tra inidoneità dissuasiva e ineffettività

esercitano una particolare professione, e alle prestazioni erogate da tali organizzazioni (articolo 27, comma 3).

Costituiscono altresì illecito amministrativo le discriminazioni retributive e quelle concernenti l'attribuzione delle qualifiche, delle mansioni e la progressione nella carriera (articoli 28, commi 1 e 2, e 29), nonché quelle riguardanti l'accesso alle prestazioni previdenziali (articolo 30, commi 1 <sup>(68)</sup>, 3 <sup>(69)</sup> e 4 <sup>(70)</sup>).

La derubricazione delle violazioni comporta che la non punibilità *ex* articolo 27, comma 4, delle diversità di trattamento consentite perché relative a «mansioni di lavoro particolarmente pesanti individuate attraverso la contrattazione collettiva» trova ora il proprio fondamento normativo non (più) nell'articolo 51 c.p., ma nella previsione di cui all'articolo 4 della legge n. 689/1981, che esclude la punibilità degli illeciti amministrativi commessi nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima.

Peraltro, a seguito delle modifiche del decreto legislativo n. 8/2016 che hanno sensibilmente inasprito la reazione sanzionatoria, si sono manifestate subito alcune contraddizioni e deficit di ragionevolezza, che richiederebbero un'attenta opera di razionalizzazione. Ad esempio, vi è una irragionevole differenza di trattamento sanzionatorio tra le condotte sulla discriminazione di genere di cui agli articoli 27, 28, 29 e 30 del decreto legislativo n. 198/2016 e gli illeciti amministrativi previsti dall'articolo 25 del decreto legislativo n. 81/2015 (rubricato *Principio di non discriminazione*) in caso di disparità di trattamento economico e normativo tra lavoratori a tempo determinato e lavoratori a tempo indeterminato comparabili: in quest'ultimo caso, l'inosservanza degli obblighi di non discriminazione è punita con l'insignificante sanzione pecuniaria da 25,82 a 154,94 euro e, se l'inosservanza si riferisce a più di cinque lavoratori, si applica l'altrettanto insignificante sanzione pecuniaria da 154,94 a 1.032,91 euro.

---

<sup>(68)</sup> Ai sensi dell'art. 30, comma 1, del d.lgs. n. 198/2006, le lavoratrici in possesso dei requisiti per aver diritto alla pensione di vecchiaia hanno diritto di proseguire il rapporto di lavoro fino agli stessi limiti di età previsti per gli uomini da disposizioni legislative, regolamentari e contrattuali.

<sup>(69)</sup> Ai sensi dell'art. 30, comma 3, del d.lgs. n. 198/2006, gli assegni familiari, le aggiunte di famiglia e le maggiorazioni delle pensioni per familiari a carico possono essere corrisposti, in alternativa, alla donna lavoratrice o pensionata alle stesse condizioni e con gli stessi limiti previsti per il lavoratore o pensionato. Nel caso di richiesta di entrambi i genitori gli assegni familiari, le aggiunte di famiglia e le maggiorazioni delle pensioni per familiari a carico debbono essere corrisposti al genitore con il quale il figlio convive.

<sup>(70)</sup> Ai sensi dell'art. 30, comma 4, del d.lgs. n. 198/2006, le prestazioni ai superstiti, erogate dall'assicurazione generale obbligatoria, per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, gestita dal Fondo pensioni per i lavoratori dipendenti, sono estese, alle stesse condizioni previste per la moglie dell'assicurato o del pensionato, al marito dell'assicurata o della pensionata.

Ulteriore contraddizione sembra sussistere tra le norme sanzionatorie esaminate del decreto legislativo n. 198/2016 e il regime penale della discriminazione sindacale di cui all'articolo 15, primo comma, Stat. lav.: infatti, chi subordina «l'occupazione di un lavoratore alla condizione che aderisca o non aderisca ad una associazione sindacale ovvero cessi di farne parte» viene punito con la pena alternativa dell'ammenda da euro 154 a euro 1.549 o dell'arresto da 15 giorni a un anno (articolo 38 Stat. lav.) <sup>(71)</sup>.

Invero, non pare chiara la *ratio* secondo la quale tali condotte discriminatorie rivestano tuttora rilevanza penale (se non per una mera dimenticanza del legislatore), quando invece non hanno tale rilievo le condotte che violano sotto altri profili la parità di trattamento nella fase di avviamento e inserimento nel mondo del lavoro <sup>(72)</sup>.

In ogni caso, anche dopo la decriminalizzazione, secondo la circolare del Ministero del lavoro n. 6/2016, gli illeciti antidiscriminatori sopra descritti costituiscono tutti violazioni non sanabili a posteriori, ai quali pertanto non si applica la procedura di diffida di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 124/2004.

## 2.2. Depenalizzazione ed esternalizzazioni

L'intervento del 2016 ha interessato anche il settore riguardante le attività di intermediazione e interposizione nelle prestazioni di lavoro (su cui poi – come si vedrà *infra*, § 3 – è ritornato il legislatore del 2024), trasformando in illeciti amministrativi gran parte delle contravvenzioni previste in materia, ad eccezione delle condotte riguardanti lavoratori minorenni <sup>(73)</sup>.

Prima di scendere nel dettaglio della novella, per dar conto dell'inasprimento della risposta punitiva prevista nel 2016 si rilevi che tutti gli illeciti depenalizzati in questo settore non erano soggetti alla procedura di diffida di cui all'articolo 13

---

<sup>(71)</sup> Nei commi successivi dell'art. 38 Stat. lav. si prevede che nei casi più gravi le pene dell'arresto e dell'ammenda siano applicate congiuntamente e che, quando per le condizioni economiche del reo l'ammenda può presumersi inefficace, anche se applicata nel massimo, il giudice ha la facoltà di aumentarla fino al quintuplo.

<sup>(72)</sup> Così A. DE VITA, *op. cit.*, pp. 116-117.

<sup>(73)</sup> Infatti, lo sfruttamento dei minori nelle ipotesi di somministrazione, intermediazione, appalto e distacco era stata considerata aggravante autonoma *ex art.* 18, d.lgs. n. 276/2003 (punita con l'arresto fino a 18 mesi e con l'ammenda aumentata fino al sestuplo rispetto alla pena base), e, quindi, fattispecie autonome di reato *ex art.* 1, comma 2, d.lgs. n. 8/2016, escluse dalla depenalizzazione.

Il diritto penale per la tutela della persona che lavora tra inidoneità dissuasiva e ineffettività

del decreto legislativo n. 124/2004 <sup>(74)</sup> e prevedevano, in caso di condanna, anche la confisca obbligatoria del mezzo di trasporto eventualmente adoperato per l'esercizio dell'attività <sup>(75)</sup>.

Quanto all'istituto della somministrazione di lavoro, l'elenco delle fattispecie criminose derubricate in illeciti amministrativi è iniziato con la somministrazione abusiva, cioè la condotta di chi esercita l'attività di somministrazione di lavoro in difetto di apposita autorizzazione (articolo 18, comma 1, prima parte, del decreto legislativo n. 276/2003): se nel 2016 <sup>(76)</sup> risultava sottoposta alla sanzione amministrativa pecuniaria che, pur essendo sempre di 50 euro per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di lavoro, non poteva in ogni caso essere inferiore a 5.000 euro né superiore a 50.000 euro <sup>(77)</sup>, dal 2019 <sup>(78)</sup> è stata oggetto di ulteriore maggiorazione sanzionatoria del 20% per la fattispecie base (quindi, sanzione pecuniaria amministrativa pari a 60 euro per ogni lavoratore occupato e per ciascuna giornata di occupazione) e del 40% in caso di recidiva, ossia se nei 3 anni precedenti il soggetto sia già stato sanzionato per lo stesso illecito <sup>(79)</sup>.

La stessa sanzione è stata prevista per chi effettua utilizzazione illecita, ossia colui che impiega lavoratori facendo ricorso a soggetti non autorizzati o al di fuori dei limiti delle autorizzazioni rilasciate (articolo 18, comma 2, del decreto legislativo n. 276/2003).

L'attività di depenalizzazione aveva riguardato anche gli illeciti in materia di appalto e distacco di manodopera previsti dagli articoli 29 e 30 del decreto legislativo n. 276/2003. Infatti, la previgente pena pecuniaria proporzionale era stata trasformata in sanzione amministrativa pecuniaria, che non poteva, in ogni caso, essere inferiore a 5.000 euro né superiore a 50.000 euro <sup>(80)</sup>. Anche per quest'ultima fattispecie, dal 2019 <sup>(81)</sup> la sanzione pecuniaria amministrativa è stata maggiorata del 20%, elevandola a 60 euro per ogni lavoratore occupato e per ciascuna giornata di occupazione per la fattispecie base, e 70 euro per ogni lavoratore e

---

<sup>(74)</sup> Si veda la circ. Min. lav. n. 6/2016.

<sup>(75)</sup> Si veda l'art. 18, comma 1, ultima parte, del d.lgs. n. 276/2003.

<sup>(76)</sup> Art. 1, comma 6, del d.lgs. n. 8/2016.

<sup>(77)</sup> Cfr. anche Cass. pen. 14 marzo 2016, n. 10484.

<sup>(78)</sup> Si veda il riferimento testuale contenuto nell'art. 1, comma 445, lett. *d*, n. 1, della l. n. 145/2018, che ha inciso con la maggiorazione – sia nella ipotesi base sia in quella raddoppiata a seguito di recidiva semplice – «gli importi dovuti per la violazione delle disposizioni di cui [...] all'articolo 18 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276», e le previsioni di cui all'art. 1, comma 6, del d.lgs. n. 8/2016.

<sup>(79)</sup> Quindi, si arriva ad una sanzione pecuniaria pari a 70 euro per ogni lavoratore occupato e per ciascuna giornata di occupazione: si veda l'art. 1, comma 445, lett. *e*, della l. n. 145/2018.

<sup>(80)</sup> Si veda l'art. 1, comma 6, del d.lgs. n. 8/2016.

<sup>(81)</sup> Per effetto delle previsioni contenute nell'art. 1, comma 445, lett. *d*, della l. n. 145/2018.

per ciascuna giornata di occupazione per il caso di recidiva nell'ultimo triennio<sup>(82)</sup>.

### 2.3. Depenalizzazione e sistema previdenziale

Infine, sul piano previdenziale, con il decreto legislativo n. 8/2016 sono state decriminalizzate le fattispecie di omesso versamento delle ritenute previdenziali a carico dei lavoratori e le ipotesi di false dichiarazioni o atti fraudolenti per ottenere prestazioni previdenziali.

#### 2.3.1. Gli illeciti di omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali

Il decreto legislativo n. 8/2016 ha (parzialmente) decriminalizzato anche gli illeciti di omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali previsti dalla norma generale dell'articolo 2, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 463/1983 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 638/1983), nonché quelli specifici previsti per i lavoratori agricoli<sup>(83)</sup> e per i lavoratori a progetto e per i titolari di collaborazioni coordinate e continuative<sup>(84)</sup>; in entrambi questi ultimi casi per valutare l'effetto della decriminalizzazione bisogna guardare all'articolo 2, commi da 1-*bis* a 1-*quater*, del decreto-legge n. 463/1983.

In particolare, nell'originaria formulazione, l'articolo 2, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 463/1983 puniva il datore di lavoro per l'omesso versamento delle ritenute previdenziali ed assistenziali sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti con la reclusione fino a 3 anni e con la multa fino a 1.032 euro.

L'articolo 3, comma 6, del decreto legislativo n. 8/2016 ha sostituito il comma 1-*bis* del citato articolo 2 introducendo una soglia di rilevanza penale pari a 10.000 euro, così modulando la fattispecie secondo un "doppio binario alternativo" amministrativo e penale. Al di sopra di tale soglia il fatto continua a costituire il delitto previgente, che commina la reclusione fino a 3 anni e la multa fino a 1.032 euro, mentre al di sotto si configura l'illecito amministrativo punito con la sanzione pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro<sup>(85)</sup>.

---

<sup>(82)</sup> Si veda l'art. 1, comma 445, lett. e, della l. n. 145/2018.

<sup>(83)</sup> Si veda l'art. 1, comma 1172, della l. n. 296/2006.

<sup>(84)</sup> Si veda l'art. 39 della l. n. 183/2010.

<sup>(85)</sup> Per approfondimenti si veda anche A. MORRONE, *L'omissione contributiva penalmente rilevante tra crisi d'impresa, depenalizzazione e ruolo suppletivo della giurisprudenza*, in *RDSS*, 2015, n. 1; F.P. GARZONE, *Quando il datore di lavoro non opera le ritenute previdenziali alla fonte della retribuzione del dipendente*:

Il diritto penale per la tutela della persona che lavora tra inidoneità dissuasiva e ineffettività

In ogni caso, è rimasta ferma la causa di non punibilità secondo la quale il datore di lavoro non è punibile con la sanzione penale per le omissioni più gravi e non è assoggettabile neppure alla sanzione amministrativa per quelle sottosoglia se provvede al versamento delle ritenute entro 3 mesi dalla contestazione o dalla notifica dell'avvenuto accertamento della violazione <sup>(86)</sup>.

Sia il reato sia l'illecito amministrativo sussistono solo se a seguito di conguaglio tra gli importi contributivi a carico del datore di lavoro e le somme anticipate non risulta un saldo attivo a favore del datore di lavoro e, comunque, a fronte di una effettiva corresponsione della retribuzione ai dipendenti <sup>(87)</sup>.

Proprio su quest'ultimo punto, in origine si erano creati due orientamenti: da una parte, vi era chi riteneva irrilevante la avvenuta erogazione della retribuzione ai fini della configurazione del reato <sup>(88)</sup>; mentre, dall'altra parte, vi era chi, al contrario, riteneva di non potersi prescindere da tale particolare circostanza <sup>(89)</sup>. A dirimere il contrasto sono intervenute le sezioni unite della Corte di Cassazione <sup>(90)</sup>, secondo le quali deve ritenersi prevalente l'interpretazione letterale della norma laddove si parla di omesso versamento delle ritenute operate sulle retribuzioni: questo perché il legislatore non avrebbe inteso reprimere il mancato

---

*errore contabile che rende insussistente il reato*, in *Rivista Penale*, 2014, n. 1; G. RICCI, *Oscillazioni giurisprudenziali in tema di depenalizzazione ante tempus del reato di omesso versamento di ritenute previdenziali*, in *FI*, 2014, n. 11, II.

<sup>(86)</sup> Cfr. Cass. pen. 9 ottobre 2014, n. 45923, secondo la quale la comunicazione dell'accertamento della violazione non necessita di formalità particolari, potendo essere effettuata mediante un verbale di contestazione o una lettera raccomandata ovvero ancora per mezzo di notificazione giudiziaria e ad opera sia di funzionari dell'istituto previdenziale sia di ufficiali di polizia giudiziaria, purché contenga l'indicazione del periodo di omesso versamento, dell'importo, dell'ente presso cui effettuare il versamento entro il termine di 3 mesi concesso dalla legge e dell'avviso che il pagamento consente di fruire della causa di non punibilità di cui all'art. 2, comma 1-*bis*, del d.l. n. 463/1983.

<sup>(87)</sup> Cfr. Cass. pen., sez. un., 26 giugno 2003, n. 27641; Cass. pen. 25 maggio 2011, n. 20845.

<sup>(88)</sup> In tal senso *ex multis* Cass. pen. 13 febbraio 2003, n. 12858, secondo cui il reato di omesso versamento delle ritenute previdenziali ed assistenziali si configura anche in ipotesi di pagamento "in nero" di tali retribuzioni, atteso che l'accordo *contra legem* per il pagamento "in nero" di tutta o parte della retribuzione non fa venire meno l'obbligo per il datore di lavoro posto nell'interesse collettivo dei lavoratori.

<sup>(89)</sup> In tal senso *ex multis* Cass. pen. 24 maggio 2001, n. 30539, secondo cui il reato di omesso versamento delle ritenute previdenziali ed assistenziali presuppone l'effettiva corresponsione della retribuzione, stante la diversa natura giuridica ed economica tra l'omesso versamento delle ritenute operate sulle retribuzioni e l'omesso versamento dei contributi direttamente gravanti sul datore di lavoro; mentre quest'ultimo obbligo nasce contestualmente al rapporto di lavoro subordinato ed indipendentemente dall'effettiva corresponsione della retribuzione (con la conseguente immediata configurabilità del reato in caso di omesso versamento alle scadenze previste), l'obbligo di versare le ritenute nasce solo al momento della effettiva corresponsione della retribuzione, sulla quale le ritenute devono essere operate.

<sup>(90)</sup> Cass. pen., sez. un., n. 27641/2003, cit.

versamento dei contributi, ma il più grave fatto commissivo della appropriazione indebita da parte del datore di lavoro di somme prelevate dalla retribuzione dei lavoratori dipendenti.

Stante il meccanismo di non punibilità, con la circolare ministeriale n. 6/2016 si è ritenuto non applicabile il potere di diffida di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 124/2004, ma esclusivamente la procedura di cui agli articoli 14 e 16 della legge n. 689/1981.

Come anticipato, in virtù del rinvio dell'articolo 2, commi 1-*bis*-1-*quater*, la nuova soglia di rilevanza penale e, sottosoglia, la configurabilità dell'illecito amministrativo valgono anche per l'omesso versamento, nelle forme e nei termini di legge, delle ritenute previdenziali e assistenziali operate dal datore di lavoro sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti nel settore agricolo (articolo 1, comma 1172, legge n. 296/2006) e per l'omesso versamento, nelle forme e nei termini di legge, delle ritenute previdenziali e assistenziali operate dal committente sui compensi dei lavoratori a progetto e dei titolari di collaborazioni coordinate e continuative iscritti alla gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge n. 335/1995.

### **2.3.2. Condotte fraudolente per il conseguimento di prestazioni previdenziali e assistenziali**

La legge n. 12/1973 ha attribuito all'Ente nazionale di assistenza per gli agenti e rappresentanti di commercio (Enasarco) compiti di erogazione agli agenti e ai rappresentanti di commercio della pensione di invalidità, vecchiaia e superstiti integrativa di quella istituita dalla legge n. 613/1966. Inoltre, è stato assegnato il compito di perseguire, con separate gestioni, fini di formazione e qualificazione professionale in favore della categoria, nonché di assistenza sociale in favore degli iscritti e la gestione dell'indennità di scioglimento del contratto di agenzia.

A tal fine, i preponenti degli agenti e dei rappresentanti di commercio sono responsabili del pagamento dei contributi anche per la parte a carico dell'agente e del rappresentante di commercio (articolo 7, legge n. 12/1973) e la vigilanza sull'applicazione di tali norme è affidata al Ministero del lavoro (articolo 35), che la esercita a mezzo dell'INL.

In tale contesto si inserisce l'illecito previsto dall'articolo 33, comma 5, della legge n. 12/1973, che prima della decriminalizzazione era un reato proprio, di natura delittuosa, che puniva – salvo che il fatto costituisse più grave reato – con la multa da 5 a 51 euro il proponente che fornisse ai funzionari e agli agenti incaricati della sorveglianza sull'applicazione della legge, dati o documenti scientemente errati o incompleti, e chiunque rendesse dichiarazioni false o compisse

Il diritto penale per la tutela della persona che lavora tra inidoneità dissuasiva e ineffettività

altri atti fraudolenti al fine di procurare, indebitamente a sé o ad altri, le prestazioni assistenziali e previdenziali previste dalla stessa legge.

Dal 2016 <sup>(91)</sup> il fatto è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 5.000 a euro 10.000.

Struttura simile si riscontra, in materia di previdenza e assistenza sociale di competenza dell'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani (Inpgi) <sup>(92)</sup>, nell'articolo 12, comma 5, della legge n. 122/1955, che nel caso di dichiarazioni false o atti fraudolenti compiuti al fine di procurare indebitamente a sé o ad altri le prestazioni contemplate dal regolamento per la previdenza e l'assistenza ai giornalisti professionisti (approvato con decreto ministeriale 1° gennaio 1953) comminava la multa da 12 a 129 euro, salvo che il fatto costituisse reato più grave. Anche in questo caso, la sanzione amministrativa prevista per l'illecito decriminalizzato va oggi da 5.000 a 10.000 euro <sup>(93)</sup>.

L'articolo 1, comma 11, del decreto-legge n. 663/1979 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 33/1980), puniva con l'ammenda proporzionale da 103 a 516 euro per ciascun soggetto cui si riferisse l'infrazione, salvo che il fatto costituisse reato più grave, chiunque compisse atti preordinati a procurare a sé o ad altri le prestazioni economiche per malattia e per maternità non spettanti, ovvero per periodi e in misura non superiore a quelli spettanti. Trattandosi di contravvenzione punita con pena proporzionale, la sanzione amministrativa oggi applicabile va da 103 a 516 euro per ciascun soggetto, ma in ogni caso non può essere inferiore a 5.000 euro né superiore a 50.000 euro <sup>(94)</sup>.

I tre illeciti <sup>(95)</sup> non sono stati ritenuti dalla circolare ministeriale n. 6/2016 suscettibili di diffida ai sensi dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 124/2004.

### **3. Il *revirement* del decreto-legge n. 19/2024: la via dell'inferno è lastricata di buone intenzioni**

A distanza di poco meno di un decennio dall'apprezzabile spinta depenalizzatoria del 2016 si è contrapposto un nuovo riutilizzo dello strumento penale, reintroducendo alcuni reati solo qualche anno prima depenalizzati e aumentando

---

<sup>(91)</sup> Art. 1, commi 1 e 5, del d.lgs. n. 8/2016.

<sup>(92)</sup> La legge di bilancio per il 2022 (l. n. 234/2021) ha statuito, con effetto dal 1° luglio 2022, il trasferimento all'Inps della funzione previdenziale svolta dall'Inpgi.

<sup>(93)</sup> Si veda sempre l'art. 1, commi 1 e 5, del d.lgs. n. 8/2016.

<sup>(94)</sup> Art. 1, comma 6, del d.lgs. n. 8/2016.

<sup>(95)</sup> Si ricordi che sono fattispecie di scarsissima applicazione, considerato che in virtù della clausola di sussidiarietà il più delle volte saranno applicabili i più gravi delitti di truffa (art. 640 c.p.) o di indebita percezione di erogazioni pubbliche (art. 316-ter c.p.).

alcune delle pene già presenti, a dimostrazione che la storia si ripete (quasi) sempre.

Passati inosservati gli accorati appelli ad un uso ponderato, congruo ed efficace del diritto penale, come pure quelli ad una più razionale formulazione delle fattispecie incriminatrici, il legislatore con il decreto-legge n. 19/2024 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 56/2024) <sup>(96)</sup> fa una repentina retromarcia, cancellando con un tratto di penna la depenalizzazione decisa nel 2016 per l'ambito delle esternalizzazioni <sup>(97)</sup>.

Infatti, sull'onda emotiva di plurimi tragici infortuni sul lavoro (di cui i mass media hanno dato ampio rilievo), il Governo ha cambiato nuovamente rotta e metodologia di contrasto al dilagante fenomeno dell'interposizione illecita di manodopera, anche se – più che di vere e proprie novità – si tratta di un “ritorno al passato”, in quanto vengono solo reintrodotte alcune contravvenzioni che erano state depenalizzate con il decreto legislativo n. 8/2016 <sup>(98)</sup>.

Invero, anche a causa di una informazione giornalistica incline all'allarmismo, l'opinione pubblica si rivela molto sensibile all'approccio in senso repressivo a fenomeni complessi: la necessaria razionalità che dovrebbe ispirare la politica sanzionatoria diventa così prigioniera di quel clima di allarme sociale che trova alimento nella miscela costituita dall'enfasi massmediatica e dalla spasmodica ricerca del consenso elettorale da parte della politica.

D'altronde è meno laborioso e costoso introdurre norme penali – reclamizzate come panacea di tutti i mali – piuttosto che organizzare e potenziare misure di

---

<sup>(96)</sup> Si veda anche la nota INL 13 marzo 2024, n. 521.

<sup>(97)</sup> *Amplius* V. LIPPOLIS, *Somministrazione, appalto e distacco illecito: nuovo regime sanzionatorio*, in *DPL*, 2024, n. 28; C. GIUNTELLI, *Il decreto PNRR n. 19/2024 (ri)attribuisce rilevanza penale agli illeciti previsti dall'art. 18 D.lgs. 276/2003*, in [www.giustizainsieme.it](http://www.giustizainsieme.it), 26 aprile 2024; M. PAGANO, *Nuove sanzioni penali per appalto e distacco privi dei requisiti*, in [www.eutekne.info](http://www.eutekne.info), 6 marzo 2024; M. PAGANO, *La somministrazione non autorizzata ritorna nel penale*, *ivi*, 8 marzo 2024; P. RAUSEI, *Dal PNRR tutele per il lavoro, riassetto delle ispezioni e nuove sanzioni*, in *DPL*, 2024, n. 12, p. 740 ss.; P. RAUSEI, *Appalto illecito e fraudolento*, in *Guida alle Pagbe*, 2024, n. 8; P. RAUSEI, *Una nuova riforma del sistema ispettivo con riposizionamento del quadro sanzionatorio nella prospettiva di un rafforzamento di tutele per la regolarità e la sicurezza del lavoro*, in *Boll. ADAPT*, 2024, n. 9; I. TAGLIABUE, *Somministrazione, appalto e distacco illeciti: dall'INL indicazioni operative in merito al nuovo regime sanzionatorio*, *ivi*, n. 25; I. TAGLIABUE, *Processi di esternalizzazione, somministrazione e nuovo regime sanzionatorio: le novità introdotte dal d.l. n. 19/2024*, in *Boll. Spec. ADAPT*, 2024, n. 1; D. PIVA, *Ripenalizzazione dell'appalto illecito: vuoti normativi e necessità di coordinamento*, in *DPL*, 2024, n. 15; V. GIORDANO, *Il bene giuridico nel prisma dello sfruttamento del lavoro*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 30 aprile 2024, spec. p. 27 ss.; G. FORNARI, *Sanzioni penali per appalto illecito, somministrazione non autorizzata, somministrazione fraudolenta*, in *LDE*, 2024, n. 3.

<sup>(98)</sup> Si vedano anche le note INL 18 giugno 2024, n. 1091, e 24 giugno 2024, n. 1134, con le quali l'organo ispettivo, su conforme parere del Ministero del lavoro, ha fornito le prime indicazioni operative in merito, rispettivamente, al mutamento del regime sanzionatorio e al regime intertemporale.

Il diritto penale per la tutela della persona che lavora tra inidoneità dissuasiva e ineffettività

prevenzione e di controllo, nonostante la (ri)saturazione delle sanzioni penali rischi di minare ancora una volta quell'effetto di intimidazione che da esse si attende e, con un effetto boomerang, di provocare più trasgressione che osservanza <sup>(99)</sup>.

Non c'è, quindi, affatto da stupirsi se il nostro Paese è attualmente considerato la Silicon Valley del populismo <sup>(100)</sup>.

Più approfonditamente, dal 2 marzo 2024 tornano ad essere di natura penale – e, meglio ancora, contravvenzionale – le reazioni punitive poste a contrasto delle somministrazioni abusive e delle utilizzazioni illecite, dell'appalto illecito e del distacco illecito; contestualmente, viene rafforzata la sanzione penale per la somministrazione fraudolenta di manodopera – già abrogata dall'articolo 55 del decreto legislativo n. 81/2015, nelle more reinserita all'articolo 38-*bis* del decreto legislativo n. 81/2015 con il c.d. decreto dignità (decreto-legge n. 87/2018, convertito con legge n. 96/2018) <sup>(101)</sup> e ora ricollocata nell'alveo originale dell'articolo 18, comma 5-*ter*, del decreto legislativo n. 276/2003 –, che rimane e si rafforza come il principale intervento punitivo in materia di lavoro esternalizzato dopo l'articolo 603-*bis* c.p. (su cui *amplius supra*, capitolo II, sezione II).

Detto in altri termini, il legislatore del 2024 ha ritenuto che, per contrastare il deprecabile fenomeno delle esternalizzazioni illecite di manodopera (con tutte le conseguenze negative che porta con sé sotto il profilo della salute e sicurezza del lavoro), la sanzione amministrativa (con i tetti minimi e massimi *supra* esaminati) non fosse affatto sufficiente in termini di efficacia deterrente e, per rafforzare l'attività di contrasto, ha reinvertito nuovamente la rotta, stabilendo per tutte queste fattispecie la sanzione – alternativa o congiunta – dell'arresto o dell'ammonda <sup>(102)</sup>.

---

<sup>(99)</sup> Si veda anche M. ROMANO, *Ripensare il diritto penale (a dieci anni dalla scomparsa di Federico Stella)*, in *RIDPP*, 2017, n. 1.

<sup>(100)</sup> G. DA EMPOLI, *Gli ingegneri del caos. Teoria e tecnica dell'Internazionale populista*, Marsilio, 2019, cap. 6; si veda anche E. AMATI, *Insorgenze populiste e produzione del penale*, in *discrimen.it*, 3 giugno 2019; E. AMATI, *L'utopia della decenza. La giustizia penale ai tempi del populismo*, *ivi*, 16 aprile 2020.

<sup>(101)</sup> Sul decreto dignità si veda *ex multis* V. FILI, *Decreto legge n. 87 del 2018 convertito nella legge n. 96 e dignità dei lavoratori*, in *LG*, 2018, n. 10.

<sup>(102)</sup> Il PNLLS 2023-2025 aveva già proposto di superare la depenalizzazione per l'appalto illecito, in quanto la previgente previsione di un limite massimo (euro 50.000 che, ridotti di un terzo ai sensi dell'art. 16 della l. n. 689/1981, in pratica diventano poco meno di euro 17.000) non avrebbe costituito un adeguato deterrente rispetto ad eventuali gravi violazioni, i cui vantaggi in termini complessivi potrebbero essere ritenuti dal datore di lavoro ampiamente superiori all'ammontare della sanzione attraverso una valutazione di mero impatto economico, senza alcuna efficacia dissuasiva.

Insomma, la novella ha riportato complessivamente indietro le lancette di circa ventun anni, riadottando il modello della tutela contravvenzionale come tipologia punitiva prevalente, al fine di interrompere le vicende illecite in materia di esternalizzazione del lavoro.

Più approfonditamente, le modifiche contenute nell'articolo 29, comma 4, lettere *c* e *d*, hanno ripristinato la rilevanza penale per l'appalto e il distacco non genuini, sulla quale in precedenza era intervenuta la depenalizzazione di cui all'articolo 1, commi 1 e 6, del decreto legislativo n. 8/2016, in ragione della quale veniva applicata una sanzione amministrativa – pari alla precedente ammenda – di euro 60 (non potendo essere, in ogni caso, inferiore a 5.000 euro, né superiore a 50.000 euro). Se la condotta non è cambiata, restando connessa, ai sensi dell'articolo 18, comma 5-*bis*, del decreto legislativo n. 276/2003, alla mancanza dei requisiti di legittimità previsti per l'appalto (articoli 1655 c.c. e 29, comma 1, decreto legislativo n. 276/2003) <sup>(103)</sup> e per il distacco (articolo 30, comma 1, decreto legislativo n. 276/2003) <sup>(104)</sup>, cambia invece la sanzione che consiste ora nella pena alternativa, a carico sia del somministratore (pseudo-appaltatore) sia dell'utilizzatore (pseudo-appaltante), dell'arresto fino a un mese o dell'ammenda di euro 60 per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di lavoro.

Con la nota n. 1091/2024 l'INL, in relazione alla corretta determinazione dell'importo delle ammende, ha affermato che occorre tenere in considerazione anche le maggiorazioni previste dall'articolo 1, comma 445, lettera *d*, della legge n. 145/2018 <sup>(105)</sup> e, pertanto, la maggiorazione del 20% andrà applicata anche ai nuovi importi delle ammende previste dal decreto-legge n. 19/2024 (arrivando quindi a 72 euro al giorno per lavoratore impiegato).

In ogni caso, trattandosi di pena alternativa detentiva e pecuniaria, andrà comunque applicata, come avveniva prima della depenalizzazione, la prescrizione obbligatoria penale ai sensi dell'articolo 20 ss. del decreto legislativo n. 758/1994.

---

<sup>(103)</sup> *Ex multis* F. CUCCHISI, *Sull'appalto illecito: lo stato dell'arte fra giurisprudenza e prassi amministrativa*, in *LG*, 2023, n. 12.

<sup>(104)</sup> G. FAVALLI, I. PITINGOLO, *Fenomeni di interposizione illecita: orientamenti giurisprudenziali e nuove sanzioni*, in *DPL*, 2024, n. 29.

<sup>(105)</sup> L'art. 1, comma 445, lett. *d*, n. 1, l. n. 145/2018, così dispone: «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 diritto penale per la tutela della persona che lavora tra inidoneità dissuasiva e ineffettività

Dal punto di vista della quantificazione dell'importo sanzionatorio, così come previsto dal decreto legislativo n. 8/2016, permane la presenza di una soglia minima e massima delle sanzioni irrogate: secondo il nuovo articolo 18, comma 5-*quinquies*, del decreto legislativo n. 276/2003, l'importo non può, in ogni caso, essere inferiore a 5.000 euro, né superiore a 50.000 euro, depotenziando (almeno in parte) l'effetto deterrente nei confronti dei sistemi organizzati di illegalità<sup>(106)</sup>. In coerenza con quanto previsto per queste fattispecie, anche la somministrazione di manodopera (a tempo determinato e indeterminato), svolta da soggetti non autorizzati, viene punita ora con la pena dell'arresto fino a un mese o dell'ammenda di 60 euro per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di lavoro, a carico sia del somministratore non autorizzato sia dell'utilizzatore (articolo 18, commi 1, primo periodo, e 2, decreto legislativo n. 276/2003). All'attività di intermediazione non autorizzata, già punita penalmente in presenza di scopo di lucro, viene attribuito ora rilievo penale anche senza lo scopo di lucro, essendo prevista la pena dell'arresto fino a 2 mesi o dell'ammenda da 600 euro a 3.000 euro.

Riacquistano inoltre rilievo penale entrambe le ipotesi di attività di ricerca e selezione del personale e supporto alla ricollocazione professionale, svolte sempre da soggetti non autorizzati, in quanto non iscritti all'albo ministeriale ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 276/2003: è ora prevista la pena dell'arresto fino a 3 mesi o dell'ammenda da 900 a 4.500 euro, che scende ad arresto fino a 45 giorni o ammenda da 300 euro a 1.500 euro in assenza dello scopo di lucro.

Non vengono, invece, toccate tutte le ipotesi di somministrazione e intermediazione non autorizzata con sfruttamento dei minori<sup>(107)</sup>, la cui pena resta l'arresto fino a 18 mesi e l'ammenda aumentata fino al sestuplo.

Da ultimo sulla carrellata delle novità normative, l'articolo 29, comma 4, della legge n. 56/2024, nell'abrogare l'articolo 38-*bis* del decreto legislativo n. 81/2015, ha modificato il trattamento sanzionatorio della somministrazione

---

<sup>(106)</sup> In presenza di appalto illecito che coinvolga più soggetti (ad esempio, committente e più imprese appaltatrici), il limite di 50.000 euro trova applicazione in riferimento a ciascun appalto: cfr. nota Min. lav. n. 15764/2016. Si veda anche P. RAUSEI, *Dal PNRR tutele per il lavoro, riassetto delle ispezioni e nuove sanzioni*, cit., p. 740 ss.

<sup>(107)</sup> La locuzione "sfruttamento dei minori" fa riferimento al disposto normativo di cui alla l. n. 977/1967, come modificata dal d.lgs. n. 345/1999, relativa all'impiego lavorativo di minori che non hanno compiuto i 15 anni di età e comunque non hanno concluso il periodo di istruzione obbligatoria, nonché agli adolescenti (minori tra i 15 anni e i 18 anni di età che hanno concluso l'obbligo scolastico) adibiti nelle mansioni, nei processi e nei lavori espressamente considerati dall'art. 6 della l. n. 977/1967.

fraudolenta<sup>(108)</sup> e ha riportato la fattispecie all'interno della sede originaria, rappresentata dal decreto legislativo n. 276/2003. Per effetto di questa modifica, all'articolo 18 di quest'ultimo articolato normativo è stato aggiunto il comma 5-ter, secondo cui, «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»<sup>(109)</sup>.

In precedenza, la sanzione prevista dall'abrogato articolo 38-bis citato puniva sempre il somministratore e l'utilizzatore, ma con la sola pena dell'ammenda di 20 euro per ciascun lavoratore coinvolto e per ciascun giorno di somministrazione. Inoltre, come chiarito dalla circolare INL n. 3/2019, in tutte le ipotesi di appalto illecito, ritenuto al contempo anche fraudolento, coesistevano sia la sanzione amministrativa ex articolo 18, comma 5, decreto legislativo n. 276/2003 (vigente *ratione temporis*), sia quella penale di cui al citato articolo 38-bis.

L'introduzione di un nuovo comma 5-ter all'articolo 18 del decreto legislativo n. 276/2003, successivo al comma 5-bis, e l'aumento dell'importo dell'ammenda da 20 a 100 euro, con l'inserimento anche della pena detentiva (arresto fino a 3 mesi), ha portato i primi commentatori<sup>(110)</sup> a ritenere che la fattispecie della somministrazione fraudolenta abbia ora valore di progressione criminosa rispetto all'appalto illecito: in tal senso, pertanto, ove ricorrano, oltre ai presupposti di illiceità dell'appalto ai sensi del comma 5-bis, anche quelli di fraudolenza indicati nel successivo comma 5-ter, andrà applicata unicamente la pena prevista da quest'ultimo comma<sup>(111)</sup>.

I criteri di determinazione della sanzione sono gli stessi previsti per la sanzione di cui al comma 5-bis: va quindi applicata la prescrizione obbligatoria, tenendo altresì conto dei limiti minimi e massimi, rispettivamente pari a 5.000 euro e 50.000 euro, stabiliti dal comma 5-quinquies, con l'effetto paradossale di aumentare gli importi nel breve periodo dell'esternalizzazione e di contenerli invece nei

---

<sup>(108)</sup> P. RAUSEI, *Somministrazione fraudolenta, illecita e irregolare*, in *Guida alle Paghe*, 2024, n. 7.

<sup>(109)</sup> Sotto il profilo civilistico, invece, il contratto deve ritenersi nullo per frode alla legge ai sensi degli artt. 1344 e 1418 c.c., con le conseguenze di cui all'art. 38 del d.lgs. n. 81/2015: «il contratto di somministrazione è nullo e i lavoratori sono considerati a tutti gli effetti alle dipendenze dell'utilizzatore».

<sup>(110)</sup> M. PAGANO, *La somministrazione non autorizzata ritorna nel penale*, cit.

<sup>(111)</sup> Non è, tuttavia, da escludere che la violazione del comma 5-ter si realizzi anche indipendentemente dalla presenza di un appalto illecito: la stessa circ. INL n. 3/2019 ha evidenziato come la somministrazione fraudolenta potesse ricorrere anche in occasione di leciti contratti di somministrazione, stipulati con agenzia autorizzate.

Il diritto penale per la tutela della persona che lavora tra inidoneità dissuasiva e ineffettività

casi di durata prolungata (mesi o anni). Anche per questa violazione occorre tener conto della maggiorazione del 20% prevista dall'articolo 1, comma 445, lettera *d*, n. 1, della legge n. 145/2018 <sup>(112)</sup>.

Vi è inoltre la previsione di maggiorazioni e circostanze aggravanti. Quanto alle prime, l'INL – con la nota n. 1091/2024 – ha chiarito che: la maggiorazione di cui al comma 1, lettera *e*, articolo 1, legge n. 145/2018, trova applicazione laddove il datore di lavoro, nei 3 anni precedenti, sia stato destinatario di uno qualsiasi dei provvedimenti sanzionatori amministrativi o penali di cui alla precedente lettera *d* del medesimo comma, costituendo, sostanzialmente, una recidiva “semplice” <sup>(113)</sup>; la maggiorazione della sanzione prevista dal comma 5-*quater* del nuovo articolo 18, ferma restando l'applicazione delle maggiorazioni indicate dalla legge n. 145/2018, troverà altresì applicazione nel caso di recidiva “specifica”, ossia abbia a riferimento una delle condotte già sanzionate ai sensi del medesimo articolo 18.

Questo meccanismo incrementale si applica a tutte le ipotesi sanzionatorie previste dall'articolo 18, ivi compresa, quindi, la somministrazione fraudolenta.

L'aggravante dello sfruttamento di lavoratori minori, invece, inspiegabilmente non è stata contemplata per la somministrazione fraudolenta. Per quest'ultima, infatti, l'ormai abrogato articolo 38-*bis* del decreto legislativo n. 81/2015 prevedeva che, ferme restando le sanzioni previste dall'articolo 18 per la somministrazione illecita, il somministratore e l'utilizzatore venissero puniti con la pena dell'ammenda di 20 euro per ciascun lavoratore coinvolto e per ciascun giorno di somministrazione. Pertanto, l'aggravante prevista in caso di sfruttamento di lavoratori minori era fatta salva dall'applicazione delle sanzioni previste dal comma 5-*bis* dell'articolo 18.

Adesso che, invece, questa contravvenzione ha acquisito una distinta autonomia rispetto a quella prevista per la somministrazione illecita, sarebbe stato necessario che l'aggravante fosse espressamente integrata anche nel testo del comma 5-*ter*, attualmente destinato a punire proprio la somministrazione fraudolenta.

Pertanto, ci troviamo dinanzi al paradosso che, in caso di sfruttamento di lavoratori minori, vengono oggi puniti più severamente i contravventori di un ap-

---

<sup>(112)</sup> Si veda la nota INL n. 1091/2024.

<sup>(113)</sup> A titolo esemplificativo ne deriverebbe che, in presenza di una sanzione comminata nei 3 anni precedenti in via definitiva anche per violazioni diverse da quelle di cui all'art. 18 ma ricomprese nella citata lett. *d* – ad esempio: ordinanza ingiunzione non impugnata in materia di lavoro “in 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*).

palto illecito (reato colposo) rispetto a quelli che hanno posto in essere un appalto fraudolento (reato doloso con maggior disvalore sociale) per i quali, invece, non è adesso più prevista questa aggravante <sup>(114)</sup>.

Il nuovo comma 5-*quinquies* del citato articolo 18 prevede dei limiti entro i quali determinare in concreto le sanzioni. In particolare, l'importo delle ammende proporzionali previste da tale disposizione non può, in ogni caso, essere inferiore a 5.000 euro né superiore a 50.000 euro. Tali limiti minimi e massimi andranno applicati – come anticipato – ai reati di somministrazione non autorizzata (articolo 18, commi 1, primo periodo, e 2) e fraudolenta (articolo 18, comma 5-*ter*), nonché all'appalto e al distacco illeciti (articolo 18, comma 5-*bis*), per i quali sono previste pene pecuniarie proporzionali per ogni lavoratore occupato e ogni giornata di lavoro.

Al riguardo va evidenziato che il congelamento della soglia massima di 50.000 euro già prevista in passato per la sanzione amministrativa depenalizzata dal decreto legislativo n. 8/2016, anche in questo caso ineluttabilmente riduce in maniera sensibile l'effetto deterrente prodotto dalla reintroduzione delle fattispecie contravvenzionali. Difatti, ipotizzando che i contravventori adempiano al provvedimento di prescrizione obbligatoria impartita, nella peggiore delle ipotesi potranno estinguere il reato con il pagamento della somma di 12.500 euro (un quarto della soglia massima di 50.000 euro). Prima della novella introdotta dal decreto-legge n. 19/2024, in caso di adempimento alla diffida obbligatoria (articolo 13, decreto legislativo n. 124/2004) il trasgressore poteva essere chiamato a pagare una sanzione amministrativa massima di 16.667 euro (un terzo della soglia massima di 50.000 euro).

Pertanto, oggi assistiamo ad un altro paradosso, poiché il carico sanzionatorio massimo a carico del contravventore si è addirittura ridotto.

Sul punto si noti, peraltro, che la previsione di un tetto massimo di queste sanzioni sembrerebbe porsi anche in contrasto coi principi generali contenuti nell'articolo 27 c.p., secondo cui «le pene pecuniarie proporzionali non hanno limite massimo».

Si evidenzia, inoltre, che la presenza di questa soglia massima mortifica anche le finalità deflattive e l'apparente “severità” interpretativa derivante dall'applicazione di tutte le maggiorazioni. Difatti, in buona parte dei casi, l'applicazione degli incrementi connessi alle recidive e alle aggravanti servirà soltanto a raggiungere più rapidamente il tetto massimo, senza conseguenze economiche ulteriori a carico dei contravventori.

Relativamente al regime intertemporale della nuova disciplina sanzionatoria, l'INL, per mezzo della nota n. 1133 del 24 giugno 2024, ha chiarito che: per le condotte iniziate ed esaurite prima del 2 marzo 2024 continua ad applicarsi il

---

<sup>(114)</sup> Cfr. nota INL n. 1091/2024.

precedente regime sanzionatorio di natura amministrativa; per le condotte realizzate a decorrere dal 2 marzo 2024 trovano applicazione le nuove sanzioni penali del decreto-legge n. 19/2024; le condotte iniziate prima del 2 marzo 2024 e proseguite dopo tale data avranno un rilievo esclusivamente penale e saranno, pertanto, soggette alle pene stabilite dal novellato articolo 18 del decreto legislativo n. 276/2003. Difatti, la somministrazione non autorizzata (articolo 18, commi 1, primo periodo, e 2) e fraudolenta (articolo 18, comma 5-*ter*), nonché le ipotesi di appalto e distacco privi dei requisiti di legge (articolo 18, comma 5-*bis*) sono reati di tipo permanente che si consumano nel momento in cui la condotta antiggiuridica cessa <sup>(115)</sup>. Pertanto, per questa tipologia di reati si applica la sanzione vigente nel momento in cui cessa la condotta illecita, mentre il periodo antecedente all'entrata in vigore della disposizione penale concorre quale mero elemento di quantificazione delle ammende.

Conclusivamente, all'esito di questa carellata, possiamo formulare tre considerazioni sul passaggio da un apparato sanzionatorio amministrativo ad uno penale. *In primis*, le nuove contravvenzioni, definitivamente sottratte agli effetti della depenalizzazione di cui al decreto legislativo n. 8/2016, risultano assoggettate ora al meccanismo estintivo della prescrizione obbligatoria ai sensi dell'articolo 20 ss. del decreto legislativo n. 758/1994 e, pertanto, rientranti nelle competenze degli organi di vigilanza, aumentandone il carico di lavoro, sebbene notoriamente in carenza cronica di organico.

Questo, unitamente alla determinazione di un limite massimo per le ammende proporzionali, neutralizza, di fatto, l'efficacia della riforma, la quale reintroduce solo in astratto la rilevanza penale delle condotte, senza però incidere significativamente sull'efficacia deterrente delle norme, quantomeno nei confronti di soggetti sufficientemente patrimonializzati.

*In secundis*, in sede di giudizio, specie a fronte di un'opposizione presentata avverso un decreto penale di condanna *ex* articolo 461 c.p.p., prima della dichiarazione di apertura del dibattimento l'imputato, salvo non risulti recidivo reiterato ovvero delinquente abituale o professionale, potrà ora accedere all'oblazione (discrezionale) di cui all'articolo 162-*bis* c.p., chiedendo di essere ammesso al pagamento di una somma corrispondente alla metà della pena pecuniaria massima stabilita per la contravvenzione, sempre che il giudice non respinga la domanda in ragione della particolare gravità dei fatti. Di tal modo, si riduce comunque l'impatto afflittivo della reintrodotta sanzione penale.

In terzo luogo, il regime probatorio processuale penalistico è molto più gravoso rispetto a quello amministrativo, ricadendosi dunque nell'"oltre ogni ragionevole dubbio", che richiede una prova ben più solida della mancanza degli indici di

---

<sup>(115)</sup> Cfr. Cass. 16 dicembre 2016, n. 25313.

genuinità dell'esternalizzazione e intermediazione, complicando, pertanto, sin dall'inizio, l'attività degli organi di vigilanza.

#### 4. L'ineffettività della sanzione penale a presidio delle norme a tutela della persona che lavora

Dall'analisi sino qui condotta si approda inevitabilmente alla formulazione di alcune considerazioni.

La prima è più una constatazione che riguarda il dilagante (ed esagerato) utilizzo della sanzione penale come strumento del diritto del lavoro, con una c.d. penalizzazione diffusa, quantomeno fino ad una prima inversione di rotta iniziata con la legge di depenalizzazione n. 689/1981.

Tra i plurimi motivi alla base di tale scelta legislativa, sicuramente di prim'ordine è stata la consapevolezza dell'incapacità dei meccanismi di tutela individuale ad apprestare idonea protezione ai diritti sottesi alla disciplina lavoristica. In molti casi, infatti, l'utilizzo dello strumento penale <sup>(116)</sup> non ha trovato giustificazione nella rilevanza dell'interesse protetto o nel suo risvolto di carattere pubblicistico (come potrebbe sostenersi per il caso del settore della salute e sicurezza sul lavoro), bensì nella mera esigenza di sopperire all'inidoneità in concreto a raggiungere lo scopo delle misure alternative in astratto disponibili nel panorama repressivo e rimediabile giuslavoristico <sup>(117)</sup>, anche per la concorrente difficoltà dei lavoratori (dovuta a fattori diversi, da quello socio-economico a quello culturale) di agire in giudizio per la tutela dei propri interessi.

La strategia della penalizzazione diffusa non ha, però, né portato con sé l'auspicata attuazione delle garanzie riconosciute al lavoratore, né ha soddisfatto realmente le esigenze deterrenti e repressive, pur incombendo minacciosa sui datori di lavoro <sup>(118)</sup>.

Con il tempo, invero, l'utilizzo dello strumento penale ha subito una dispersione del grado di effettività, a causa dell'abnorme inflazione normativa prodotta dalla proliferazione di quei reati che la dottrina penalistica ha denominato "bagatelari" <sup>(119)</sup>.

In questa direzione, senz'altro un ruolo altrettanto importante è stato rivestito dalla manifesta inadeguatezza dei meccanismi di accertamento e repressione delle violazioni; inoltre, piuttosto infelice, si è dimostrata la scelta in favore della

---

<sup>(116)</sup> Cfr. F. GIUNTA, *Quale giustificazione per la pena? Le moderne istanze della politica criminale tra crisi dei paradigmi preventivi e disincanti scientifici*, in PD, 2000, n. 2.

<sup>(117)</sup> Così S. TORDINI CAGLI, *op. cit.*, p. 614.

<sup>(118)</sup> Si veda anche L. STORTONI, *op. cit.*

<sup>(119)</sup> J. KRÜPELMANN, *Die Bagatelldelikte. Untersuchungen zum Verbrechen als Steigerungsbegriff*, Duncker & Humblot, 1966, p. 5 ss.; T. PADOVANI, *Diritto penale del lavoro. Profili generali*, cit.

natura contravvenzionale dei reati, accompagnata dall'estrema tenuità delle sanzioni (coincidente nella maggior parte dei casi dalla sola ammenda), con l'effetto che, anche per l'operatività dei vari meccanismi di nullificazione, le pene raramente vengono effettivamente scontate dal reo: si pensi, ad esempio, alla prescrizione, al patteggiamento, all'oblazione, alla sospensione condizionale della pena, alla sospensione del procedimento con messa alla prova, alle periodiche amnistie e così via.

Del resto, la pressoché totale assenza di efficacia deterrente è alla base delle più diffuse critiche della dottrina penalistica al modello contravvenzionale, che ha portato a riflettere sulla stessa opportunità di superare tale categoria di reati, trasferendola nel calderone del diritto penale amministrativo <sup>(120)</sup>.

Infatti, la sanzione contravvenzionale non è di per sé idonea a scoraggiare la violazione della normativa: la mitezza della pena, la possibilità di estinguere il reato con l'oblazione, la non iscrivibilità delle condanne sul certificato penale, sono tutte cause della relativa indifferenza che si finisce per provare di fronte a ciò che non va al di là del semplice "fastidio".

In altri termini, l'incremento del numero delle fattispecie penali ha portato ad una riduzione del significato lesivo dei fatti criminosi in esse tipizzati, con il maldestro esito di aver creato, come ha efficacemente affermato autorevole dottrina, un sistema «imponente e farraginoso ma sostanzialmente innocuo» <sup>(121)</sup>.

Certamente, una disciplina che punisce debolmente le condotte vietate e che va a braccetto con un apparato ispettivo che consente al trasgressore di confidare nell'impunità, non garantisce una efficace deterrenza; infatti, come noto, la pena, per esercitare le note funzioni general- e special-preventive, deve essere non solo proporzionalmente giusta, ma soprattutto certa e pronta <sup>(122)</sup>.

In aggiunta, si segnali anche la criticabile tecnica di tipizzazione delle fattispecie, costruite molte volte attraverso il rinvio a precetti extrapenali, con evidente incidenza negativa anche sul piano della tassatività e determinatezza e, dunque, sulla conoscibilità del precetto e, da ultimo, proprio sulla stessa efficacia deterrente.

Questa perversione del sistema si è manifestata in modo lampante (anche) nell'ambito della salute e sicurezza sul lavoro, dove la sanzione penale è divenuta per i datori di lavoro, nella valutazione dei rapporti tra costi e benefici, un "costo da preferire" a quelli necessari per investire sulla sicurezza aziendale, e la presa

---

<sup>(120)</sup> L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Laterza, 1989, p. 743 ss.; si veda anche A. CADOPPI, *Il "reato penale". Teorie e strategie di riduzione della criminalizzazione*, ESI, 2022, p. 323 ss.

<sup>(121)</sup> Così T. PADOVANI, *Diritto penale del lavoro. Profili generali*, cit., p. 207.

<sup>(122)</sup> Come sosteneva Cesare Beccaria, «la certezza di un castigo, benché moderato, farà sempre una maggiore impressione che non il timore di un altro più terribile, unito colla speranza dell'impunità» (*Dei delitti e delle pene*, Livorno, 1764, edizione a cura di Renato Fabietti, Mursia, 1973, cap. XXVII, p. 66). Al proposito si veda anche per approfondimenti M. RUOTOLO, *op. cit.*

di consapevolezza della ineffettività della minaccia dello strumento penale ha portato all'introduzione di meccanismi premiali che hanno di fatto posto nel nulla i termini fisiologici della relazione reato/pena, così "infrangendo" in maniera pressoché generalizzata per tutte le incriminazioni la ordinaria "sequenza" <sup>(123)</sup>.

Quindi, il progressivo sfilacciamento del diritto penale del lavoro ha indotto la dottrina a denunciarne la portata più simbolica che reale, definendolo non solo – come detto – nei termini di un sistema «imponente e farraginoso ma sostanzialmente innocuo», ma anche come ipocrita <sup>(124)</sup>, o addirittura alla stregua di una «provincia in cui trova ospitalità la cattiva coscienza dell'ordinamento, cattiva perché falsa e falsa perché assume lo scarto tra norma scritta e realtà effettuale come un dato permanente con radici strutturali» <sup>(125)</sup>.

In sintesi, c'è uno scarto tra le pene minacciate, le pene applicate e quelle poi eseguite, ponendosi anche la non banale necessità di una riflessione sul tempo che intercorre tra la commissione del reato e la risposta giudiziaria.

Proprio dall'implosione del modello repressivo-afflittivo di stampo penale si è dunque originato il secondo filone sanzionatorio, quello amministrativo, con la progressiva depenalizzazione di gran parte dei reati in materia di lavoro.

Del resto, l'utilizzo di sanzioni amministrative, in espansione anche in altri ambiti disciplinari (come in quello del diritto commerciale) e in altri ordinamenti di *civil law* (vedi, ad esempio, Germania e Spagna), nasce e si sviluppa con il chiaro intento di deflazionare l'utilizzo della sanzione penale <sup>(126)</sup>.

Quale contrappeso della riduzione dell'area del penalmente rilevante si è prodotta un'estensione delle principali garanzie tipiche del diritto penale anche al diritto amministrativo, andando ad assottigliare la linea di confine tra i due modelli sanzionatori <sup>(127)</sup>: si pensi al principio di legalità, a quello di irretroattività e al *ne bis in idem*.

Restano ovviamente le sostanziose differenze in ordine alla concreta e tempestiva reazione ordinamentale agli illeciti, che fanno propendere per la scelta del presidio amministrativo nell'ambito giuslavoristico (su cui *amplius infra*).

---

<sup>(123)</sup> Così S. TORDINI CAGLI, *op. cit.*, cit., p. 614, che parafrasa il titolo del volume di A. DI MARTINO, *La sequenza infranta. Profili della dissociazione tra reato e pena*, Giuffrè, 1998.

<sup>(124)</sup> A. DE FELICE, *Le sanzioni nel diritto del lavoro*, cit., p. 13.

<sup>(125)</sup> U. ROMAGNOLI, *op. cit.*, p. 351.

<sup>(126)</sup> C.E. PALIERO, *La legge 689 del 1981: prima «codificazione» del diritto penale amministrativo in Italia*, in *PD*, 1983, n. 1; F. SGUBBI, *Depenalizzazione e principi dell'illecito amministrativo*, in *L'Indice Penale*, 1983, n. 2; E. DOLCINI, *Sanzione penale o sanzione amministrativa: problemi di scienza della legislazione*, in *RIDPP*, 1984, n. 2.

<sup>(127)</sup> C.E. PALIERO, *Il «diritto penale-amministrativo»: profili comparatistici*, in *RTDPub*, 1980, n. 4.

Il diritto penale per la tutela della persona che lavora tra inidoneità dissuasiva e ineffettività

## 5. Sanzioni amministrative vs sanzioni penali: depenalizzare non (sempre) vuol dire mitigare

Gli interventi repressivi degli ultimi trent'anni svelano un ricorrente dato comune, tradendo una tendenza all'uso simbolico e pletorico del diritto penale: simbolico, perché la tecnica di formulazione delle fattispecie incriminatrici si traduce sempre più spesso in previsioni farraginose, irragionevoli e dotate di severe sanzioni ma oscure dal punto di vista teorico e applicativo; pletorico, perché la proliferazione delle norme penali, soprattutto di nuovo conio, si affianca frequentemente all'ambito di operatività "naturale" dell'illecito amministrativo.

Si è detto infatti che il diritto penale, nella nostra esperienza, sia ormai "totale", perché «è invalsa nella collettività e nell'ambiente politico la convinzione che nel diritto penale si possa trovare il rimedio giuridico a ogni ingiustizia e a ogni male sociale»<sup>(128)</sup>.

È noto che il modello del diritto penale liberale sia da tempo in crisi, anche nella sua veste ideale<sup>(129)</sup>, e che l'abuso dello strumento penale si sia rivelato causa di una paradossale rincorsa tra un progressivo e costante aumento degli editti sanzionatori e il potenziamento, dal lato procedimentale, di strumenti deflattivi che cercano di assicurare la stessa sopravvivenza del sistema<sup>(130)</sup>, ciclicamente congestionato.

Pertanto, dinanzi al classico cane che si morde la coda, lo stesso legislatore ha dato qualche segno di ravvedimento operoso e ha cominciato a tener conto della necessità di superare quelle concezioni meramente repressive che, poi, all'atto pratico si sono rivelate molto spesso prive di concreta efficacia.

Depenalizzare è diventato l'imperativo che ha risuonato per alcuni decenni nel nostro ordinamento, con ciò riferendosi a quel fenomeno di politica legislativa consistente nella progressiva riduzione dell'area di rilievo penale e nella sua sostituzione con altri strumenti di controllo sociale, alla cui base concorrono due fattori dialetticamente connessi, uno di natura culturale e l'altro più propriamente legislativo-istituzionale<sup>(131)</sup>.

Quanto al primo, in tutti i sistemi giuridici europei vi è una progressiva "erosione" del diritto penale, essendo sempre più diffusa la consapevolezza che

---

<sup>(128)</sup> F. SGUBBI, *Il diritto penale totale. Punire senza legge, senza verità, senza colpa. Venti tesi*, Il Mulino, 2019, p. 23; cfr. anche V. MANES, [Diritto penale no-limits. Garanzie e diritti fondamentali come presidio per la giurisprudenza](#), in [Questione Giustizia](#), 2019, n. 1, p. 86.

<sup>(129)</sup> Su questi temi si veda, per tutti, C.E. PALIERO, *L'autunno del patriarca. Rinnovamento o trasmutazione del diritto penale dei codici?*, in *RIDPP*, 1994, n. 4, p. 1249.

<sup>(130)</sup> O. DI GIOVINE, *La nuova legge delega per la depenalizzazione dei reati minori tra istanze deflative e sperimentazione di nuovi modelli*, in *RIDPP*, 2000, n. 4.

<sup>(131)</sup> Cfr. C.E. PALIERO, voce *Depenalizzazione*, in *Digesto delle Discipline Penali*, 1989, vol. III, p. 426 ss.

quest'ultimo «debba assumere, ora più che mai, un ruolo marginale entro la gamma [...] degli strumenti di controllo sociale o, altrimenti detto, di condizionamento dei comportamenti umani (per scoraggiare gli indesiderati e, semmai promuovere i socialmente utili)»<sup>(132)</sup>. Pertanto, in questo senso, la pena andrebbe utilizzata solo ed esclusivamente in caso di lesione o di messa in pericolo di beni giuridici particolarmente gravi<sup>(133)</sup>, evitando pene con intenti medicinali e pedagogici, o un diritto penale concepito come «manuale popolare di minimo etico»<sup>(134)</sup> e, ancor meno, come fatto di discriminazione tra il giusto e l'ingiusto<sup>(135)</sup>. Sotto il secondo profilo menzionato, invece, si è già anticipato come negli scorsi decenni si sia assistito ad una ipertrofia del sistema penale, che ha prodotto più norme penali di quante necessarie, con conseguenze tutt'altro che trascurabili: da un lato, l'ingolfamento delle aule dei tribunali che hanno rallentato i tempi della giustizia che tanto (e da tanto) l'«Europa» (ormai) ci critica<sup>(136)</sup>; dall'altro lato, vi è il fondato rischio di provocare anche un disorientamento tra gli stessi consociati<sup>(137)</sup>.

Per arginare questo fenomeno e sfrondare alcuni rami del sistema penale si è così fatto ricorso alla c.d. depenalizzazione, tramite la quale il legislatore, con un intervento ablativo, ha mantenuto la validità e il contenuto dei precetti, eliminando solo la valenza penale della sanzione, al contempo, attribuendole *ex lege* natura amministrativa<sup>(138)</sup>.

Del resto, è da ritenersi del tutto superata la risalente concezione secondo cui la sanzione amministrativa e quella penale non possono considerarsi fungibili, stante la differenza qualitativa degli interessi presidiati dall'una e dall'altra (rispettivamente, quelli particolari della pubblica amministrazione e quelli dell'individuo e della generalità dei consociati)<sup>(139)</sup>. Invero, oggi è ormai del tutto pacifico

---

<sup>(132)</sup> *Ibidem*.

<sup>(133)</sup> Cfr. M. SINISCALCO, *op. cit.*, p. 51.

<sup>(134)</sup> C.E. PALIERO, voce *Depenalizzazione*, cit., p. 426.

<sup>(135)</sup> Cfr. C. ROXIN, *Fragwürdige Tendenzen der Strafrechtsreform*, in *Radius*, 1966, n. 3, p. 37, secondo cui «la giustizia penale è un male necessario, se essa supera i limiti della necessità resta soltanto il male».

<sup>(136)</sup> Cfr. T. PADOVANI, *Promemoria sulla questione della giustizia*, in *Cass. Pen.*, 2007, n. 11, p. 4028, laddove nota che «la depenalizzazione, anche se perseguita con coerenza e attuata con costanza, non può sfrondare gli eccessi giudiziari, determinati per lo più da reati per i quali la depenalizzazione non è – per le più diverse ragioni – prospettabile».

<sup>(137)</sup> Sui rapporti tra prevenzione generale e sanzioni amministrative e sul ricorso alla depenalizzazione in chiave di maggior effettività della risposta sanzionatoria si veda anche G.A. DE FRANCESCO, *Diritto penale. I fondamenti*, Giappichelli, 2011, p. 5 ss.

<sup>(138)</sup> In questi termini si veda R. MAZZOLA, *Diritto penale e libertà religiosa dopo le sentenze della Corte costituzionale*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2005, n. 1, pp. 76-77.

<sup>(139)</sup> E. DOLCINI, *op. cit.*, pp. 591-592; *contra*, A. TESAURO, *Le sanzioni amministrative punitive*, Stabilimento Tipografico Tocco, 1925, p. 90 ss.

Il diritto penale per la tutela della persona che lavora tra inidoneità dissuasiva e ineffettività

il riconoscimento anche alla sanzione amministrativa della finalità di prevenzione e repressione degli illeciti <sup>(140)</sup>.

Sono prevalse, dunque, a larghi tratti, le istanze di riconduzione del diritto penale entro un “diritto penale minimo” <sup>(141)</sup>, nella convinzione che una eccessiva penalizzazione incida inevitabilmente in modo negativo sull’effettività e sull’efficienza del sistema sanzionatorio.

Infatti, nel momento in cui si fa strada, sia nella giurisprudenza sovranazionale sia in quella costituzionale domestica, l’idea della natura sostanzialmente penale di determinate sanzioni amministrative, ne consegue che non si possa affatto dare per scontato che esse siano più favorevoli rispetto alle sanzioni penali che sostituiscono per effetto degli interventi di depenalizzazione <sup>(142)</sup>.

Come si è cercato di dimostrare innanzi (§ 2 del presente capitolo), il ricorso alla depenalizzazione non corrisponde ad una minor considerazione del fatto illecito <sup>(143)</sup>, anzi, come nel caso del decreto legislativo n. 8/ 2016, la sanzione amministrativa (pecuniaria) può essere addirittura molto più grave di quella penale e agisce in modo ben più efficace.

Se è pur vero che la sanzione penale si caratterizza per la sua incidenza (attuale o potenziale) sul bene della libertà personale <sup>(144)</sup> – incidenza che è, viceversa, esclusa per la sanzione amministrativa <sup>(145)</sup> –, ed è altresì vero che la sanzione

---

<sup>(140)</sup> Per il riconoscimento della identità di funzione tra sanzione penale e sanzione amministrativa pecuniaria cfr. C.E. PALIERO, A. TRAVI, *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, Giuffrè, 1988, p. 309 ss., i quali trovano conferma della coincidenza delle finalità nel principio di specialità, ribadito dall’art. 9 della l. n. 689/1981 in materia di concorso tra illeciti penali e illeciti amministrativi.

<sup>(141)</sup> Si veda anche L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, cit.; L. FERRAJOLI, *Giustizia e politica. Crisi e rifondazione del garantismo penale*, Laterza, 2024; A. GARGANI, *Il diritto penale quale extrema ratio tra post-modernità e utopia*, in RIDPP, 2018, n. 3.

<sup>(142)</sup> Si veda anche C. cost. 5 dicembre 2018, n. 223. Per un commento della stessa si veda G.L. GATTA, *Non sempre ‘depenalizzazione’ equivale a ‘mitigazione’. La Corte costituzionale sull’irretroattività delle sanzioni amministrative ‘punitive’ più sfavorevoli di quelle penali (a proposito della confisca per equivalente per l’insider trading secondario)*, in [archivioppc.dirittopenalenonno.org](http://archivioppc.dirittopenalenonno.org), 13 dicembre 2018.

<sup>(143)</sup> Cfr. M. SINISCALCO, voce *Depenalizzazione*, in EGT, 1988, vol. X, p. 14; ma si veda anche G. BUTTARELLI, G. FIDELBO, *Nuove prospettive per una decriminalizzazione organica dei reati minori e per una razionalizzazione del sistema penale*, in *Cass. Pen.*, 1996, n. 7-8.

<sup>(144)</sup> Anche le sanzioni penali che vanno direttamente ad incidere sul patrimonio del soggetto sanzionato (la multa e l’ammenda) sono comunque indirettamente idonee ad incidere sulla libertà personale del soggetto sanzionato: infatti, come noto, la condanna alla pena pecuniaria riduce la possibilità di fruire in futuro del beneficio della sospensione condizionale della pena (detentiva), finendo così per incidere – sia pur indirettamente – sulla stessa libertà personale del reo. Al proposito si veda anche P. CERBO, *La nozione di sanzione amministrativa e la disciplina applicabile*, in A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI, F.F. TUCCARI (a cura di), *La sanzione amministrativa*, Giuffrè, 2016, p. 10 e tutta la letteratura ivi richiamata.

<sup>(145)</sup> Con l’eccezione, qui inconferente, dell’espulsione amministrativa dello straniero, qualora le si riconosca il carattere di sanzione e non già di misura ripristinatoria.

penale è l'unica a possedere un connotato speciale di stigmatizzazione sul piano etico-sociale del comportamento illecito <sup>(146)</sup>, difettando tale requisito invece nella sanzione amministrativa (oltre al fatto che per quest'ultima non è prevista l'iscrizione nel casellario giudiziale) <sup>(147)</sup>, cionondimeno vi sono sanzioni amministrative che hanno una carica afflittiva ben superiore rispetto a quelle penali (come, appunto, quelle predisposte dal legislatore nella trasformazione degli illeciti con il decreto legislativo n. 8/2016 e *supra* esaminate al § 2), con l'ulteriore peculiarità – non certo di secondo piano – dell'indefettibilità della loro esecuzione, tenuto conto che le sanzioni amministrative non possono essere condizionalmente sospese, a differenza di quanto accade per le pene.

Si rende evidente, quindi, la maggiore effettività della sanzione pecuniaria amministrativa rispetto alla multa e all'ammenda, che notoriamente scontano elevati tassi di mancata riscossione e, quindi, di ineffettività (con un elevato deficit di incasso anche per lo Stato) <sup>(148)</sup>.

Quindi, non potendosi sottovalutare il reale impatto della sanzione amministrativa sul trasgressore, “depenalizzare” non sempre equivale a “mitigare” <sup>(149)</sup>, ed è quanto accaduto con il decreto legislativo n. 8/2016 che per gli illeciti in materia di lavoro ha comportato un sostanziale inasprimento del trattamento sanzionatorio <sup>(150)</sup>, poi depotenziato con il *revirement* legislativo del 2024 per gli illeciti in materia di esternalizzazione.

Non a caso, il legislatore del 2016, consapevole della maggiore afflittività del trattamento sanzionatorio risultante allora dalla depenalizzazione, nel prevederne l'applicazione retroattiva aveva introdotto una clausola fondamentale per la legittimità costituzionale della disciplina transitoria: ai sensi dell'articolo 8, comma 3, del decreto legislativo n. 8/2016, ai fatti commessi prima dell'entrata in vigore del citato decreto, non poteva essere applicata una sanzione ammini-

---

<sup>(146)</sup> In argomento *amplius* A. CADOPPI, *op. cit.*, p. 375 ss.

<sup>(147)</sup> In questi termini anche C. cost. n. 223/2018, cit.

<sup>(148)</sup> Cfr. E. DOLCINI, *Sistema delle pene, primato del carcere, pena pecuniaria: ancora una volta, spunti per una riforma, lectio magistralis* svolta nell'ambito del Convegno *La pena, ancora: tra attualità e tradizione*, Milano, 10 maggio 2018. L'A. sottolinea che attualmente il tasso medio di riscossione delle pene pecuniarie sul territorio italiano si aggira attorno al 3%. In argomento cfr. altresì, in particolare, L. GOISIS, [L'effettività \(rectius ineffettività\) della pena pecuniaria in Italia, oggi](#), in [archivioipc.dirittopenaluomo.org](#), 13 novembre 2012. *Contra*, A. BERNARDI, *Il costo “di sistema” delle opzioni europee sulle sanzioni punitive*, cit., che lamenta un tasso di ineffettività della sanzione amministrativa per la penuria di risorse operative nell'apparato pubblico.

<sup>(149)</sup> Cfr. anche R. SANTUCCI, *L'effettività e l'efficacia del diritto del lavoro*, Giappichelli, 2021, pp. 83-84.

<sup>(150)</sup> In questa direzione G.L. GATTA, [Non sempre 'depenalizzazione' equivale a 'mitigazione'. La Corte costituzionale sull'irretroattività delle sanzioni amministrative 'punitive' più sfavorevoli di quelle penali \(a proposito della confisca per equivalente per l'insider trading secondario\)](#), cit.

strativa pecuniaria per un importo superiore al massimo della pena originariamente inflitta per il reato, tenuto conto del criterio di ragguaglio di cui all'articolo 135 c.p. (oltre a non poter essere applicate sanzioni amministrative accessorie, salvo che le stesse sostituissero corrispondenti pene accessorie).

Ad ulteriore conferma della tesi sostenuta, si noti che il modello sanzionatorio incentrato sul presidio amministrativo permette una reazione rapida all'illecito, non rallentata dalla necessità di rispettare le molte garanzie tipiche del processo penale, le sue regole di raccolta e acquisizione della prova (a cominciare dal "diritto al silenzio" della persona sospettata di aver commesso l'illecito) e il suo standard probatorio particolarmente elevato ("oltre ogni ragionevole dubbio")<sup>(151)</sup>; una reazione, quindi, pronta e celere, nonché capace di sfociare nell'inflizione di una sanzione immediatamente esecutiva e assistita da un alto grado di effettività nell'esecuzione<sup>(152)</sup>.

Infatti, le sanzioni amministrative (salvo rare eccezioni qui inconferenti) vengono comminate dall'amministrazione a valle di un procedimento che non è assoggettato alle garanzie tipiche di un processo<sup>(153)</sup>.

Da un lato, evitare – almeno in parte – l'apparato di garanzie del processo penale semplifica il procedimento di irrogazione della sanzione: l'accertamento dell'illecito e l'applicazione della sanzione avvengono senza la necessità di celebrare il processo penale, fermo restando che il provvedimento sanzionatorio può comunque essere impugnato, con un controllo successivo (ma meramente eventuale) del giudice<sup>(154)</sup>. Allo stesso tempo, però, non vengono meno tutte le garanzie penalistiche, essendo riconosciute anche agli illeciti amministrativi alcuni principi propri del sistema penale, quali quello di legalità, irretroattività e del *ne bis in idem*, ancorché l'accertamento dell'illecito e la sanzione siano determinati dall'amministrazione e non da un giudice. Inoltre, il diritto di difesa del (presunto) trasgressore è rafforzato dalle discipline relative all'obbligo di puntuale verbalizzazione e contestazione degli illeciti, comprensiva anche dell'indicazione delle fonti di prova. Vieppiù, gli stessi criteri di applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, previsti dall'articolo 11 della legge n. 689/1981, riecheggiano quelli dell'articolo 133 c.p.: la sanzione non è commisurata solo alla gravità oggettiva della violazione, ma dipende anche da una valutazione soggettiva (intensità del dolo o grado della colpa) e dalla condotta del trasgressore successiva

---

<sup>(151)</sup> Si veda anche S.M. CORSO, *Lavoro e processo penale. La tutela del lavoro nel e dal processo*, Giuffrè, 2018.

<sup>(152)</sup> Cfr. anche F. VIGANÒ, *Garanzie penalistiche e sanzioni amministrative*, in RIDPP, 2020, n. 4.

<sup>(153)</sup> A. TRAVI, *Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione*, Cedam, 1983.

<sup>(154)</sup> M. NOVELLA, *op. cit.*, p. 20 ss.

all'illecito, nonché dalla valutazione dei precedenti (eventuali recidive) del trasgressore riferibili alla stessa categoria di violazioni e dalle sue condizioni economiche <sup>(155)</sup>.

In questo modo l'apparato sanzionatorio beneficia di maggior agilità e, in molte circostanze (come quella del 2016), anche di una maggiore deterrenza, in ragione dell'inasprimento della sanzione pecuniaria collegata alla commissione dell'illecito, nonostante l'autorità amministrativa non disponga degli strumenti di indagine propri del pubblico ministero (né di significati poteri coercitivi nei confronti del sospetto trasgressore).

In quest'ottica, in una prospettiva *de jure condendo* per aumentare ancor di più l'afflittività della sanzione amministrativa, sarebbe da valutare l'inserimento della reiterazione (che fa da *pendant* alla recidiva penale), di modo da potersi giovare di un casellario amministrativo equivalente al casellario penale; inoltre, sarebbe anche opportuno estendere in ambito lavoristico i meccanismi di c.d. *naming and shaming*, attuati attraverso la pubblicazione delle sanzioni sul sito ufficiale dell'INL e del Ministero del lavoro, con un effetto stigmatizzante tra gli operatori del settore, forse non molto distante da quello caratteristico delle sanzioni penali.

## 6. Osservazioni finali

Negli ultimi decenni c'è stata un'inflazione penale in ambito lavoristico, spesso con abuso della decretazione d'urgenza – anche nella clamorosa assenza della necessità e dell'urgenza – e un evidente dissesto del linguaggio legislativo, che cozza con il principio di tassatività e determinatezza delle incriminazioni, aumentando lo spazio del creazionismo giudiziario, che in ambito penale dovrebbe essere del tutto confinato. Ciò ha implicato una serie di effetti regressivi, *in primis* tra tutti l'inefficacia e l'ineffettività delle pene minacciate ed eseguite <sup>(156)</sup>, nonché lo sfiancamento dei principi generali e della funzione di garanzia del diritto penale.

Bene aveva fatto il legislatore ad intraprendere il percorso di depenalizzazione, culminato con l'intervento “totale” del 2016 (cfr. *supra*, § 2 del presente capitolo), che aveva portato un contributo in termini di deterrenza delle sanzioni anche in ambito lavoristico.

---

<sup>(155)</sup> Per un'elencazione analoga delle caratteristiche delle sanzioni amministrative, con riferimento all'ordinamento tedesco, cfr. U. SIEBER, *Linee generali del diritto amministrativo punitivo in Germania*, in *RIDPP*, 2019, n. 1.

<sup>(156)</sup> Cfr. L. RISICATO, *Le tossine del populismo penale e gli strumenti di contrasto: leggendo Giustizia e politica di Luigi Ferrajoli*, in *discrimen.it*, 14 giugno 2024.

Il diritto penale per la tutela della persona che lavora tra inidoneità dissuasiva e ineffettività

Infatti, la degradazione in illecito amministrativo dei reati in campo economico-sociale non comporta una rinuncia all'effetto preventivo; anzi, la sanzione amministrativa pecuniaria, se opportunamente configurata nella sua entità (come appunto accaduto nel 2016), può anche essere più utile rispetto alla sanzione penale a controbilanciare i vantaggi che il trasgressore consegue ponendo razionalmente in essere l'illecito<sup>(157)</sup>. Vieppiù, e non è certo secondario, la sanzione amministrativa non è contornata da tutto quell'armamentario difensivo avverso la reazione del sistema penale volto a svilire la pena minacciata, che altro non fa che diminuirne l'efficace deterrente.

Non si può più sostenere, quindi, l'idea che l'espansione dell'illecito amministrativo si traduca *tout court* in una "bagatellizzazione della tutela"<sup>(158)</sup> e proprio l'ultima ondata depenalizzatoria aveva dimostrato che si poteva sostituire alla vecchia arma spuntata del diritto penale strumenti dotati di maggiore efficacia. Al proposito basti qui richiamare anche l'incisività della maxisanzione contro il lavoro sommerso, "punta di diamante" dell'intero apparato sanzionatorio giuslavoristico, la cui efficacia dissuasiva – stante il suo funzionamento e le soglie economiche previste – è indiscussa (si veda *amplius supra*, capitolo II, sezione I).

Ormai, anche le sanzioni amministrative sono assai afflittive e – pur continuando a non coinvolgere la libertà personale – suscettibili di incidere in maniera draconiana sul patrimonio del trasgressore-persona fisica o su quello dell'ente colpito dalla sanzione, prevedendosi altresì sanzioni interdittive, che limitano fortemente la libertà di attività economica dei loro destinatari<sup>(159)</sup>.

Del resto, la *summa divisio* tra sistema sanzionatorio amministrativo e sistema sanzionatorio penalistico per certi versi è in fase di superamento, come conferma la giurisprudenza (creativa) della Corte EDU sull'interpretazione estensiva delle garanzie di matrice penalistica contenute nella CEDU (a partire dal caso *Engel* del 1976 o, secondo altri, dal caso *Öztürk* del 1984)<sup>(160)</sup>, così da rendere sempre più "liquido" quello che fino a poco tempo fa era l'impermeabile confine concettuale di separazione tra i due sistemi sanzionatori.

---

<sup>(157)</sup> Cfr. C.E. PALIERO, *La sanzione amministrativa come moderno strumento di lotta alla criminalità economica*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Economia*, 1993, n. 4.

<sup>(158)</sup> *Contra*, G. MARINUCCI, E. DOLCINI, *Diritto penale "minimo" e nuove forme di criminalità*, in *RIDPP*, 1999, n. 3, almeno con riferimento all'uso del diritto sanzionatorio amministrativo nei confronti della criminalità dei c.d. colletti bianchi.

<sup>(159)</sup> M. DONINI, *Septies in idem. Dalla "materia penale" alla proporzione delle pene multiple nei modelli italiano ed europeo*, in *Cass. Pen.*, 2018, n. 7-8.

<sup>(160)</sup> P. PROVENZANO, *op. cit.*, e tutta la letteratura ivi citata. Si veda anche E. TRAVERSA, *La giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di sanzioni amministrative di diritto del lavoro*, in *ADL*, 2023, n. 2, I; C.E. PALIERO, *La sanzione amministrativa tra pena criminale e garanzie processuali*, in M. DONINI, L. FOFFANI (a cura di), *La "materia penale" tra diritto nazionale e diritto europeo*, Giappichelli, 2018, p. 209 ss.

Quindi, il *discrimen* tra la sanzione amministrativa e quella penale non può (più) individuarsi, come spesso viene erroneamente ritenuto, nel grado di severità del *malum* direttamente inflitto al loro destinatario <sup>(161)</sup>. Infatti, come è stato recentemente ribadito anche dalla Corte costituzionale, non può essere dato per pacifico «il generale maggior favore di un apparato sanzionatorio di natura formalmente amministrativa rispetto all'apparato sanzionatorio previsto per i reati» <sup>(162)</sup>.

Peraltro, nelle sanzioni amministrative pecuniarie, che rappresentano la «pena amministrativa per antonomasia» <sup>(163)</sup>, è insita la funzione punitiva e deterrente; parafrasando Beccaria, si può dire che la ragion d'essere delle sanzioni pecuniarie è proprio quella di «impedire al reo dal far nuovi danni ai suoi cittadini, e dal rimuovere gli altri dal farne uguali» <sup>(164)</sup>.

Invero, nel nostro ordinamento vi sono moltissimi illeciti amministrativi che portano all'irrogazione di sanzioni ben più aspre di quelle pecuniarie previste dal Codice penale, anche con riferimento all'ambito lavoristico. Basti considerare che in base all'articolo 24 c.p. la pena della multa consiste nel pagamento allo Stato di una somma non superiore a 50.000 euro; importo, questo, notevolmente più basso di alcune sanzioni amministrative, *in primis* la maxisanzione contro il lavoro sommerso.

In definitiva, la ricerca di un sistema punitivo diverso da quello penale, ben lontana dal tradursi nella dismissione della tutela dei lavoratori, esprime l'intento di garantirne efficacemente la protezione, oltre le grida manzoniane di una legislazione troppo spesso simbolica.

D'altro canto, seri dubbi sulla reale afflittività del penale concretamente non detentivo si erano posti anche nella alluvionale legislazione emergenziale emanata durante la crisi pandemica derivante dalla diffusione del virus SARS-CoV-2 <sup>(165)</sup>. Originariamente, la violazione delle misure di contenimento del rischio di contagio adottate dalle autorità competenti venivano punite ai sensi dell'articolo 650 c.p. <sup>(166)</sup>, ma tale risposta sanzionatoria sin dall'inizio aveva manifestato i propri

---

<sup>(161)</sup> A tal proposito P. CERBO, *Le sanzioni amministrative*, Giuffrè, 1999, p. 584.

<sup>(162)</sup> Così C. cost. n. 223/2018, cit. In tal senso si veda anche, e prima ancora, C. cost. 7 aprile 2017, n. 68, con la quale si critica la «presunzione, da cui muove il legislatore, che la sanzione amministrativa sia in ogni caso più favorevole di quella penale».

<sup>(163)</sup> P. CERBO, *Le sanzioni amministrative*, cit., p. 11.

<sup>(164)</sup> C. BECCARIA, *op. cit.*, p. 31.

<sup>(165)</sup> Per approfondimenti si rinvia a D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di) (2020), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, ADAPT University Press, vol. I, V. FILÌ (a cura di), [Covid-19 e rapporto di lavoro](#).

<sup>(166)</sup> La disposizione prevede l'arresto fino a 3 mesi o l'ammenda fino a 206 euro. Il che significava, in poche parole, che trattandosi di contravvenzione con sanzioni pecuniarie e detentive alternative, si poteva estinguere il reato per mezzo dell'oblazione (discrezionale) *ex art. 162-bis*

limiti dimostrandosi del tutto inefficace <sup>(167)</sup>, tanto che il Governo – con il decreto-legge n. 19/2020 (scelta confermata anche dalla successiva normativa stratificata in materia) – ha cambiato approccio, affidando il compito della repressione delle condotte vietate alla sanzione amministrativa (pecuniaria e, in certi casi, anche interdittiva), la quale certo non sarà stata idonea a limitare (concretamente o potenzialmente) la libertà personale del reo, né avrà generato lo stigma proprio della sanzione penale, ma si è rivelata molto efficace, facendo anche tesoro del detto secondo cui «l’italiano è più sensibile al portafoglio che alla fedina penale» <sup>(168)</sup>.

Questo conferma l’opportunità del definitivo abbandono dell’ossequio fideistico al “divo” diritto penale nella repressione delle violazioni in materia lavoristica <sup>(169)</sup>, con torsione verso la monetizzazione della reazione statale per la violazione dei precetti giuslavoristici, anche perché quando il diritto penale diventa eminentemente simbolico dalla fisiologia si scivola nella patologia.

Così, alla luce dei ragionamenti fatti, si apprezza la depenalizzazione del 2016 e stigmatizza il *dietrofront* del decreto-legge n. 19/2024, poiché il legislatore ha evidentemente posposto la tutela dei lavoratori coinvolti nelle esternalizzazioni alla necessità di soddisfare le grida popolari a seguito dei numerosi tragici infortuni sul lavoro, strumentalizzando la sanzione penale al fine di placare l’ansia da percezione di insicurezza collettiva sul luogo di lavoro. In un tale contesto, non si può non vedere come l’emotività che ha caratterizzato l’intervento sia il frutto di una razionalità distorta in cui più che guardare al fenomeno globale da gestire – quello della illegalità nel mondo del lavoro – ci si concentra sulla paura e sulla insicurezza da esso generata.

In altri termini, l’istituzione di nuovi reati, così come l’aumento delle pene già presenti, sono le uniche forme di intervento di un legislatore poco illuminato, che getta fumo negli occhi dell’opinione pubblica, ma che sostanzialmente risolve ben poco.

---

c.p. con il semplice pagamento di 103 euro (oltre alle spese del procedimento): poco più di un divieto di sosta, meno di un eccesso di velocità di modesta gravità.

<sup>(167)</sup> Si tenga conto che dai report quotidiani reperiti sul sito ufficiale del Ministero dell’interno è emerso che tra l’11 marzo e il 24 marzo 2020 sono state denunciate ai sensi dell’art. 650 c.p. per inosservanza delle misure prescritte per il contenimento del Covid-19 oltre 100.000 persone.

<sup>(168)</sup> Per approfondimenti in merito sia consentito il rinvio a G. PICCO, *Le sanzioni per l’inosservanza delle misure di contenimento del Covid-19: prime osservazioni*, in *LG*, 2020, n. 5; G. PICCO, *L’apparato sanzionatorio della legislazione emergenziale di prevenzione e contrasto al Covid-19*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *op. cit.*, p. 67 ss., e tutta la letteratura ivi citata.

<sup>(169)</sup> G. MORGANTE, *op. cit.*, p. 3323.

Anche per l'intervento del 2024, il legislatore ha voluto gonfiare i propri muscoli, per mostrare sensibilità nei confronti delle vittime sui luoghi di lavoro, ma sarebbe stato più saggio e proficuo lavorare su altri fronti, tra cui quello della prevenzione del reato.

Il problema è lo stesso da sempre: coprire con il populismo penale l'incapacità di affrontare alla radice i mali sociali via via emergenti, di fatto delegando un potere sempre più dilatato ai giudici, la cui autorità e autorevolezza sono sempre più contestate sia dagli attori politici sia dalla gente comune.

La facile illusione del diritto penale "a costo zero" <sup>(170)</sup>, quale strumento più economico rispetto ad impegnative politiche economico-sociali, ha favorito l'immagine di un sistema sanzionatorio suscettibile di estendersi all'infinito, e come tale, in grado di recepire la gigantesca domanda di giustizia penale.

Di conseguenza, sembra proprio che l'intervento del 2024 non si sottragga all'impressione che la montagna abbia partorito un topolino, giacché ritenere che la sola sanzione penale possa assicurare l'effettività e l'efficacia dei precetti giust-lavoristici appartiene a logiche di un passato di cui non si avvertiva davvero alcuna nostalgia.

L'ennesima dimostrazione di quanto sia inefficace la sanzione penale è data anche dal decreto legislativo n. 286/1998 (c.d. TU dell'immigrazione), ove sembra abbastanza evidente una strumentalizzazione in chiave simbolico-securitaria della risorsa repressiva, creando "terra bruciata" ed emarginazione intorno al soggetto migrante <sup>(171)</sup>.

Prendere sul serio i diritti dei lavoratori significa mutare prospettiva e intervenire con politiche economiche e sociali efficaci, rafforzando l'effettività soprattutto dei diritti sostanziali, nella consapevolezza che la risorsa penale costituisce un'apparente soluzione, che, pur riscuotendo notevole consenso a livello massmediatico, lascia per lo più intatte le cause e le condizioni che alimentano il lavoro irregolare <sup>(172)</sup>.

Il diritto penale, quantomeno in ambito lavoristico e, in generale, della legislazione sociale, deve tornare ad essere l'*extrema ratio* dell'ordinamento giuridico, imponendosi una rifondazione del garantismo penale che richiede il superamento del ruolo ipertrofico oggi occupato, e ciò deve andare a braccetto con adeguate attività di prevenzione dell'irregolarità nel mondo del lavoro, per il tramite di strumenti extrapenali, sicuramente più efficaci, che ne rimuovano o quantomeno riducano le cause. Come ha scritto Reyneri, «la buona occupazione può

---

<sup>(170)</sup> Si veda C.E. PALIERO, *Il principio di effettività del diritto penale*, cit., p. 443.

<sup>(171)</sup> A. CAVALIERE, *Le vite dei migranti e il diritto punitivo*, in *Sistema Penale*, 2022, n. 4, p. 50.

<sup>(172)</sup> Così V. TORRE, *Il lavoro sommerso e la sua possibile rilevanza penale*, in *RGL*, 2023, n. 3, I, pp. 422-423.

Il diritto penale per la tutela della persona che lavora tra inidoneità dissuasiva e ineffettività

scacciare la cattiva e le condizioni culturali e politiche che contribuiscono a riprodurla»<sup>(173)</sup>, pertanto obiettivo precipuo dovrebbe essere quello di agire sulle condizioni che ostacolano la crescita di una occupazione regolare.

Inoltre, quand'anche si ritenesse e soprattutto necessitasse – per l'importanza dei beni giuridici in gioco o per la gravità dei fatti – di continuare con lo strumento penale, in una prospettiva *de jure condendo*, si dovrebbe considerare l'opportunità di implementare anche nel mondo del lavoro istituti già pensati nell'ambito tributario a tutela degli interessi dell'Erario. Ci si riferisce, in primo luogo, alla inoperatività del meccanismo della sospensione condizionale della pena di cui all'articolo 163 ss. c.p. quantomeno per le condotte più gravi (si veda l'articolo 12, comma 2-*bis*, del decreto legislativo n. 74/2000) e, in secondo luogo, all'articolo 13-*bis*, comma 2, del decreto legislativo n. 74/2000, che – rivalutando il ruolo del lavoratore quale vittima delle illecite condotte datoriale – impedisce l'accesso al c.d. “patteggiamento” se prima non sia stato riparato interamente il danno.

In quest'ultimo caso, il momento di riparazione dell'offesa *post-factum* diverrebbe componente centrale della risposta sanzionatoria (seppur non sostitutiva della stessa) nel momento in cui il reo vuole accedere a meccanismi processuali “pre-miali”; diversamente, l'apparato sanzionatorio rischia di diventare una “giustizia che trita acqua”<sup>(174)</sup>. D'altronde, parafrasando Ferrajoli, c'è un sicuro criterio di valutazione degli ordinamenti politici: la loro civiltà si misura dal modo nel quale vengono trattate le persone più deboli, tra cui i lavoratori sfruttati e sommersi, e dalla misura nella quale viene salvaguardata la loro dignità di persone<sup>(175)</sup>.

Senza contare che nessuno vieta di sperare (se non di illudersi) che, prima o poi, il legislatore si convinca ad essere più parsimonioso nel ricorso alla sanzione penale. E, ciononostante, non esista una scelta da compiere una volta per tutte, a favore o contro la sanzione penale, ma esista invece un serio problema di politica legislativa che postula scelte oculate ed attente da parte del legislatore, nel contesto semantico della protezione effettiva degli interessi primari che soggiacciono nel mondo del lavoro<sup>(176)</sup>.

Non si vuole infatti negare in assoluto la deterrenza del rimedio penale, quanto, all'opposto, sostenere la necessità che il suo valore di intimidazione non si limiti al livello nominalistico e formale.

Occorre quindi rivedere l'intera materia del diritto sanzionatorio del lavoro, scegliendo con cautela i settori e gli interessi protetti nei quali la sanzione penale

---

<sup>(173)</sup> R. REYNERI, *Il lavoro nero: una storia vecchia, ma (purtroppo) sempre attuale*, in CNEL, [XXII Rapporto Mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2020](#), 2021, p. 402.

<sup>(174)</sup> Espressione ripresa da G. COLOMBO, *Sulle regole*, Feltrinelli, 2008.

<sup>(175)</sup> L. FERRAJOLI, *Giustizia e politica. Crisi e rifondazione del garantismo penale*, cit., p. 313.

<sup>(176)</sup> Si veda la già citata relazione Aidlass di C. SMURAGLIA, *Le sanzioni penali nella tutela del lavoro subordinato*, p. 66.

si giustifica o, anzi, si impone, subito dopo risolvendo anche il problema della tecnica normativa, della scelta del tipo delle pene, dell'efficacia preventiva, del coordinamento delle norme e così via.

Invero, il diritto del lavoro necessita di strumenti efficaci di gestione degli equilibri normativi raggiunti più che di simboli, per evitare quel rischio di svuotamento delle tutele indotto dall'evoluzione strutturale del modello economico e del mercato, ma già intrinseco nei mutamenti dei sistemi produttivi e dell'organizzazione del lavoro. Sarebbe, perciò, auspicabile che gli interventi andassero nella direzione del consolidamento dei rimedi preventivi e dell'attività di istituzioni specializzate che orientino e compulsino le condotte dei datori verso il rispetto delle regole poste a tutela della dignità dei lavoratori.

In un contesto siffatto, un'area penalmente protetta potrebbe accordare sostegno adeguato alla finalità di prevenzione generale nelle poche, ma rilevanti ipotesi, in cui questa si riveli davvero essenziale per il diritto del lavoro <sup>(177)</sup>.

---

<sup>(177)</sup> Così A. DE FELICE, *Le sanzioni nel diritto del lavoro*, cit., pp. 148-149.

## Conclusioni

Nel trattare dell'apparato sanzionatorio per la tutela dei diritti del lavoratore e per l'effettività del suo statuto protettivo è immanente l'interrogativo se prevalga l'interesse dell'individuo o quello pubblicistico, che, come si è detto in Premessa, sovente scavalca la stessa volontà del primo.

La tentazione di dare una risposta "ragionieristica" all'interrogativo è stata forte, ma si è cercato di metterla da parte, ritenendo che l'interesse pubblico concorra con quello del lavoratore supportandolo nei reiterati momenti di debolezza contrattuale, pur se non v'è dubbio che da una sospensione dell'attività e da una massimizzazione ci guadagni più lo Stato che non il lavoratore, al quale deve essere garantito (solo) un rapporto di lavoro di durata almeno trimestrale (cfr. *amplius supra*, capitolo II, sezione I, §§ 5 e 7).

Il discorso può ripetersi anche in campo contributivo, nel quale sovente le sanzioni a carico del datore pareggiano la contribuzione evasa, salvo i recenti interventi calmieratori del decreto-legge n. 19/2024.

Insomma, la sensazione è che l'apparato sanzionatorio di natura amministrativo alla fine produca per il lavoratore meno vantaggi di quanto si poteva immaginare. Spostando il discorso sul campo penalistico, le conclusioni non cambiano, anzi addirittura peggiorano, in quanto la punizione del reo per l'interesse pubblicistico e il bene giuridico leso non produce alcun vantaggio per il lavoratore e, al contempo, fallisce pure il suo obiettivo, stante l'articolato apparato di tutele che, come detto, viene assicurato nel nostro ordinamento all'imputato (cfr. *amplius supra*, capitolo III), oltre alla complessità (a volte farraginosità) delle fattispecie di reato (cfr. *amplius supra*, capitolo II, sezione II, e capitolo III).

Volendo tirare le somme di quanto emerso nel corso di questa ricerca, si possono raggiungere due conclusioni.

La prima è che l'apparato sanzionatorio di tipo amministrativo è comunque molto più efficace di quello penale, anche se per ottimizzarne ed estenderne gli effetti sarebbe necessario un ripensamento generale che, superando lo strumento della depenalizzazione affidata ad interventi contingenti, prevede una vera e propria depenalizzazione di sistema.

La seconda conclusione riguarda il concorso di interessi, nel senso che andrebbe evitato che quello pubblico finisca con il soverchiare quello privato. Una soluzione potrebbe essere quella di dirottare una quota delle sanzioni amministrative proprio a favore del lavoratore: ciò potrebbe essere utile e proficuo, ad esempio, nel caso di lavoro sommerso, esternalizzazioni fraudolente ed evasioni contributive, anche per evitare l'odioso e ricorrente fenomeno di una sorta di connivenza, se non vero e proprio "affratellamento", tra datore di lavoro e lavoratore, viste le ricadute negative che l'apparato sanzionatorio pubblicistico può avere sui lavoratori.

Si è ben consapevoli della portata epocale di siffatte proposte di modifica che toccano alcuni principi generali del nostro ordinamento, ma non v'è altra strada da imboccare per rendere davvero effettiva la tutela del lavoratore.

A ben guardare, non si tratta solo della conclusione di un'indagine, ma di un punto di partenza per un ulteriore percorso di ricerca.

## Bibliografia

- ALES E. (2014), *[Del lavoro sommerso o, meglio, “non dichiarato”: una tipizzazione giuridica fondata sul concetto di “attività remunerata”](#)*, in *DLM*, n. 1, pp. 11-25
- ALES E. (2014), *Undeclared Work: An Activity-Based Legal Typology*, in *European Labour Law Journal*, vol. 5, n. 2, pp. 156-166
- AMATI E. (2020), *L'enigma penale. L'affermazione dei populismi nelle democrazie liberali*, Giapichelli
- AMATI E. (2020), *[L'utopia della decenza. La giustizia penale ai tempi del populismo](#)*, in *discrimen.it*, 16 aprile, pp. 1-19
- AMATI E. (2019), *[Insorgenze populiste e produzione del penale](#)*, in *discrimen.it*, 3 giugno, pp. 1-34
- AMATUCCI C. (1982), *La disciplina sostanziale dell'illecito amministrativo*, in F. BERTOLINI, G. LATTANZI, E. LUPO, L. VIOLANTE (a cura di), *Modifiche al sistema penale*, Giuffrè, vol. I
- AMNESTY INTERNATIONAL (2012), *“Volevamo braccia e sono arrivati uomini”. Sfruttamento lavorativo dei braccianti agricoli migranti in Italia*
- ANSELMINI M. (2015), *Populismo e populismi*, in S. ANASTASIA, M. ANSELMINI, D. FALCINELLI, *Populismo penale: una prospettiva italiana*, Cedam
- ANTONUCCI C. (2016), *Una prospettiva italiana del populismo penale*, in *Studi sulla Questione Criminale*, n. 3, pp. 77-80
- ARENA M. (2011), *[Sfruttamento della manodopera e responsabilità dell'ente](#)*, in *www.reatisocietari.it*, 4 dicembre
- AVANZI F., RAUSEI P. (2024), *L. 29 aprile 2024, n. 56 di conversione del D.L. 2 marzo 2024, n. 19 (c.d. Decreto PNRR): Appalti, benefici contributivi, compliance previdenziale, ispezioni e sanzioni per una ripresa “resiliente” del lavoro regolare*, in *www.rivistalabor.it*, 1° maggio
- AVIO A. (1990), *Sulla natura delle «somme aggiuntive» dovute in caso di omissione contributiva*, in *RIDL*, n. 1, II, pp. 259-261
- BACHELET V. (1970), *Questioni in tema di depenalizzazione*, in *GCost*, n. 1, pp. 248-257
- BALBONI E. (1968), *Le origini della organizzazione amministrativa del lavoro*, Giuffrè

- BANO F. (2021), *Quando lo sfruttamento è smart*, in LD, n. 2, pp. 303-320
- BANO F. (2019), *Il lavoro povero nell'economia digitale*, in LD, n. 1, pp. 129-148
- BARATTA A. (2004), *Il Corpus Juris e la cultura giuridico-penale europea*, in S. MOCCIA (a cura di), *Ambito e prospettive di uno spazio giuridico-penale europeo*, ESI
- BARATTA A. (1990), *Funzioni strumentali e funzioni simboliche del diritto penale. Lineamenti di una teoria del bene giuridico*, in AA.VV., *Studi in memoria di Giovanni Tarello*, Giuffrè, 1990, vol. II
- BARBERIO M., CAMURRI V. (2020), [L'amministrazione giudiziaria di Uber: un possibile cortocircuito tra il sistema giuslavoristico e le misure di prevenzione](#), in [Giurisprudenza Penale Web](#), n. 7-8, pp. 1-20
- BARBERIS M. (2017), *Lo strano caso del populismo penale*, Il Mulino
- BARBIERI M. (2019), [Della subordinazione dei ciclofattorini](#), in [LLL](#), n. 2, I, pp. 1-56
- BARRACO E., SITZIA A., LUCCHIARI M. (2019), *Tutela dei diritti del lavoratore: vantaggi della conciliazione monocratica*, in DPL, n. 45, pp. 2729-2732
- BATTISTA L. (2022), *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità europea del lavoro*, Cacucci
- BAVARO V. (2023), *La dignità del lavoro nella democrazia industriale*, in G. ZILIO GRANDI (a cura di), *La dignità "del" e "nel" lavoro*, Giappichelli
- BAVARO V. (2021), *Sul concetto giuridico di Lavoro fra merce e persona*, in LD, n. 1, pp. 41-62
- BAVARO V. (2014), *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, in RDSS, n. 2, pp. 169-187
- BECCARIA C. (1764), *Dei delitti e delle pene*, Livorno (edizione a cura di Renato Fabietti, Mursia, 1973)
- BELLAVISTA A. (2023), *La prescrizione dei crediti retributivi dei lavoratori e le recenti pronunce della Cassazione*, in E. BALLETTI, R. SANTUCCI (a cura di), *Prescrizione dei crediti e stabilità del rapporto di lavoro. Opinioni a confronto*, Giappichelli
- BELLAVISTA A. (2021), [Le prospettive del diritto del lavoro dopo la pandemia](#), Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, n. 433
- BELLAVISTA A. (2020), *Cooperative e sfruttamento del lavoro nella logistica*, in RGL, n. 3, I, pp. 452-474
- BELLAVISTA A. (2020), *Evoluzione e prospettive del diritto del lavoro*, in DML, n. 3, pp. 541-557
- BELLAVISTA A. (2012), *Il lavoro e le imprese fantasma*, in RGL, n. 2, I, pp. 249-252
- BELLAVISTA A. (2008), *Al di là del lavoro sommerso*, in RGL, n. 1, I, pp. 9-24
- BELLAVISTA A. (2007), *L'emersione del "lavoro nero" nella legge finanziaria per il 2007*, in RDSS, n. 2, 379-421

## Bibliografia

- BELLAVISTA A. (2000), *Il lavoro sommerso*, Giappichelli
- BELLAVISTA A. (1998), *I contratti di riallineamento retributivo e l'emersione del lavoro sommerso*, in *RGL*, n. 1, I, pp. 93-122
- BELLAVISTA A. (1998), *I contratti di riallineamento retributivo*, in *NLCC*, n. 5-6, pp. 1393-1424
- BELLAVISTA A., GARILLI A. (2012), *Politiche pubbliche e lavoro sommerso: realtà e prospettive*, in *RGL*, n. 2, I, pp. 269-281
- BELLOMO S. (2017), *La nuova disciplina dei ricorsi al Comitato per i rapporti di lavoro*, in M. ESPOSITO (a cura di), *Il nuovo sistema ispettivo e il contrasto al lavoro irregolare dopo il Jobs Act*, Giappichelli
- BENINCASA G. (2024), *Il D.L. n. 19/2024 tra misure premianti e "patente a punti": soluzioni concrete o eccessivo formalismo?*, in *Boll. Spec. ADAPT*, n. 1
- BERNARDI A. (2018), *Il costo "di sistema" delle opzioni europee sulle sanzioni punitive*, in *RIDPP*, n. 2, pp. 557-594
- BERNARDI A. (2008), *Depenalizzazione. Profili teorici e pratici*, Cedam
- BEVERE A. (2016), *La condizione analoga alla schiavitù nella giurisprudenza e nella riforma legislativa*, in *Critica del Diritto*, n. 1, pp. 7-23
- BIN L. (2020), *Problemi "interni" e problemi "esterni" del reato di intermediazione illecita e sfruttamento di lavoro (art. 603-bis cp)*, in [www.lalegislazionepenale.eu](http://www.lalegislazionepenale.eu), 10 marzo, pp. 1-35
- BIZZARRO G. (2004), *La riforma dei servizi ispettivi e il ruolo del consulente del lavoro*, in C. LUCREZIO MONTICELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma dei servizi ispettivi in materia di lavoro e previdenza sociale. Commentario al decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124*, Giuffrè
- BLAIOTTA R. (2020), *Diritto penale e sicurezza del lavoro*, Giappichelli
- BOBBIO N. (1994), *Contributi ad un dizionario giuridico*, Giappichelli
- BOBBIO N. (1976), voce *Sanzione*, in *NDI*, vol. XVI
- BOLEGO G. (2005), *La diffida accertativa per crediti di lavoro pecuniari*, in *NLCC*, n. 4, pp. 957-972
- BONANOMI G. (2024), *La certificazione dei contratti di lavoro e di appalto negli ambienti confinati o sospetti di inquinamento*, in corso di pubblicazione in *LG*
- BONARDI O. (2023), *Pubblico e privato nella regolazione del lavoro agricolo: attori, governance, risorse e condizionalità sociale*, in O. BONARDI, L. CALAFÀ, S. ELSÉN, R. SALOMONE (a cura di), *Lavoro sfruttato e caporalato. Una road map per la prevenzione*, Il Mulino
- BONINI S. (2018), *La funzione simbolica nel diritto penale del bene giuridico*, *ESI*
- BORELLI S. (2021), *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, in *LD*, n. 2, pp. 281-301

- BORELLI S. (2020), *Who cares? La (mancanza di) dignità sociale per il lavoro di cura*, in *VTDL*, n. 3, pp. 653-674
- BOSCO I., CAPASSO S. (2023), *Efficacia delle politiche di contrasto al sommerso*, in *RGL*, n. 3, I, pp. 321-332
- BRAMBILLA P. (2022), *Il reato di intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo al banco di prova della prassi: spunti di riflessione sui confini applicativi della fattispecie alla luce della prima condanna per caporalato digitale nel caso Uber*, in *Sistema Penale*, n. 3, pp. 149-170
- BRAMBILLA P. (2017), *“Caporalato tradizionale” e “nuovo caporalato”*: recenti riforme a contrasto del fenomeno, in *Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell’Economia*, n. 1-2, pp. 188-222
- BRASCHI S. (2022), *Il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro: elementi costitutivi e apparato sanzionatorio*, in *LDE*, n. 2, pp. 1-52
- BRASCHI S. (2021), *Il concetto di “stato di bisogno” nel reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, in *Diritto Penale Contemporaneo – Rivista Trimestrale*, n. 1, pp. 113-135
- BRICOLA F. (1998), *La depenalizzazione nella legge 24 novembre 1981, n. 689: una svolta “reale” nella politica criminale?*, in F. BRICOLA, *Scritti di diritto penale*, Giuffrè, tomo II
- BRICOLA F. (1978), *Responsabilità penale per il modo e per il tipo di produzione*, in AA.VV., *La responsabilità dell’impresa per i danni all’ambiente e ai consumatori*, Giuffrè
- BUFFA F. (2008), *Lavoro nero*, Giappichelli
- BUSCEMA G. (2021), *Contrasto al lavoro irregolare: dalla sospensione dell’attività alle sanzioni. Cosa rischiano le imprese*, in [www.ipsoa.it](http://www.ipsoa.it), 18 dicembre
- BUTTARELLI G., FIDELBO G. (1996), *Nuove prospettive per una decriminalizzazione organica dei reati minori e per una razionalizzazione del sistema penale*, in *Cass. Pen.*, n. 7-8, pp. 2073-2081
- CADAMURO E. (2016), *Il nuovo volto del delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (“caporalato”)*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell’Economia*, n. 3-4, pp. 823-842
- CADOPPI A. (2022), *Il “reato penale”. Teorie e strategie di riduzione della criminalizzazione*, ESI
- CAFFIO S. (2023), *Il rafforzamento della vigilanza in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro tra competenze vecchie e nuove*, in *DRI*, n. 1, pp. 173-181
- CAFFIO S. (2023), *Povertà, reddito e occupazione*, ADAPT University Press
- CAFFIO S. (2019), *Brevi considerazioni sull’efficacia e sull’effettività degli strumenti di tipo amministrativo-sanzionatorio in materia di retribuzione*, in *ADL*, n. 5, I, pp. 1037-1055
- CAFFIO S., GRIECO A. (2016), *Ispettorato Nazionale del Lavoro*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Semplificazioni, sanzioni, ispezioni nel Jobs Act 2*, Cacucci
- CAIAZZA L., CAIAZZA R. (2015), *Rinascere l’Ispettorato nazionale del lavoro*, in *GLaw*, n. 26, pp. 58-60

## Bibliografia

- CALAFÀ L. (2021), *Per un approccio multidimensionale allo sfruttamento lavorativo*, in *LD*, n. 2, pp. 193-213
- CALAFÀ L. (2020), *Legalità e lavoro nel diritto “dopo” la pandemia*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 25 settembre
- CALAFÀ L. (2017), *Lavoro irregolare (degli stranieri) e sanzioni. Il caso italiano*, in *LD*, n. 1, pp. 67-90
- CALÒ R. (2020), *La tutela dei riders tra diritto penale e norme lavoristiche – riflessioni a margine della decisione del tribunale di Milano che ha disposto l'amministrazione giudiziaria nei confronti di Uber Italy s.r.l.*, in [www.giustizjainsieme.it](http://www.giustizjainsieme.it), 5 giugno
- CAMERA R. (2021), *Cassa integrazione, sospensione dell'attività d'impresa, sicurezza e vigilanza: le novità per i datori di lavoro*, in [www.ipsoa.it](http://www.ipsoa.it), 27 dicembre
- CAMMALLERI C.M. (2009), *Sistema della diffida accertativa per crediti patrimoniali. Struttura, disciplina, attuazione, rimedi*, Franco Angeli
- CAPUTI G., D'AMATI N., DEOTTO D., FERRANTI G., URICCHIO A. (2002), *L'emersione del lavoro irregolare*, Cacucci
- CARCHEDI F. (2020), *La componente di lavoro indecente nel settore agricolo. Casi di studio territoriale*, in OSSERVATORIO PLACIDO RIZZOTTO (a cura di), *Agromafie e caporalato. Quinto rapporto*, Futura
- CARINCI F. (2020), *Un invito alla discussione: il manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, in *ADL*, n. 5, I, pp. 1039-1055
- CAROSIELLI G. (2022), *Alla ricerca della razionalità perduta: il nuovo provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale tra aporie legislative ed interventi (correttivi?) di prassi*, in *DRI*, n. 1, pp. 327-335
- CAROSIELLI G. (2016), *Le (già numerose e non ancora definitive) precisazioni ministeriali sulle sanzioni in materia di “lavoro nero”, libro unico e buste paga dopo il decreto legislativo n. 151/2015*, in *DRI*, n. 1, pp. 285-291
- CAROSIELLI G. (2014), *Diffida a regolarizzare – Articolo 13*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *L'ispezione del lavoro dieci anni dopo la riforma. Il d.lgs. n. 124/2004 fra passato e futuro*, ADAPT University Press
- CAROSIELLI G. (2014), *I nuovi importi sanzionatori del piano c.d. “Destinazione Italia” nel regime temporale di applicazione chiarito dal Ministero del lavoro*, in *DRI*, n. 3, pp. 839-845
- CAROSIELLI G. (2014), *Personale ispettivo – Articolo 6*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *L'ispezione del lavoro dieci anni dopo la riforma. Il d.lgs. n. 124/2004 fra passato e futuro*, ADAPT University Press
- CAROSIELLI G. (2014), *Prevenzione e promozione – Articolo 8*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *L'ispezione del lavoro dieci anni dopo la riforma. Il d.lgs. n. 124/2004 fra passato e futuro*, ADAPT University Press

- CAROSIELLI G., SANTORO C., VENTURI D. (2019), *Teoria e pratica dell'ispezione del lavoro. L'accertamento ispettivo nel lavoro che cambia*, ADAPT University Press
- CARUSO A., RAUSEI P., SANTORO C. (2014), [Verso un'Agenzia unica per le ispezioni?](#), in [Boll. ADAPT, n. 25](#)
- CARUSO A.R. (2013), [La vigilanza sul lavoro negli altri Paesi europei](#), Working Paper ADAPT, n. 143
- CARUSO A.R. (2011), *La diffida accertativa per crediti patrimoniali: limiti e potenzialità*, in *LG*, n. 12, pp. 1211-1221
- CARUSO A.R., RAUSEI P. (2016), [Vigilanza sul lavoro 2015: irregolare il 66% delle aziende ispezionate](#), in [Boll. ADAPT, n. 8](#)
- CARUSO A.R., RAUSEI P. (2014), [Il nuovo codice deontologico per gli ispettori del Ministero del lavoro](#), Working Paper ADAPT, n. 149
- CASALE G. (2013), *Efficacia del diritto del lavoro e ruolo dell'ispezione del lavoro*, in *RIDL*, n. 2, I, pp. 301-338
- CASILLO R. (2020), *Diritto al lavoro e dignità*, Editoriale Scientifica
- CASSANO G. (2020), *Uber e il caporalato digitale: lo "smascheramento" dell'algorithm delle piattaforme*, in *Labor*, n. 5, pp. 655-665
- CASTRONUOVO D. (2018), [Sicurezza del lavoro: tra pan-penalizzazione e moltiplicazione della rilevanza illecita di una stessa trasgressione \(oltre il bis in idem\)](#), in [www.laegislazionepenale.eu](#), 28 marzo, pp. 1-16
- CASTRONUOVO D., CURI F., TORDINI CAGLI S., TORRE V., VALENTINI V. (2023), *Sicurezza sul lavoro. Profili penali*, Giappichelli
- CASU A. (2023), ["Io era tra color che son sospesi..."](#). *Incertezze applicative e prospettive future del nuovo provvedimento di sospensione ex art. 14 del d.lgs. n. 81/2008 dopo il d.l. n. 146/2021*, in [Diritto della Sicurezza sul Lavoro, n. 1](#), I, pp. 1-18
- CATALDO C. (2011), *La maxisanzione per il lavoro irregolare: passato e prospettive secondo la riforma*, in *RDSS*, n. 2, pp. 436-468
- CAVALIERE A. (2022), [Le vite dei migranti e il diritto punitivo](#), in [Sistema Penale, n. 4](#), pp. 43-71
- CERBO P. (2018), *La depenalizzazione fra giudice penale e amministrazione (e giudice dell'opposizione)*, in *Diritto Amministrativo*, n. 1, pp. 55-75
- CERBO P. (2016), *La nozione di sanzione amministrativa e la disciplina applicabile*, in A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI, F.F. TUCCARI (a cura di), *La sanzione amministrativa*, Giuffrè
- CERBO P. (2012), *Atti di accertamento della violazione*, in A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI (a cura di), *La sanzione amministrativa. Principi generali*, Giappichelli
- CERBO P. (1999), *Le sanzioni amministrative*, Giuffrè

## Bibliografia

- CHIAROMONTE W. (2018), «Cercavamo braccia, sono arrivati uomini». Il lavoro dei migranti in agricoltura fra sfruttamento e istanze di tutela, in *DLRI*, n. 158, pp. 321-356
- CHIAROMONTE W. (2012), L'accesso al mercato del lavoro nazionale degli stranieri altamente qualificati fra diritto dell'Unione europea e disciplina italiana: la direttiva 2009/50/CE e il d.lgs. 108/2012, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 4, pp. 13-36
- CIOFFI G. (2022), *Lavoro sommerso: applicazione della maxisanzione*, in *DPL*, n. 23, pp. 1453-1466
- CIOFFI G. (2022), *Sospensione dell'attività imprenditoriale*, in *DPL*, n. 8, pp. 475-485
- CIOFFI G. (2018), *Ispezioni in materia di lavoro e legislazione sociale*, in *DPL*, n. 44, pp. 2671-2677
- CISTERNA A. (2016), [È sfruttamento la violazione di prescrizioni minime](https://www.ntplusdiritto.it/sole24ore.com), in [ntplusdiritto.it-sole24ore.com](https://www.ntplusdiritto.it/sole24ore.com), 17 novembre
- CIUCCIOVINO S. (2023), *Undeclared work e lavoro sommerso: definizioni e fenomenologie nella prospettiva nazionale e sovranazionale*, in *RGL*, n. 3, I, pp. 351-365
- COIN F. (2017), *Salari rubati. Economia politica e conflitto ai tempi del lavoro gratuito*, Ombre Corte
- COLOMBO G. (2008), *Sulle regole*, Feltrinelli
- CONZ A., LEVITA L. (2016), *La depenalizzazione 2016. Il nuovo sistema punitivo penale, civile e amministrativo dopo i D. Lgs. 15 gennaio 2016, nn. 7 e 8*, Dike
- CORNELLI R. (2019), [Contro il panpopulismo. Una proposta di definizione del populismo penale](https://www.dirittopenale.it/contenuto/contro-il-panpopulismo-una-proposta-di-definizione-del-populismo-penale), in *Diritto Penale Contemporaneo – Rivista Trimestrale*, n. 4, pp. 128-142
- CORRIERE DELLA SERA (2023), [Commissariata la società di vigilanza All System: in servizio anche in Tribunale. L'accusa è di caporalato](https://www.corriere.it/milano/2023/10/31/commissariata-la-societa-di-vigilanza-all-system-in-servizio-anche-in-tribunale-laccusa-e-di-caporalato), in [milano.corriere.it](https://www.corriere.it), 31 ottobre
- CORSO S.M. (2021), *I riders e il c.d. caporalato (a margine della vicenda Uber Italia)*, in *VTDL*, n. 2, pp. 411-438
- CORSO S.M. (2021), *Sicurezza sul lavoro: nuove misure e nuove responsabilità per le aziende*, in [www.ipsosa.it](https://www.ipsosa.it), 3 novembre
- CORSO S.M. (2018), *Lavoro e processo penale. La tutela del lavoro nel e dal processo*, Giuffrè
- CORSO S.M. (2015), *Lavoro e responsabilità di impresa nel sistema del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, Giappichelli
- CUCCHISI F. (2023), *Sull'appalto illecito: lo stato dell'arte fra giurisprudenza e prassi amministrativa*, in *LG*, n. 12, pp. 1183-1191
- D'AVINO E. (2018), *Emersione e tutele del lavoro irregolare: una prospettiva comparata di sicurezza sociale*, Satura
- D'HARMANT F.A. (1981), *Il diritto amministrativo del lavoro*, Cedam

- D'IMPERIO G. (2018), [Il ruolo dei contratti di riallineamento: dalla legge 608 del 28 novembre 1996 alla legge sul caporalato](#), in [Il Diritto dei Lavori](#), n. 2, pp. 39-46
- D'IMPERIO G. (2017), *Lavoro nero in agricoltura: sanzioni*, in *DPL*, n. 44, pp. 2697-2701
- D'ONGHIA M., DE MARTINO C. (2018), [Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199 del 2016: ancora timide risposte a un fenomeno molto più complesso](#), Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, n. 352
- D'ONGHIA M., LAFORGIA S. (2021), *Lo sfruttamento del lavoro nell’interpretazione giurisprudenziale: una lettura giuslavoristica*, in *LD*, n. 2, pp. 233-255
- DA EMPOLI G. (2019), *Gli ingegneri del caos. Teoria e tecnica dell’Internazionale populista*, Marsilio
- DAGNINO E., GAROFALO C., PICCO G., RAUSEI P. (a cura di) (2023), [Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. “decreto lavoro”, convertito con modificazioni in l. 3 luglio 2023, n. 85](#), ADAPT University Press
- DALLA ZUANNA G. (2016), *Immigrazione e mercato del lavoro in Italia*, in *Il Mulino*, n. 2, pp. 250-258
- DAMIANO C. (2024), *Lista di conformità e tutela del lavoro regolare e sicuro*, in *DPL*, n. 26, pp. 1615-1618
- DE FALCO G. (1996), *La figura del datore di lavoro nell’ambito della normativa di sicurezza. Dal decreto legislativo n. 626/1994 al c.d. decreto n. 626-bis*, in *Cass. Pen.*, n. 5, pp. 1695-1702
- DE FELICE A. (2003), voce *Sanzioni penali nel diritto del lavoro*, in *DDPComm*, vol. XIII
- DE FELICE A. (2003), *Le sanzioni nel diritto del lavoro*, ESI
- DE FRANCESCO G.A. (2011), *Diritto penale. I fondamenti*, Giappichelli
- DE GREGORIO E. (2010), *Lavoro totalmente e parzialmente irregolare: la giurisprudenza attenua il rigore sanzionatorio della legge*, in *RIDL*, n. 2, II, pp. 438-443
- DE MARTINO C., LOZITO M., SCHIUMA D. (2016), *Immigrazione, caporalato e lavoro in agricoltura*, in *LD*, n. 2, pp. 313-328
- DE MARZO G. (2016), *Le modifiche alla disciplina penalistica in tema di caporalato*, in *FI*, n. 11, V, cc. 377-383
- DE RUBEIS A. (2017), [Qualche breve considerazione critica sul nuovo reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro](#), in [Diritto Penale Contemporaneo](#), n. 4, pp. 221-237
- DE SANTIS G. (2018), *Caporalato e sfruttamento di lavoro: politiche criminali in tema di protezione del lavoratore. Pregi e limiti dell’attuale disciplina. Parte I*, in *RCP*, n. 5, pp. 1759-1782
- DE SIMONE G. (2019), *La dignità del lavoro e della persona che lavora*, in *DLRI*, n. 164, pp. 633-672
- DE SIMONE G. (1993), voce *Violenza (dir. pen.)*, in *Enc. Dir.*, vol. XLVI

## Bibliografia

- DE STEFANIS C. (2014), *Incentivi, agevolazioni e semplificazioni per l'impresa agricola dopo il decreto competitività*, Maggioli
- DE VITA A. (2017), *La decriminalizzazione degli illeciti penali in materia lavoristica*, in M. ESPOSITO (a cura di), *Il nuovo sistema ispettivo e il contrasto al lavoro irregolare dopo il Jobs Act*, Giappichelli
- DEGAN L., SCAGLIARINI S. (2004), *Prevenzione, promozione e diritto d'interpello*, in C. LUCREZIO MONTICELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), [La riforma dei servizi ispettivi in materia di lavoro e previdenza sociale. Commentario al decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124](#), Giuffrè
- DEGAN L., TIRABOSCHI M. (2004), *La riforma dei servizi ispettivi e delle attività di vigilanza*, in *GLav*, n. 21, pp. 1-12
- DEIDDA B. (2019), [La tutela penale del lavoro](#), in *Questione Giustizia*, n. 4, pp. 98-105
- DEL PUNTA R. (2021), *Diritto del lavoro*, Giuffrè
- DEL VECCHIO A. (2019), *La «ragionevole» durata dell'ispezione in materia di lavoro e previdenza*, in *RDSS*, n. 4, pp. 813-832
- DELEONARDIS N. (2024), *Lavoro in agricoltura e sostenibilità alla luce dei recenti indirizzi della politica agricola comune 2023-2027*, in *Il Diritto dell'Agricoltura*, 2023, n. 3, pp. 315-344
- DELEONARDIS N. (2024), [Salute e sicurezza dei lavoratori agricoli e posizione di garanzia del datore di lavoro nel meccanismo di condizionalità sociale](#), in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, n. 1, I, pp. 97-122
- DELL'OLIO M. (2000), *Il lavoro sommerso e la "lotta per il diritto"*, in *ADL*, n. 1, pp. 43-54
- DELVECCHIO F. (2022), [L'efficacia della strategia anti-caporalato a cinque anni dalla l. n. 199/2016](#), in *Sistema Penale*, n. 1, pp. 35-43
- DEMURO G.P. (2013), *Ultima ratio: alla ricerca di limiti all'espansione del diritto penale*, in *RIDPP*, n. 4, pp. 1654-1694
- DI CARLUCCIO C., ESPOSITO M. (2023), *Attivazione, inclusione e condizionalità ai tempi del PNRR*, in *LD*, n. 2, pp. 279-308
- DI CORRADO G. (2011), *Lavoro nero e massicizzazione nel Collegato lavoro*, in *DML*, n. 1-2, pp. 205-227
- DI FRANCESCO M. (2016), *Stabilizzazione dei collaboratori ed esonero contributivo*, in *DPL*, n. 10, pp. 642-644
- DI GIOVINE O. (2000), *La nuova legge delega per la depenalizzazione dei reati minori tra istanze deflattive e sperimentazione di nuovi modelli*, in *RIDPP*, n. 4, pp. 1407-1449
- DI LALLA F. (2021), [Un nuovo, inutile condominio](#), in *Lavoro@Confronto*, n. 47-48, pp. 5-6
- DI LECCE M. (1984), *Depenalizzazione e diritto penale del lavoro*, in *RIDL*, n. 2, I, pp. 240-252

- DI LUCA E. (2004), *La vigilanza dell'Inail*, in C. LUCREZIO MONTICELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), [La riforma dei servizi ispettivi in materia di lavoro e previdenza sociale. Commentario al decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124](#), Giuffrè
- DI MARTINO A. (2020), *Sfruttamento del lavoro. Il valore del contesto nella definizione del reato*, Il Mulino
- DI MARTINO A. (2018), [Tipicità di contesto a proposito dei c.d. indici di sfruttamento nell'art. 603-bis c.p.](#), in [Archivio Penale Web, n. 3](#), pp. 1-64
- DI MARTINO A. (2015), ["Caporalato" e repressione penale. Appunti su una correlazione \(troppo\) scontata](#), in [Diritto Penale Contemporaneo – Rivista Trimestrale, n. 2](#), pp. 106-126
- DI MARTINO A. (1998), *La sequenza infranta. Profili della dissociazione tra reato e pena*, Giuffrè
- DI MEO R. (2019), *Gli indici di sfruttamento lavorativo nell'art. 603-bis c.p.: una lettura lavoristica*, in *VTDL*, n. 1, pp. 265-298
- DI MEO R. (2019), [I diritti sindacali nell'era del caporalato digitale](#), in [LLJ, n. 2](#), pp. 63-79
- DI STASI A. (2022), *L'importanza nella conciliazione nel diritto del lavoro*, in AA.VV., *Temi di diritto del lavoro*, Affinità Elettive
- DI STASI A. (2020), *La conciliazione nei rapporti di lavoro*, in AA.VV., *Altri strumenti di soluzione delle controversie e istituti affini*, ESI
- DI TULLIO D'ELISIS A. (2016), *Le nuove depenalizzazioni dopo i decreti legislativi 15 gennaio 2016 n. 7 e n. 8*, Maggioli
- DOLCINI E. (2018), *Sistema delle pene, primato del carcere, pena pecuniaria: ancora una volta, spunti per una riforma, lectio magistralis* al Convegno *La pena, ancora: tra attualità e tradizione*, Milano, 10 maggio
- DOLCINI E. (1984), *Sanzione penale o sanzione amministrativa: problemi di scienza della legislazione*, in *RIDPP*, n. 2, pp. 589-625
- DONINI M. (2020), [Populismo penale e ruolo del giurista](#), in [www.sistemapenale.it](#), 7 settembre, pp. 1-22
- DONINI M. (2019), *Populismo e ragione pubblica*, Mucchi
- DONINI M. (2018), *Septies in idem. Dalla "materia penale" alla proporzione delle pene multiple nei modelli italiano ed europeo*, in *Cass. Pen.*, n. 7-8, pp. 2284-2301
- DONZELLI R. (2019), *Sanzioni civili pecuniarie punitive e giusto processo*, in *GC*, n. 2, pp. 373-416
- ELEFANTE F. (2009), *Il difficile bilanciamento tra il diritto di accesso agli atti ispettivi dei datori di lavoro e la riservatezza dei lavoratori: la discovery delle dichiarazioni rese agli organi di vigilanza in materia di lavoro e previdenza sociale*, in *GC*, n. 12, I, pp. 2884-2900
- ERARIO BOCCAFURNI E., MANUALI M. (2024), *Potere di disposizione e applicazione del Ccnl*, in *DPL*, n. 16, pp. 1001-1012

## Bibliografia

- ESPOSITO M. (2016), *Le attività ispettive e il contrasto al lavoro irregolare nel sistema del Jobs Act*, in RGL, n. 3, I, pp. 575-592
- ESPOSITO M. (2014), [\*Un approccio inclusivo e resiliente: tutele crescenti per l'undeclared work?\*](#), in [\*DLM, n. 2\*](#), pp. 289-294
- ESPOSITO M. (2011), voce *Lavoro sommerso*, in *Enc. Dir.*, vol. V
- ESPOSITO M. (a cura di) (2017), *Il nuovo sistema ispettivo e il contrasto al lavoro irregolare dopo il Jobs Act*, Giappichelli
- ESPOSITO M., D'AVINO E. (2017), *Il personale ispettivo: profili di organizzazione e di gestione*, in M. ESPOSITO (a cura di), *Il nuovo sistema ispettivo e il contrasto al lavoro irregolare dopo il Jobs Act*, Giappichelli
- ESPOSITO M., FILÌ V., MCBRITTON M. (2023), *Le problematiche del lavoro sommerso in una prospettiva interdisciplinare. Presentazione*, in RGL, n. 3, I, pp. 315-320
- ESPOSITO M., GARGIULO U. (2007), *Il contrasto al lavoro sommerso: potestà legislativa regionale e strumenti di intervento*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *La legislazione regionale in materia di lavoro. Studi preparatori*, ARLAV
- ESPOSITO M., RUSCIANO M. (a cura di) (2006), *Lavoro sommerso in Campania. Linee di intervento*, Massa
- FAIOLI M. (2017), *Caporalato e ispezioni*, in M. ESPOSITO (a cura di), *Il nuovo sistema ispettivo e il contrasto al lavoro irregolare dopo il Jobs Act*, Giappichelli, 2017
- FAIOLI M. (2005), *Il sistema sanzionatorio del lavoro sommerso al vaglio della Corte costituzionale*, in DL, n. 3, II, pp. 233-238
- FALASCA G. (2005), *Riforma dei servizi ispettivi e di vigilanza: la consulta respinge i ricorsi delle Regioni*, in GLav, n. 43, pp. 23-25
- FALERI C. (2021), «Non basta la repressione». *A proposito di caporalato e sfruttamento del lavoro in agricoltura*, in LD, n. 2, pp. 257-279
- FALERI C. (2019), *Il lavoro povero in agricoltura, ovvero sullo sfruttamento del (bisogno di) lavoro*, in LD, n. 1, pp. 149-171
- FAVALLI G., PITINGOLO I. (2024), *Fenomeni di interposizione illecita: orientamenti giurisprudenziali e nuove sanzioni*, in DPL, n. 29, pp. 1819-1824
- FERRAJOLI L. (2024), *Giustizia e politica. Crisi e rifondazione del garantismo penale*, Laterza
- FERRAJOLI L. (2019), [\*Il populismo penale nell'età dei populismi politici\*](#), in [\*Questione Giustizia, n. 1\*](#), pp. 79-85
- FERRAJOLI L. (2017), *Il paradigma garantista. Per una risposta razionale ai problemi della sicurezza e del terrorismo*, in A. CAVALIERE, C. LONGOBARDO, V. MASARONE, F. SCHIAFFO, A. SESSA (a cura di), *Politica criminale e cultura giuspenalistica. Scritti in onore di Sergio Moccia*, ESI

- FERRAJOLI L. (1989), *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Laterza
- FERRANTE V. (2020), *Libertà economiche e diritti dei lavoratori. Il contrasto al lavoro “non dichiarato” nella legislazione internazionale, europea e nei trattati commerciali*, Vita e Pensiero
- FERRANTE V. (2017), *Economia “informale” e politiche del lavoro: un nuovo inizio?*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, n. 337
- FERRANTI D. (2016), *La legge n. 199/2016: disposizioni penali in materia di caporalato e sfruttamento del lavoro nell’ottica del legislatore*, in [archivioldpc.dirittopenaleuomo.org](http://archivioldpc.dirittopenaleuomo.org), 15 novembre, pp. 1-7
- FERRARESI M. (2024), *La giurisprudenza penale sullo sfruttamento del lavoro confonde proporzionalità e sufficienza della retribuzione*, in *DRI*, n. 2, pp. 478-486
- FERRARESI M., SEMINARA S. (a cura di) (2024), *Caporalato e sfruttamento del lavoro: prevenzione, applicazione, repressione. Un’indagine di diritto penale, processuale penale e del lavoro*, ADAPT University Press
- FERRARI P. (2011), *Le nuove misure contro il lavoro sommerso*, in *GI*, n. 11, pp. 2457-2460
- FERRARI V. (2015), *La categoria civilistica sostiene la «regula iuris» previdenziale*, in *FI*, n. 11, I, cc. 3679-3681
- FIANDACA G. (2013), *Populismo politico e populismo giudiziario*, in *Criminalia*, pp. 95-121
- FILÌ V. (2018), *Decreto legge n. 87 del 2018 convertito nella legge n. 96 e dignità dei lavoratori*, in *LG*, n. 10, pp. 869-882
- FILÌ V. (2007), *Gli adempimenti connessi all’instaurazione, trasformazione e cessazione dei rapporti di lavoro*, in M. MISCIONE, D. GAROFALO (a cura di), *Il lavoro nella Finanziaria 2007. L. 27 dicembre 2006, n. 296*, Ipsoa
- FILÌ V. (2007), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro*, in C. CESTER (a cura di), *Il rapporto di lavoro subordinato. Costituzione e svolgimento*, Utet
- FILÌ V. (2003), *Servizi per l’impiego e collocamento*, in M.T. CARINCI (a cura di), *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro. Legge n. 30/2003*, Ipsoa
- FILÌ V. (2002), *L’avviamento al lavoro tra liberalizzazione e decentramento*, Ipsoa
- FINOCCHIARO S. (2017), *La riforma del codice antimafia (e non solo): uno sguardo d’insieme alle modifiche appena introdotte*, in *Diritto Penale Contemporaneo, n. 10*, pp. 251-260
- FIGLIARELLI S. (2017), *La nuova disciplina penale della intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, tra innovazioni ed insuperabili limiti*, in *Diritto Agroalimentare*, n. 2, pp. 267-285
- FIGLIARELLI S. (2013), *(Dignità degli) Uomini e (punizione dei) caporali. Il nuovo delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alfonso M. Stile*, Editoriale Scientifica
- FIGLIARELLI S. (2006), *I servizi ispettivi nel sistema riformato e deflazione del contenzioso*, in *LG*, n. 5, pp. 426-441

## Bibliografia

- FORNARI G. (2024), [Sanzioni penali per appalto illecito, somministrazione non autorizzata, somministrazione fraudolenta](#), in LDE, n. 3, pp. 1-14
- FORTI G. (2000), *L'immane concretezza. Metamorfosi del crimine e controllo penale*, Raffaello Cortina
- GABOARDI A. (2017), [Legge 29 ottobre 2016 n. 199. Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo \(in G.U. 3.11.2016 n. 257\)](#), in [www.laegislazionepenale.eu](http://www.laegislazionepenale.eu), 3 aprile, pp. 1-80
- GAETA L. (2020), *Storia (illustrata) del diritto del lavoro italiano*, Giappichelli
- GAETA L., PELLICCIA L. (2017), *L'Ispettorato nazionale del lavoro: composizione e funzioni*, in M. ESPOSITO (a cura di), *Il nuovo sistema ispettivo e il contrasto al lavoro irregolare dopo il Jobs Act*, Giappichelli, 2017
- GAHAN P., BROSNAN P. (2006), *The repertoires of Labour Market Regulation*, in C. ARUP, P. GAHAN, J. HOWE, R. JOHNSTONE, R. MITCHELL, A. O'DONNELL (a cura di), *Labour Law and Labour Market Regulation*, Federation Press
- GALANTINO L. (1998), *Una componente strutturale del mercato del lavoro italiano: l'economia sommersa*, in DL, n. 1-2, I, pp. 67-73
- GALLO E. (1981), *Sciopero e repressione penale*, Il Mulino
- GALLUCCIO A. (2021), *Misure di prevenzione e "caporalato digitale": una prima lettura del caso Uber Eats*, in DLRI, n. 169, pp. 105-114
- GARGANI A. (2015), [Tra sanzioni amministrative e nuovi paradigmi punitivi: la legge delega di riforma della disciplina sanzionatoria' \(art.2 l.28.4.2014 n.67\)](#), in [www.laegislazionepenale.eu](http://www.laegislazionepenale.eu), 1° luglio, pp. 1-25
- GARILLI A. (2020), [Le trasformazioni del diritto del lavoro tra ragioni dell'economia e dignità della persona](#), Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, n. 412
- GARILLI A. (2018), *Il diritto penale quale extrema ratio tra post-modernità e utopia*, in RIDPP, n. 3, pp. 1488-1513
- GARILLI A. (2018), [Sanzioni pecuniarie civili e sanzioni amministrative quali alternative alla tutela penale: problemi e prospettive](#), in [www.laegislazionepenale.eu](http://www.laegislazionepenale.eu), 3 dicembre, pp. 1-19
- GARILLI A. (2016), *La depenalizzazione bipolare: la trasformazione di reati in illeciti sottoposti a sanzioni pecuniarie amministrative e civili*, in *Diritto Penale e Processo*, n. 5, pp. 577-601
- GARILLI A. (1997), *Il lavoro nel Sud. Profili giuridici*, Giappichelli
- GARILLI A. (1994), *Il lavoro e la mafia: un'analisi giuridica del lavoro in Sicilia*, Giappichelli
- GAROFALO D. (2024), *La legge n. 199/2016 per il contrasto del caporalato: luci (poche) e ombre (molte)*, in D. GAROFALO, S. CAFFIO (a cura di), [L'effettività delle tutele nel lavoro in agricoltura. Atti del convegno organizzato dalla Flai-Cgil di Taranto il 27 ottobre 2023](#), ADAPT University Press

- GAROFALO D. (2022), *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, in *DRI*, n. 1, pp. 114-160
- GAROFALO D. (2022), *Intermediazione, lavoro nero, sfruttamento del lavoro*, in *ADL*, n. 3, I, pp. 430-447
- GAROFALO D., TIRABOSCHI M., FILÌ V., SEGHEZZI F. (a cura di) (2020), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, ADAPT University Press, vol. I, V. FILÌ (a cura di), [Covid-19 e rapporto di lavoro](#)
- GAROFALO D. (2020), *La dottrina giuslavorista alla prova del Covid-19: la nuova questione sociale*, in *LG*, n. 5, pp. 429-431
- GAROFALO D. (2020), *Lo sfruttamento del lavoro tra prevenzione e repressione nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, in *ADL*, n. 6, I, pp. 1303-1344
- GAROFALO D. (2018), *Lavoro, impresa e trasformazioni organizzative*, in AA.VV., *Frammentazione organizzativa e lavoro: rapporti individuali e collettivi. Atti delle Giornate di studio di diritto del lavoro. Cassino 18-19 maggio 2017*, Giuffrè
- GAROFALO D. (2018), *Il contrasto al fenomeno dello sfruttamento del lavoro (non solo in agricoltura)*, in *RDSS*, n. 2, pp. 229-263
- GAROFALO D. (2012), *Profili giurisprudenziali del lavoro nero*, in *RGL*, n. 2, I, pp. 335-357
- GAROFALO D. (2011), *Le misure contro il lavoro sommerso*, in M. MISCIONE, D. GAROFALO (a cura di), *Collegato Lavoro 2010. Commentario alla legge n. 183/2010*, Ipsoa, 2011
- GAROFALO D., CAFFIO S. (a cura di) (2024), [L'effettività delle tutele nel lavoro in agricoltura. Atti del convegno organizzato dalla Flai-Cgil di Taranto il 27 ottobre 2023](#), ADAPT University Press
- GAROFALO M.G. (2007), *Le iniziative regionali in materia di lavoro sommerso. Gli indici di congruità*, in V. PINTO (a cura di), *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Cacucci
- GARZONE F.P. (2014), *Quando il datore di lavoro non opera le ritenute previdenziali alla fonte della retribuzione del dipendente: errore contabile che rende insussistente il reato*, in *Rivista Penale*, n. 1, pp. 77-78
- GASPARI A., GUADAGNINO A. (2005), *Le ispezioni in azienda: obblighi, poteri e tutele dopo il D.lgs. 124/04*, Iuridica
- GATTA G.L. (2018), [Non sempre 'depenalizzazione' equivale a 'mitigazione'. La Corte costituzionale sull'irretroattività delle sanzioni amministrative 'punitive' più sfavorevoli di quelle penali \(a proposito della confisca per equivalente per l'insider trading secondario\)](#), in [archiviodpc.dirittopenaleuomo.org](#), 13 dicembre
- GATTA G.L. (2016), [Depenalizzazione e nuovi illeciti sottoposti a sanzioni pecuniarie civili: una riforma storica](#), in [archiviodpc.dirittopenaleuomo.org](#), 25 gennaio
- GENOVESE D., SANTORO E. (2018), *L'articolo 18 (t.u. immigrazione) e il contrasto allo sfruttamento lavorativo: la fantasia del giurista tra libertà e dignità*, in *DLRI*, n. 159, pp. 543-579

## Bibliografia

- GENTILE G. (2013), *Lavoro sommerso: tecniche di emersione e regime sanzionatorio*, in A. PERULLI, L. FIORILLO (a cura di), *Rapporto individuale e processo del lavoro*, Giappichelli
- GHEIDO M.R., CASOTTI A. (2020), *Potere ispettivo: diffide, disposizioni, prescrizioni*, in *DPL*, n. 45, pp. 2715-2720
- GHERA E. (1979), *Le sanzioni civili nella tutela del lavoro subordinato*, in AA.VV., *Le sanzioni nella tutela del lavoro subordinato. Atti del VI Congresso nazionale di Diritto del lavoro. Alba, 1-3 giugno 1978*, Giuffrè
- GHERA E. (1979), *Le sanzioni civili nella tutela del lavoro subordinato*, in *DLRI*, n. 2, p. 305 ss.
- GHERA E., GARILLI A., GAROFALO D. (2020), *Lineamenti di diritto del lavoro*, Giappichelli
- GHERA E., GAROFALO D. (a cura di) (2016), *Semplificazioni, sanzioni, ispezioni nel Jobs Act 2*, Cacucci
- GHEZZI G., ROMAGNOLI U. (1987), *Il rapporto di lavoro*, Zanichelli
- GIANSANTI L. (2016), *Aiuti di Stato, lavoro nero e procedura di emersione*, in D. GOTTARDI (a cura di), *Legal Frame Work. Lavoro e legalità nella società dell'inclusione*, Giappichelli, 2016
- GIORDANO V. (2024), *Il bene giuridico nel prisma dello sfruttamento del lavoro*, in [www.sistema-penale.it](http://www.sistema-penale.it), 30 aprile, pp. 1-38
- GIUGNI G. (2001), *Diritto sindacale*, Cacucci
- GIUGNI G. (1992), voce *Sciopero. I) Ordinamento italiano*, in *EGT*, vol. XVIII
- GIULIANI A. (2015), *I reati in materia di "caporalato", intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, Padova University Press
- GIULIANI A. (2015), *Profili di (Ir)Responsabilità da Reato delle Persone Giuridiche Rispetto ai Fatti di c.d. «Caporalato» (Art. 603-bis c.p. e D. lgs. 231/2001 a confronto)*, in *Bocconi Legal Papers*, n. 6, pp. 269-290
- GIUNTA F. (2000), *Quale giustificazione per la pena? Le moderne istanze della politica criminale tra crisi dei paradigmi preventivi e disincanti scientifici*, in *PD*, n. 2, pp. 265-282
- GIUNTELLI C. (2024), *Il decreto PNRR n. 19/2024 (ri)attribuisce rilevanza penale agli illeciti previsti dall'art. 18 D.lgs. 276/2003*, in [www.giustiziasieme.it](http://www.giustiziasieme.it), 26 aprile
- GIURISPRUDENZA PENALE (2024), *Il Tribunale di Milano torna sulla agevolazione colposa del caporalato ai fini dell'applicazione della amministrazione giudiziaria (art. 34 d. lgs. 159/2011)*, in [www.giurisprudenzapenale.com](http://www.giurisprudenzapenale.com), 11 aprile
- GOISIS L. (2012), *L'effettività (rectius ineffettività) della pena pecuniaria in Italia, oggi*, in [archiviodpc.dirittopenaleuomo.org](http://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org), 13 novembre
- GORI F. (2017), *La nuova legge sul grave sfruttamento lavorativo nell'ambito della normativa di contrasto al lavoro sommerso*, Working Paper ADAPT, n. 2

- GOTTARDI D. (a cura di) (2016), *Legal Frame Work. Lavoro e legalità nella società dell'inclusione*, Giappichelli
- GUARINIELLO R. (2024), *La giustizia dei deboli*, in *DPL*, n. 26, pp. 1594-1599
- GUARINIELLO R. (2023), *Caporalato, la sicurezza del lavoro tra gli indicatori di sfruttamento*, in *ISL*, n. 3, pp. 131-134
- GUARINIELLO R. (2023), *Il caporalato commentato con la giurisprudenza*, Wolters Kluwer
- GUARINIELLO R. (2022), *Sospensione attività imprenditoriale: dalla reiterazione all'obbligatorietà*, in *DPL*, n. 29, pp. 1797-1801
- GUARINIELLO R. (2022), *Sospensione dell'attività imprenditoriale: disorientamenti interpretativi*, in *Guida alle Paghe*, n. 6, pp. 353-357
- GUARINIELLO R. (2021), *Sospensione dell'attività imprenditoriale: responsabilità amministrativa delle imprese sotto la lente dell'INI*, in [www.ipsoa.it](http://www.ipsoa.it), 17 novembre
- GUARINIELLO R. (2021), *Sospensione dell'attività imprenditoriale: come accertare le gravi violazioni*, in [www.ipsoa.it](http://www.ipsoa.it), 28 ottobre
- GUARINIELLO R. (2020), *Rassegna della Cassazione Penale – Caporalato: necessità di eclatante pregiudizio e rilevante soggezione*, in *DPL*, n. 2, pp. 126-131
- GULLO A. (2016), *Decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7. Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67 – (in GU 22.1.2016 n. 17)*, in [www.la legislazione penale.eu](http://www.la legislazione penale.eu), 29 luglio, pp. 1-52
- GULLO A. (2016), *Deflazione e obblighi di penalizzazione di fonte UE*, in [archiviopdc.dirittopenaleuomo.org](http://archiviopdc.dirittopenaleuomo.org), 10 febbraio, pp. 1-26
- IERO L. (2005), *Lavoro sommerso: la nuova massicizzazione*, in *DPL*, n. 22, pp. 1181-1185
- IMBRIACI S. (2007), *Conciliazione monocratica e contribuzione: chiarimenti Inps*, in *GLav*, n. 4, pp. 53-56
- IMPERATORI G., RAUSEI P. (2016), *Prevenzione e promozione nel contrasto al lavoro irregolare e sommerso*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act. Commento sistematico dei decreti legislativi nn. 22, 23, 80, 81, 148, 149, 150 e 151 del 2015 e delle norme di rilievo lavoristico della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità per il 2016)*, Giuffrè
- INSOLERA G. (2019), *Il populismo penale*, in [discrimen.it](http://discrimen.it), 13 giugno, pp. 1-7
- INTERDONATO A. (2024), *Le nuove ispezioni in materia di lavoro: il d.l. n. 19 del 2 marzo 2024*, in *LDE*, n. 3, pp. 1-17
- INVERSI C. (2021), *Caporalato digitale: il caso Uber Italy Srl*, in *LD*, n. 2, pp. 335-346
- ISTAT (2022), *L'economia non osservata nei conti nazionali. Anni 2017-2020*, Istat Statistiche Report, 13 ottobre

- KRÜPELMANN J. (1966), *Die Bagatelldelikte. Untersuchungen zum Verbrechen als Steigerungsbegriff*, Duncker & Humblot
- LA REPUBBLICA (2023), *Controllo giudiziario per caporalato alla società di vigilanza privata Battistoli: il gip convalida la richiesta della procura di Milano*, in [milano.repubblica.it](http://milano.repubblica.it), 10 novembre
- LATTANZI G. (1979), *Intervento*, in AA.VV., *Le sanzioni nella tutela del lavoro subordinato. Atti del VI Congresso nazionale di Diritto del lavoro. Alba, 1-3 giugno 1978*, Giuffrè
- LAZZARI C. (2016), *Ispettorato nazionale del lavoro*, in AA.VV., *Il Libro dell'anno del Diritto 2016*, Treccani
- LECCESE V., SCHIUMA D. (2018), *Strumenti legislativi di contrasto al lavoro sommerso, allo sfruttamento e al caporalato in agricoltura*, in [Agiregionieuropa](http://Agiregionieuropa), n. 55
- LELLA G. (2004), *Il decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124: la riforma della vigilanza in materia di lavoro*, in P. CURZIO (a cura di), *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003*, Cacucci
- LEOGRANDE A. (2016), *Uomini e caporali. Viaggio fra I nuovi schiavi nelle campagne del Sud*, Mondadori
- LEONE G. (2016), *Sicurezza, contrattazione e legalità*, in D. GOTTARDI (a cura di), *Legal Frame Work. Lavoro e legalità nella società dell'inclusione*, Giappichelli
- LEPORE M. (2008), *L'apparato sanzionatorio*, in DRI, n. 2, pp. 461-477
- LIPPOLIS V. (2024), *Controlli ispettivi semplificati e azzeramento delle sanzioni amministrative*, in DPL, n. 38, inserto, pp. III-XII
- LIPPOLIS V. (2024), *Caporalato e sfruttamento lavorativo in agricoltura: rafforzamento dei controlli e nuove azioni di contrasto*, in DPL, n. 31, pp. 1921-1927
- LIPPOLIS V. (2024), *Maxisanzione: quanto costa impiegare lavoratori in nero*, in DPL, n. 17, pp. 1051-1057
- LIPPOLIS V. (2024), *Provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale: a chi è rivolto e quali sono gli effetti*, in [www.ipsoa.it](http://www.ipsoa.it), 16 maggio
- LIPPOLIS V. (2024), *Provvedimento di disposizione: si può adottare anche per le violazioni dei contratti collettivi*, in [www.ipsoa.it](http://www.ipsoa.it), 27 marzo
- LIPPOLIS V. (2024), *Somministrazione, appalto e distacco illecito: nuovo regime sanzionatorio*, in DPL, n. 28, pp. 1715-1730
- LIPPOLIS V. (2023), *Diffida accertativa: quali sono gli strumenti di tutela utilizzabili*, in [www.ipsoa.it](http://www.ipsoa.it), 21 aprile
- LIPPOLIS V. (2023), *Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso: modifiche in arrivo per migliorare l'impianto sanzionatorio*, in [www.ipsoa.it](http://www.ipsoa.it), 23 gennaio
- LIPPOLIS V. (2023), *Potere di disposizione e Ccnl: limite della scelta negoziale*, in DPL, n. 38, pp. 2235-2239

- LIPPOLIS V. (2023), [Prescrizione obbligatoria: impugnazione sempre preclusa](#), in [www.ipsoa.it](#), 25 luglio
- LIPPOLIS V. (2021), [Caporalato: legittimo l'arresto in flagranza per lo sfruttamento dei lavoratori](#), in [www.ipsoa.it](#), 19 ottobre
- LIPPOLIS V. (2021), [Ispezioni in azienda: quando si applica il nuovo potere di disposizione](#), in [www.ipsoa.it](#), 11 giugno
- LIPPOLIS V. (2021), [Sospensione dell'attività imprenditoriale: a chi si applica e con quali sanzioni](#), in [www.ipsoa.it](#), 26 ottobre
- LIPPOLIS V. (2021), [Sospensione dell'attività imprenditoriale: come e quando impugnare il provvedimento](#), in [www.ipsoa.it](#), 29 ottobre
- LIPPOLIS V. (2021), [Sospensione dell'attività imprenditoriale: per quali gravi violazioni della sicurezza sul lavoro?](#), in [www.ipsoa.it](#), 10 dicembre
- LIPPOLIS V. (2021), [Sospensione dell'attività imprenditoriale: quanto costa la revoca per le violazioni plurime](#), in [www.ipsoa.it](#), 12 novembre
- LIPPOLIS V. (2020), [Diffida accertativa per crediti patrimoniali e provvedimento di disposizione](#), in DPL, n. 45, pp. 2729-2735
- LIPPOLIS V. (2020), [Diffida accertativa e decorrenza della prescrizione per i crediti di lavoro](#), in DPL, n. 6, pp. 364-368
- LOMBARDO F. (2021), [Agevolazioni e regolarità contributiva: alcuni principi giurisprudenziali](#), in [Boll. ADAPT, n. 23](#)
- LOREA L. (2020), [Sulla nozione di "sfruttamento del lavoro": cosa è cambiato](#), in DRI, n. 4, pp. 1083-1110
- LUCREZIO MONTICELLI C., TIRABOSCHI M. (a cura di) (2004), [La riforma dei servizi ispettivi in materia di lavoro e previdenza sociale. Commentario al decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124](#), Giuffrè
- MADEO A. (2017), [La riforma del delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro](#), in [Studium Iuris](#), n. 3, pp. 284-291
- MAGNANI M. (2005), [Le esternalizzazioni e il nuovo diritto del lavoro](#), in M. MAGNANI, P.A. VARESI (a cura di), [Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali. Commentario ai Decreti legislativi n. 276/2003 e n. 251/2004](#), Giappichelli
- MANES V. (2019), [Diritto penale no-limits. Garanzie e diritti fondamentali come presidio per la giurisdizione](#), in [Questione Giustizia, n. 1](#), pp. 86-100
- MANFREDINI A. (2024), [Ai confini dell'articolo 603-bis c.p., tra contorni \(incerti\) delle fattispecie e sanzioni applicabili](#), in M. FERRARESI, S. SEMINARA (a cura di), [Caporalato e sfruttamento del lavoro: prevenzione, applicazione, repressione. Un'indagine di diritto penale, processuale penale e del lavoro](#), ADAPT University Press

## Bibliografia

- MANNA A. (2016), *Alcuni recenti esempi di legislazione penale compulsiva e di ricorrenti tentazioni circa l'utilizzazione di un diritto penale simbolico*, nel dibattito promosso dall'Associazione Italiana Professori di Diritto Penale, [La società punitiva. Populismo, diritto penale simbolico e ruolo del penalista](#), in [archiviodpc.dirittopenalenomo.org](#), 21 dicembre, pp. 7-13
- MANTOVANI F. (2013), *Diritto penale. Parte speciale. I. Delitti contro la persona*, Cedam
- MANUALI M. (2024), *Competenza dell'Ispettore del lavoro nelle vesti di ufficiale di polizia giudiziaria*, in *DPL*, n. 29, pp. 1795-1806
- MANUALI M., SEPPOLONI A. (2022), *Verbale di primo accesso e proceduralizzazione dell'attività ispettiva*, in *DPL*, n. 11, pp. 647-659
- MANZI O. (2016), *Il reato di omesso versamento delle ritenute contributive*, in *LG*, n. 5, pp. 439-444
- MARAZZA M. (2005), *Diffida accertativa e soddisfazione dei crediti di lavoro*, in *ADL*, n. 1, pp. 237-251
- MARESCA A. (2023), *Differimento della prescrizione dei crediti retributivi*, in *DPL*, n. 1, pp. 39-41
- MARGIOTTA S. (2024), *Patente a crediti in materia di sicurezza del lavoro: tre questioni cruciali*, in *DPL*, n. 32-33, pp. 2001-2006
- MARINUCCI G., DOLCINI E. (1999), *Diritto penale "minimo" e nuove forme di criminalità*, in *RIDPP*, n. 3, pp. 802-820
- MARRA G. (2018), *Extrema ratio ed ordini sociali spontanei. Un criterio di sindacato sulle fattispecie penali eccessive*, Giappichelli
- MASSI E. (2024), *Patente a punti nei cantieri temporanei e mobili dell'edilizia*, in *DPL*, n. 14, pp. 867-870
- MASSI E. (2020), *Potere di disposizione degli ispettori del lavoro: rischi e sanzioni per le aziende*, in [www.ipsoa.it](#), 14 ottobre
- MASSI E. (2015), *Agenzia unica per le ispezioni del lavoro: aspettative e criticità*, in *DPL*, n. 41, pp. 2351-2353
- MASSI E. (2015), *La diffida per lavoro nero: novità positive e questioni operative*, in [www.generazionevincente.it](#), 16 ottobre
- MASSI E. (2015), *Lavoro irregolare, Libro unico del lavoro e prospetto paga: quadro sanzionatorio*, in *DPL*, n. 34-35, pp. 1973-1979
- MASSI E. (2010), *Ispezioni: valorizzato il ruolo della conciliazione monocratica*, in *DPL*, n. 2, pp. 67-76
- MASSI E. (2009), *Conciliazione monocratica e azione ispettiva*, in *DPL*, n. 28, pp. 1615-1624

- MASSI E. (2004), *La conciliazione monocratica*, in C. LUCREZIO MONTICELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), [La riforma dei servizi ispettivi in materia di lavoro e previdenza sociale. Commentario al decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124](#), Giuffrè
- MASTROPIERO G. (2014), *Strumenti di tutela dei crediti patrimoniali del lavoratore: la diffida accertativa*, in *LG*, n. 6, pp. 545-551
- MAURELLI R. (2022), *Diffida accertativa per crediti patrimoniali*, in *Guida alle Paghe*, n. 9, pp. 554-558
- MAZZOLA R. (2005), *Diritto penale e libertà religiosa dopo le sentenze della Corte costituzionale*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, n. 1, pp. 65-91
- MCKAY S. (2014), *Gli aspetti transnazionali del lavoro sommerso ed il ruolo della legislazione europea*, in *DLM*, n. 1, pp. 225-245
- MELONI G. (2007), *La difesa dell'amministrazione statale per la vigilanza sul lavoro*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), sezione *Giurisprudenza – Corte Costituzionale Anno 2005*, 10 gennaio
- MENEGOTTO M. (2024), *Lavoro irregolare e irregolarità contributive dopo il c.d. “decreto PNRR”*, in [Boll. Spec. ADAPT, n. 1](#)
- MERLO A. (2020), *Il contrasto allo sfruttamento del lavoro e al “caporalato” dai braccianti ai riders. Le fattispecie dell’art. 603 bis c.p. e il ruolo del diritto penale*, Giappichelli
- MERLO A. (2020), *Sfruttamento dei riders: amministrazione giudiziaria ad Uber per contrastare il “caporalato digitale”*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 2 giugno
- MERLO A. (2019), *Il contrasto al “caporalato grigio” tra prevenzione e repressione*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, n. 6, pp. 171-188
- MERLO A., STAROPOLI P., D’ALESSANDRO E., SCARCELLA A., ROCCO DI TORREPADULA N. (2024), *Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro: indici rivelatori*, in *Guida alle Paghe*, n. 4, inserto, pp. 1-35
- MESSINEO D. (2005), *La nuova conciliazione monocratica nella riorganizzazione dei servizi ispettivi*, in *LG*, n. 8, pp. 718-726
- MESSINEO D. (2004), *Razionalizzazione e coordinamento dell’attività di vigilanza*, in C. LUCREZIO MONTICELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), [La riforma dei servizi ispettivi in materia di lavoro e previdenza sociale. Commentario al decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124](#), Giuffrè
- MESSINEO D., GRASSO L. (2010), *La tutela del lavoratore nella conciliazione monocratica*, in *LG*, n. 5, pp. 432-446
- MINICUCCI G. (2023), *Sequestro dell’azienda e delitto di “caporalato”: una recente applicazione del principio di proporzionalità*, in *LG*, n. 7, pp. 707-714
- MISCIONE M. (2023), *Il lavoro 2023 attraverso decreti legge (“Decreto lavoro” ed altro)*, in *LG*, n. 7, pp. 661-667
- MISCIONE M. (2023), *Maxi Decreto lavoro 2023*, in *DPL*, n. 22, pp. 1371-1377

## Bibliografia

- MISCIONE M. (2017), *Caporalato e sfruttamento del lavoro*, in *LG*, n. 2, pp. 113-118
- MISCIONE M. (2009), *Lavoro e schiavitù*, in *LG*, n. 2, pp. 158-159
- MISCIONE M. (2007), *Interpelli*, in *DPL*, n. 5, pp. 342-370
- MOCCIA S. (2000), *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, ESI
- MOFFA P. (1968), *L'ispettorato del lavoro. Storia, organizzazione, funzioni e compiti*, Istituto Poligrafico dello Stato
- MONACI S. (2023), [Mondialpol sottoposta a controllo giudiziario per caporalato e sfruttamento dei lavoratori](http://www.ilssole24ore.com), in [www.ilssole24ore.com](http://www.ilssole24ore.com), 18 luglio
- MONGILLO V. (2019), *Forced labour e sfruttamento lavorativo nella catena di fornitura delle imprese: strategie globali di prevenzione e repressione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Economia*, n. 3-4, pp. 630-675
- MONTUSCHI L. (1997), *Rimedi e tutele nel rapporto di lavoro*, in *DRI*, n. 1, pp. 3-8
- MORGANTE G. (2018), *Caporalato, schiavitù e crimine organizzato verso corrispondenze (quasi) biunivoche*, in *GI*, n. 7, pp. 1704-1709
- MORGANTE G. (2010), *Spunti di riflessione su diritto penale e sicurezza del lavoro nelle recenti riforme legislative*, in *Cass. Pen.*, n. 9, pp. 3319-3341
- MORGANTE G. (2006), *Quel che resta del divieto di intermediazione ed interposizione nelle prestazioni di lavoro dopo la "Riforma Biagi"*, in *Diritto Penale e Processo*, n. 6, pp. 736-748
- MORRONE A. (2015), *L'omissione contributiva penalmente rilevante tra crisi d'impresa, depenalizzazione e ruolo suppletivo della giurisprudenza*, in *RDSS*, n. 1, pp. 193-203
- MUTARELLI A. (2017), *La rappresentanza in giudizio dell'Ispettorato nazionale*, in M. ESPOSITO (a cura di), *Il nuovo sistema ispettivo e il contrasto al lavoro irregolare dopo il Jobs Act*, Giapichelli
- NAPOLI M. (2011), *Prefazione. La dignità da rispettare*, in M. NAPOLI (a cura di), *La dignità*, Vita e Pensiero
- NARDUCCI F. (2016), *La sospensione dell'attività d'impresa in Italia. L'intervento estremo dell'ordinamento a protezione della salute e sicurezza dei lavoratori*, CLD Libri
- NOGLER L. (2007), *Divide et impera: sull'irrealistico riparto di competenze proposto dalla Corte in tema di vigilanza in materia di lavoro*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), sezione [Giurisprudenza – Corte Costituzionale Anno 2005](http://www.forumcostituzionale.it), 10 gennaio
- NOVELLA M. (2018), *Contratto di lavoro e ispezione. Modelli e strumenti tra interessi pubblici e privati*, Aracne
- NOVELLA M. (2017), *La tutela amministrativa e penale del lavoro tra punizione e riparazione*, in *LD*, n. 3-4, pp. 589-611
- NOVI E. (2020), [«Depenalizzate o il processo muore»](http://www.ildubbio.news), in [www.ildubbio.news](http://www.ildubbio.news), 7 novembre

- NUZZO V. (2018), [L'utilizzo di manodopera altrui in agricoltura e in edilizia: possibilità, rischi e rimedi sanzionatori](#), Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, n. 357
- OMIZZOLO M. (2023), [Lavoro e sfruttamento: riflettere su questo significa indagare sul funzionamento del mercato del lavoro ma anche sulla nostra democrazia e sul patto sociale che la ispira](#), in [www.repubblica.it](#), 11 settembre
- OMIZZOLO M. (2019), *Sotto padrone. Uomini, donne e caporali nell'agromafia italiana*, Feltrinelli
- ORGA L. (1987), *La diffida nel nostro ordinamento giuridico, con particolare riferimento alla materia di lavoro*, in *MGL*, pp. 638-645
- ORIENTALE CAPUTO G., CORRADINI S. (2023), *Il lavoro sommerso in Italia: evoluzione del fenomeno e trasformazioni socio-economiche*, in *RGL*, n. 3, I, pp. 333-350
- ORLANDO S. (2020), *Il delitto di "caporalato" tra diritti minimi della persona e tutela del mercato del lavoro*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Economia*, n. 3-4, pp. 622-670
- OSSERVATORIO PLACIDO RIZZOTTO (a cura di) (2018), *Agromafie e caporalato. Quarto rapporto*, Bibliotheka
- PADOVANI T. (2016), [Le contraddizioni di un abnorme meccanismo repressivo](#), in [ntplusdiritto.ilsole24ore.com](#), 17 novembre
- PADOVANI T. (2016), [Necessario un nuovo intervento per superare i difetti](#), in [ntplusdiritto.ilsole24ore.com](#), 17 novembre
- PADOVANI T. (2016), *Un nuovo intervento per superare i difetti di una riforma zoppa*, in *GD*, n. 48, pp. 48-60
- PADOVANI T. (2007), *Promemoria sulla questione della giustizia*, in *Cass. Pen.*, n. 11, pp. 4023-4030
- PADOVANI T. (1997), voce *Diritto penale del lavoro*, in *Enc. Dir.*, vol. I, agg.
- PADOVANI T. (1996), *Il nuovo volto del diritto penale del lavoro*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Economia*, n. 4, pp. 1157-1171
- PADOVANI T. (1987), voce *Reati contro l'attività lavorativa*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXVIII
- PADOVANI T. (1983), *Diritto penale del lavoro. Profili generali*, Franco Angeli
- PAGANI S., TETTAMANTI L. (2024), [Le modifiche al comma 1175 e nuovo comma 1175bis, art 1, L. 296/2006, introdotte dall'art. 29, c. 1, D.L. 19/2024, convertito in L. 56/2024. Le novità in tema di DURC e fruizione di benefici normativi e contributivi](#), in *LDE*, n. 3, pp. 1-13
- PAGANO M. (2024), *Cresce la maxisanzione per il lavoro nero*, in [www.entekne.info](#), 11 marzo
- PAGANO M. (2024), *La somministrazione non autorizzata ritorna nel penale*, in [www.entekne.info](#), 8 marzo
- PAGANO M. (2024), *Nuove misure di contrasto al caporalato*, in [www.entekne.info](#), 19 luglio

## Bibliografia

- PAGANO M. (2024), *Nuove regole per gli appalti in agricoltura*, in [www.eutekne.info](http://www.eutekne.info), 16 luglio
- PAGANO M. (2024), *Nuove sanzioni penali per appalto e distacco privi dei requisiti*, in [www.eutekne.info](http://www.eutekne.info), 6 marzo
- PAGANO M. (2024), *Patente a punti per la sicurezza sul lavoro*, in [www.eutekne.info](http://www.eutekne.info), 28 febbraio
- PAGANO M. (2020), *Diffida e disposizione, nuovi poteri agli ispettori del lavoro*, in *La Consulenza del Lavoro*, n. 11, pp. 1-12
- PAGGI M. (2016), *Tutela dei lavoratori stranieri in condizione di irregolarità. Analisi della direttiva 52 e delle norme italiane di recepimenti*, in OSSERVATORIO PLACIDO RIZZOTTO (a cura di), *Agromafie e caporalato. Terzo rapporto*, Ediesse
- PAGLIARI G. (1988), *Profili teorici della sanzione amministrativa*, Cedam
- PALAZZO F. (2016), *La depenalizzazione nel quadro delle recenti riforme sanzionatorie*, in *Diritto Penale e Processo*, n. 3, pp. 285-289
- PALAZZO F. (2014), *Nel dedalo delle riforme recenti e prossime venture (a proposito della legge n. 67/2014)*, in *RIDPP*, n. 4, pp. 1693-1722
- PALIERO C.E. (2018), *La sanzione amministrativa tra pena criminale e garanzie processuali*, in M. DONINI, L. FOFFANI (a cura di), *La "materia penale" tra diritto nazionale e diritto europeo*, Giappichelli
- PALIERO C.E. (1994), *L'autunno del patriarca. Rinnovamento o trasmutazione del diritto penale dei codici?*, in *RIDPP*, n. 4, pp. 1220-1250
- PALIERO C.E. (1993), *La sanzione amministrativa come moderno strumento di lotta alla criminalità economica*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Economia*, n. 4, pp. 1021-1046
- PALIERO C.E. (1990), *Il principio di effettività del diritto penale*, in *RIDPP*, n. 2, pp. 430-544
- PALIERO C.E. (1989), voce *Depenalizzazione*, in *Digesto delle Discipline Penali*, vol. III
- PALIERO C.E. (1985), *Minima non curat praetor. Ipertrofia del diritto penale e decriminalizzazione dei reati bagatellari*, Cedam
- PALIERO C.E. (1983), *La legge 689 del 1981: prima «codificazione» del diritto penale amministrativo in Italia*, in *PD*, n. 1, pp. 117-164
- PALIERO C.E. (1980), *Il «diritto penale-amministrativo»: profili comparatistici*, in *RTDPub*, n. 4, pp. 1254-1290
- PALIERO C.E., TRAVI A. (1989), voce *Sanzioni amministrative*, in *Enc. Dir.*, vol. XLI
- PALIERO C.E., TRAVI A. (1988), *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, Giuffrè
- PANTALEI S. (2004), *Enti previdenziali: autonomia gestionale e poteri degli ispettori*, in C. LUCREZIO MONTICELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), [La riforma dei servizi ispettivi in materia di lavoro e previdenza sociale. Commentario al decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124](#), Giuffrè

- PAPA D., FAIOLI M. (2017), *Il raccordo ministeriale e le connessioni con gli altri enti*, in M. ESPOSITO (a cura di), *Il nuovo sistema ispettivo e il contrasto al lavoro irregolare dopo il Jobs Act*, Giappichelli
- PARUZZO F. (2024), [Autonomia differenziata e politiche del lavoro. Quale compatibilità?](#), in [Federalismi.it, n. 10](#), pp. 125-149
- PASSANITI P. (2017), *Il diritto al lavoro come antidoto al caporalato*, in F. DI MARZIO (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, Donzelli
- PATALANO V. (2003), *Reati e illeciti del diritto bancario. Profili sistematici della tutela del credito*, Giappichelli
- PENNESI P. (2004), *La riforma dei servizi ispettivi*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), [La riforma Biagi del mercato del lavoro. Prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276. Il diritto transitorio e i tempi della riforma](#), Giuffrè, 2004
- PENNESI P., MASSI E., RAUSEI P. (2004), *La riforma dei servizi ispettivi*, inserto di DPL, n. 30
- PENNESI P., PAPA D. (2009), *Attività di vigilanza e sistema ispettivo (Titolo I, Capo II, artt. 5-14)*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009). Commentario al decreto legislativo n. 81/2008 come modificato e integrato dal decreto legislativo n. 106/2009*, Giuffrè
- PENNESI P., PAPA D. (2005), *Sanzione per lavoro sommerso e questione di legittimità*, in DRI, n. 4, pp. 1115-1121
- PERA G. (2000), *Diritto del lavoro*, Cedam
- PERELLI S. (2017), [Intermediazione e sfruttamento del lavoro. Una riforma importante, passata in sordina](#), in [www.questionegiustizia.it](#), 31 marzo
- PERONACI L. (2018), [Dalla confisca al controllo giudiziario delle aziende: il nuovo volto delle politiche antimafia. I primi provvedimenti applicativi dell'art. 34-bis D.lgs. 159/2011](#), in [Giurisprudenza Penale Web, n. 9](#), pp. 1-24
- PERROTTA D. (2016), *Questa legge non basta. A proposito della recente approvazione della norma contro lo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, in [www.rivistailmulino.it](#), 25 novembre
- PERROTTA D. (2014), *Ben oltre lo sfruttamento: lavorare da migranti in agricoltura*, in *Il Mulino*, n. 1, pp. 29-37
- PERULLI A. (2020), [Il diritto del lavoro "oltre la subordinazione": le collaborazioni etero-organizzate e le tutele minime per i riders autonomi](#), Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, n. 410
- PERUZZI M. (2015), [Lavoro irregolare, sommerso, non dichiarato, illegale: questioni definitorie nella prospettiva interna e dell'Unione europea](#), in [DLM, n. 1](#), pp. 115-152
- PESSI A. (2019), *La conciliazione nel diritto del lavoro: spunti per un dibattito*, in *MGL*, n. 1, pp. 101-115

- PESSI R. (2019), *Il Diritto del lavoro e la Costituzione: identità e criticità*, Cacucci
- PICCO G. (2024), *Low-skilled jobs e sfruttamento*, in M. BROLLO, C. ZOLI, P. LAMBERTUCCI, M. BIASI (a cura di), [Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte](#), ADAPT University Press
- PICCO G. (2023), *Gli interventi all'apparato sanzionatorio penale e amministrativo e lo stralcio dei debiti contributivi (artt. 8, commi 1-4, 23 e 23-bis, d.l. n. 48/2023, conv. in l. n. 85/2023)*, in E. DAGNINO, C. GAROFALO, G. PICCO, P. RAUSEI (a cura di), [Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro", convertito con modificazioni in l. 3 luglio 2023, n. 85](#), ADAPT University Press
- PICCO G. (2023), *L'apparato sanzionatorio nel "Decreto lavoro"*, in LG, n. 8-9, pp. 792-799
- PICCO G. (2023), *Le modifiche del 2021 all'articolo 14, decreto legislativo n. 81/2008 sulla sospensione dell'attività imprenditoriale: luci e ombre*, in AA.VV., *Le tecniche di tutela nel diritto del lavoro. Atti delle Giornate di studio AIDLaSS. Torino, 16-17 giugno 2022*, La Tribuna, 2023
- PICCO G. (2023), *Politiche e strumenti di emersione e prevenzione del lavoro sommerso*, in RGL, n. 3, I, pp. 366-380
- PICCO G. (2022), *Il welfare invisibile: lo sfruttamento legale e illegale delle colf e badanti*, in V. FILÌ (a cura di), [Quale sostenibilità per la longevità? Ragionando degli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla società, sul mercato del lavoro e sul welfare](#), ADAPT University Press
- PICCO G. (2021), *Caporalato e altre forme di sfruttamento dei lavoratori nel prisma delle transizioni occupazionali: la valorizzazione delle competenze maturate in contesti di lavoro sfruttato per una prospettiva di riscatto*, in S. CIUCCIOVINO, D. GAROFALO, A. SARTORI, M. TIRABOSCHI, A. TROJSI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro?*, ADAPT University Press
- PICCO G. (2020), *L'apparato sanzionatorio della legislazione emergenziale di prevenzione e contrasto al Covid-19*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di) (2020), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, ADAPT University Press, vol. I, V. FILÌ (a cura di), [Covid-19 e rapporto di lavoro](#)
- PICCO G. (2020), *Le sanzioni per l'inosservanza delle misure di contenimento del Covid-19: prime osservazioni*, in LG, n. 5, pp. 535-545
- PICCO G., RAUSEI P. (2023), *Il rafforzamento dell'attività ispettiva (artt. 7, 15 e 16, d.l. n. 48/2023, conv. in l. n. 85/2023)*, in E. DAGNINO, C. GAROFALO, G. PICCO, P. RAUSEI (a cura di), [Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro", convertito con modificazioni in l. 3 luglio 2023, n. 85](#), ADAPT University Press
- PIERGALLINI C. (2018), *Pene 'private' e prevenzione penale: antitesi o sincrasi?*, in C.E. PALIERO, F. VIGANÒ, F. BASILE, G.L. GATTA (a cura di), *La pena, ancora: fra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini*, Giuffrè, tomo II
- PIGLIALARMI G. (2024), [Contrasto all'evasione contributiva e attività ispettive: cosa prevede il c.d. Decreto PNRR](#), in [Boll. Spec. ADAPT, n. 1](#)

- PIGLIALARM G. (2019), [Dubbi e perplessità sulla circolare n. 7/2019 dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro](#), in [Boll. ADAPT, n. 19](#)
- PINTO V. (2012), *Gli interventi legislativi regionali di contrasto al lavoro nero e di sostegno all'emersione*, in RGL, n. 2, I, pp. 291-312
- PINTO V. (a cura di) (2007), *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Cacucci
- PIRO V. (2022), *L'intermediazione come infrastruttura. Caporali, cooperative e lavoro migrante nell'agro-alimentare*, in *Labor*, n. 4, pp. 437-450
- PISANI C. (2011), *La nuova disciplina dell'accertamento, contestazione e diffida delle infrazioni in materia di lavoro*, in M. MISCIONE, D. GAROFALO (a cura di), *Collegato Lavoro 2010. Commentario alla legge n. 183/2010*, Ipsoa
- PISANI C. (2011), *La riforma delle ispezioni in materia di lavoro*, in MGL, n. 4, pp. 216-225
- PISCONTI F. (2022), [Modelli e sanzioni dell'Ente nel contrasto alla fattispecie penale del "caporalato". Il superamento di un insostenibile vuoto normativo](#), in [Giurisprudenza Penale Web, 2021, n. 1-bis](#); S. BRASCHI, [Il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro: elementi costitutivi e apparato sanzionatorio](#), in [LDE, n. 2](#), pp. 1-10
- PISTORELLI L., SCARCELLA A. (2011), [Relazione su novità legislative n. III/11 del 2011](#), in [www.cortedicassazione.it](#), 8 settembre
- PIVA D. (2024), *Ripenalizzazione dell'appalto illecito: vuoti normativi e necessità di coordinamento*, in DPL, n. 15, pp. 928-932
- PIVA D. (2017), *I limiti dell'intervento penale sul caporalato come sistema (e non condotta) di produzione: brevi note a margine della legge n. 199/2016*, in [Archivio Penale Web, n. 1](#), pp. 184-196
- PRETEROTI A., ARLATI C., DI NUNZIO D., FENU G., GAGLIARDI D. (a cura di) (2023), [RLS OnLine e Picasso: la Rete per il Lavoro Sicuro italiano](#), in [Diritto della Sicurezza sul Lavoro, n. 1](#), cap. I, *Strutture e funzioni di una piattaforma online per gli attori della sicurezza*, pp. 2-14
- PRETEROTI A., ARLATI C., DI NUNZIO D., FENU G., GAGLIARDI D. (a cura di) (2020), [RLs Online – La Rete per il lavoro sicuro. Fabbisogni, metodologia e sviluppi della piattaforma sperimentale RLS-online](#), in [Diritto della Sicurezza sul Lavoro, n. 2](#), cap. III, *Dal prototipo alla piattaforma: prospettive di sviluppo sotto il profilo giuridico della tutela della salute e sicurezza del lavoratore*, pp. 38-48
- PROVENZANO P. (2018), *Note minime in tema di sanzioni amministrative e "materia penale"*, in RIDPC, n. 6, pp. 1073-1103
- PULITANÒ D. (2013), [Populismi e penale. Sulla attuale situazione spirituale della giustizia penale](#), in [Criminalia](#), pp. 123-146
- QUATTROCCHI A. (2020), [Le nuove manifestazioni della prevenzione patrimoniale: amministrazione giudiziaria e contrasto al "caporalato" nel caso Uber](#), in [Giurisprudenza Penale Web, n. 6](#), pp. 1-17
- QUESTIONE GIUSTIZIA (2021), [«Non sono schiavi»](#), in [www.questionegiustizia.it](#), 26 febbraio

## Bibliografia

- RANIERI M. (2021), *Mafie, imprese, lavoro. Diritto del lavoro e normativa di contrasto*, ESI
- RANIERI M. (2020), *Dignità, lavoro e legalità o meglio legalità, lavoro, dignità*, in *VTDL*, n. 3, pp. 675-698
- RAUSEI P. (2024), *Appalto illecito e fraudolento*, in *Guida alle Paghe*, n. 8, pp. 459-464
- RAUSEI P. (2024), *Dal PNRR tutele per il lavoro, riassetto delle ispezioni e nuove sanzioni*, in *DPL*, n. 12, pp. 737-745
- RAUSEI P. (2024), *Diminuiscono le sanzioni civili previdenziali*, in *DPL*, n. 26, pp. 1586-1593
- RAUSEI P. (2024), *Il potere di disposizione degli Ispettori del lavoro anche per l'attuazione dei contratti collettivi*, in *LG*, n. 7, pp. 700-707
- RAUSEI P. (2024), *Ispezione del lavoro a vent'anni dalla riforma: ricorsi amministrativi*, in *DPL*, n. 23, pp. 1426-1431
- RAUSEI P. (2024), *Ispezione del lavoro a vent'anni dalla riforma: diffida accertativa e disposizione*, in *DPL*, n. 22, pp. 1359-1393
- RAUSEI P. (2024), *Ispezione del lavoro a vent'anni dalla riforma: Inl, poteri e coordinamento*, in *DPL*, n. 21, pp. 1292-1329
- RAUSEI P. (2024), *Nuove condizioni per il Durc a tutela del lavoro regolare*, in *DPL*, n. 14, pp. 861-865
- RAUSEI P. (2024), *Somministrazione fraudolenta, illecita e irregolare*, in *Guida alle Paghe*, n. 7, pp. 393-401
- RAUSEI P. (2024), [Una nuova riforma del sistema ispettivo con riposizionamento del quadro sanzionatorio nella prospettiva di un rafforzamento di tutele per la regolarità e la sicurezza del lavoro](#), in *Boll. ADAPT*, n. 9
- RAUSEI P. (2024), [Vent'anni dopo il decreto di riforma dei servizi ispettivi. D.lgs. 23 aprile 2004, n. 124. Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'art. 8 della l. 14 febbraio 2003, n. 30](#), ADAPT University Press
- RAUSEI P. (2023), *Decreto Lavoro: novità su sicurezza e ispezioni*, in *Guida alle Paghe*, n. 9, pp. 549-556
- RAUSEI P. (2023), *Diffida accertativa*, in *DPL*, n. 9, pp. 547-562
- RAUSEI P. (2023), *Effettività delle tutele ed efficacia normativa*, in *DPL*, n. 1, pp. 6-12
- RAUSEI P. (2023), *Fra luci e ombre il "Decreto Lavoro" diventa legge*, in *DPL*, n. 29, pp. 1781-1794
- RAUSEI P. (2023), *Ispezioni e sanzioni a contrasto del lavoro sommerso*, in *RGL*, n. 3, I, pp. 409-416
- RAUSEI P. (2023), *Lavoro sommerso: fra massicizzazione e sospensione*, in *LG*, n. 2, pp. 212-220

- RAUSEI P. (2023), *Ricorsi amministrativi nel sistema ispettivo*, in *DPL*, n. 47-48, pp. 2768-2775
- RAUSEI P. (2023), *Sicurezza, protezione sociale e rapporti di lavoro: principali novità*, in *DPL*, n. 21, pp. 1301-1309
- RAUSEI P. (2023), *Sospensione dell'impresa per sommerso e mancata sicurezza*, in *DPL*, n. 14, pp. 857-868
- RAUSEI P. (2023), *Sul c.d. Decreto lavoro del Primo Maggio (d.l. n. 48/2023). Tanto rumore per poco (aspettando la conversione in legge)*, in [www.rivistalabor.it](http://www.rivistalabor.it), 7 maggio
- RAUSEI P. (2022), *Illeciti e sanzioni. Il diritto sanzionatorio del lavoro*, Ipsoa
- RAUSEI P. (2022), *La sospensione dell'impresa per lavoro sommerso e gravi violazioni di sicurezza*, in *LG*, n. 11, pp. 1008-1019
- RAUSEI P. (2022), *Organi di vigilanza e sospensione*, in *DPL*, n. 36, pp. 2129-2138
- RAUSEI P. (2022), *Potere di disposizione e giurisprudenza amministrativa*, in *DPL*, n. 42, pp. 2547-2559
- RAUSEI P. (2021), [Rafforzare i controlli e semplificare le norme per combattere il lavoro insicuro](#), in *Boll. ADAPT*, n. 18
- RAUSEI P. (2021), *Rapporto di lavoro e ispezioni: potere di disposizione*, in *DPL*, n. 7, inserto, pp. 1-15
- RAUSEI P. (2021), [Sicurezza sul lavoro: più ampia e più pesante la sospensione dell'impresa](#), in [www.ipsoa.it](http://www.ipsoa.it), 18 ottobre
- RAUSEI P. (2021), [Sicurezza sul lavoro: quali sono le novità per formazione, vigilanza dei preposti e sospensione dell'impresa](#), in [www.ipsoa.it](http://www.ipsoa.it), 16 dicembre
- RAUSEI P. (2021), *Sospensione dell'attività imprenditoriale*, in *DPL*, n. 46, pp. 2788-2793
- RAUSEI P. (2020), [Decreto Semplificazioni: come cambia il contenzioso sulle ispezioni di lavoro](#), in [www.ipsoa.it](http://www.ipsoa.it), 17 settembre
- RAUSEI P. (2019), *Accesso agli atti dell'ispezione*, in *DPL*, n. 18, pp. 1109-1125
- RAUSEI P. (2019), *Conciliazione monocratica*, in *DPL*, n. 36, pp. 2197-2211
- RAUSEI P. (2019), *Maxisanzione contro il lavoro sommerso*, in *DPL*, n. 45, pp. 2733-2740
- RAUSEI P. (2018), *Attività di polizia giudiziaria dell'Ispettorato del lavoro*, in *DPL*, n. 27, pp. 1690-1697
- RAUSEI P. (2018), *Ordinanza-ingiunzione e pagamento rateale*, in *DPL*, n. 28, pp. 1739-1744
- RAUSEI P. (2018), *Verbale unico di accertamento e pluralità di strumenti difensivi*, in *Guida alle Paghe*, n. 5, pp. 262-275

## Bibliografia

- RAUSEI P. (2016), [A contrasto del caporalato ripristinate solo in parte le tutele cancellate da Jobs Act e depenalizzazione](#), in *Boll. ADAPT*, n. 35
- RAUSEI P. (2016), [Il contrasto al caporalato attraverso il reato di intermediazione illecita di manodopera con sfruttamento del lavoro](#), in *Boll. ADAPT*, n. 28
- RAUSEI P. (2016), *La depenalizzazione nel diritto sanzionatorio del lavoro*, in *DPL*, n. 6, pp. 369-382
- RAUSEI P. (2016), *La regia unica della vigilanza all'Ispettorato Nazionale del Lavoro*, in *LG*, n. 1, pp. 5-13
- RAUSEI P. (2015), *Il quadro sanzionatorio per il Libro unico del lavoro*, in *DPL*, n. 43, pp. 2457-2469
- RAUSEI P. (2015), [La nuova maxi-sanzione contro il lavoro sommerso](#), in *Boll. ADAPT*, n. 34
- RAUSEI P. (2015), *La nuova maxisanzione contro il lavoro sommerso*, in *DPL*, n. 42, pp. 2389-2400
- RAUSEI P. (2015), *Le sanzioni riformate*, in *DPL*, n. 41, pp. 2361-2370
- RAUSEI P. (2014), *Diffida accertativa per crediti patrimoniali – Articolo 12*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), [L'ispezione del lavoro dieci anni dopo la riforma. Il d.lgs. n. 124/2004 fra passato e futuro](#), ADAPT University Press
- RAUSEI P. (2014), *Disposizioni del personale ispettivo – Articolo 14*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), [L'ispezione del lavoro dieci anni dopo la riforma. Il d.lgs. n. 124/2004 fra passato e futuro](#), ADAPT University Press
- RAUSEI P. (2014), *Ispezioni del lavoro: nuovi limiti di accesso agli atti*, in *DPL*, n. 13, pp. 751-760
- RAUSEI P. (2014), *La sanzione per la mancata consegna dei documenti agli ispettori*, in *Guida alle Paghe*, n. 11, pp. 662-668
- RAUSEI P. (2012), *Conciliazione monocratica come strategia difensiva*, in *Guida alle Paghe*, n. 11, pp. 777-790
- RAUSEI P. (2012), *Diffida a regolarizzare per estinguere il contenzioso ispettivo*, in *Guida alle Paghe*, n. 8, pp. 494-504
- RAUSEI P. (2009), *Ispezioni del lavoro. Procedure e strumenti di difesa*, Ipsoa
- RAUSEI P. (2009), *La nuova ispezione del lavoro*, in *DPL*, n. 9, pp. 537-548
- RAUSEI P. (2008), *La nuova era dei servizi ispettivi e delle attività di vigilanza*, in *Boll. ADAPT*, n. 32
- RAUSEI P. (2008), *Nuove regole per servizi ispettivi e attività di vigilanza*, inserto di *DPL*, n. 39
- RAUSEI P. (2005), *Servizi ispettivi riformati: la sentenza della Consulta*, in *DPL*, n. 43, pp. 2345-2353

- RAUSEI P. (2004), *La riorganizzazione dei servizi ispettivi*, in DPL, n. 21, pp. 1405-1414
- RAUSEI P., ROTELLA A. (2021), *L'INL al centro della vigilanza sulla sicurezza nei luoghi di lavoro. Primo commento al decreto fiscale*, in *Boll. ADAPT*, n. 36
- RAUSEI P., SANTORO C. (2014), *Verbale di primo accesso ispettivo – Articolo 13*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *L'ispezione del lavoro dieci anni dopo la riforma. Il d.lgs. n. 124/2004 fra passato e futuro*, ADAPT University Press
- RAUSEI P., TIRABOSCHI M. (2014), *Le fonti che regolano l'attività ispettiva e di vigilanza*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *L'ispezione del lavoro dieci anni dopo la riforma. Il d.lgs. n. 124/2004 fra passato e futuro*, ADAPT University Press
- RAUSEI P., TIRABOSCHI M. (2014), *Presentazione di P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), L'ispezione del lavoro dieci anni dopo la riforma. Il d.lgs. n. 124/2004 fra passato e futuro*, ADAPT University Press
- RAUSEI P., TIRABOSCHI M. (a cura di) (2014), *L'ispezione del lavoro dieci anni dopo la riforma. Il d.lgs. n. 124/2004 fra passato e futuro*, ADAPT University Press
- RESCIGNO M. (2015), *“Impresa schiavistica”, decentramento produttivo, imputazione dell'attività e applicazione delle regole*, in F. BUCCELLATO, M. RESCIGNO (a cura di), *Impresa e «forced labour»: strumenti di contrasto*, Il Mulino
- REYNERI R. (2021), *Il lavoro nero: una storia vecchia, ma (purtroppo) sempre attuale*, in CNEL, *XXII Rapporto Mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2020*
- RICCARDI M. (2022), *Dai sintomi alla patologia. Anamnesi del delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, in *Giurisprudenza Penale Web*, n. 2, pp. 1-68
- RICCI G. (2014), *Oscillazioni giurisprudenziali in tema di depenalizzazione ante tempus del reato di omesso versamento di ritenute previdenziali*, in FI, n. 11, II, cc. 563-564
- RIGO E. (2015), *Lo sfruttamento come modo di produzione*, in E. RIGO (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pacini
- RINALDI M. (2012), *Il procedimento ispettivo*, Giuffrè
- RISICATO L. (2024), *Le tossine del populismo penale e gli strumenti di contrasto: leggendo Giustizia e politica di Luigi Ferrajoli*, in *discrimen.it*, 14 giugno, pp. 1-18
- RISICATO L. (2019), *L'illecito civile punitivo come invocervo giuridico: brevi considerazioni su pregi, difetti e possibili degenerazioni della privatizzazione del reato*, in RIDPP, n. 1, pp. 487-499
- RIU A.G., RIU L. (2023), *Lavoratori occasionali irregolari e sospensione dell'attività imprenditoriale*, in DPL, n. 36, pp. 2136-2142
- RIVA CRUGNOLA E. (1992), *Articolo 28*, in E. DOLCINI, A. GIARDA, F. MUCCIARELLI, C.E. PALIERO, E. RIVA CRUGNOLA (a cura di), *Commentario delle «modifiche al sistema penale»*, Giuffrè

## Bibliografia

- RIVERSO R. (2019), *Cooperative spurie ed appalti: nell'inferno del lavoro illegale*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 30 aprile
- ROCCATAGLIATA L. (2016), *I decreti sulle depenalizzazioni in Gazzetta Ufficiale. Ecco cosa cambia*, in [Giurisprudenza Penale Web, n. 1](http://GiurisprudenzaPenaleWeb.n.1)
- ROCCELLA M. (1998), *Il caso Job Centre II: sentenza sbagliata, risultato (quasi) giusto*, in RGL, n. 1, II, pp. 27-43
- ROMAGNOLI U. (1977), *Illeciti in materia di lavoro e nuove prospettive sanzionatorie*, in RGL, n. 10, IV, pp. 347-356
- ROMANO B. (2016), *Intermediazione e illecita e sfruttamento del lavoro*, in B. ROMANO (a cura di), *Reati contro la persona. Tomo III. Reati contro la libertà individuale*, Giuffrè
- ROMANO I.V. (2024), *Maxisanzione per lavoro nero: nuovi orientamenti*, in DPL, n. 29, pp. 1807-1812
- ROMANO I.V. (2023), *Reato di estorsione in ambito lavorativo*, in DPL, n. 38, pp. 2241-2246
- ROMANO I.V. (2016), *Ispettorato nazionale del lavoro, lo statuto in vigore dal 22 giugno 2016*, in GLav, n. 27, pp. 24-28
- ROMANO I.V. (2016), *Sospensione dell'attività imprenditoriale*, in DPL, n. 44, pp. 2615-2619
- ROMANO I.V. (2015), *La nuova ispezione del lavoro dopo il Jobs Act*, Giuffrè
- ROMANO I.V. (2015), *Termini di notifica dell'illecito amministrativo*, in DPL, n. 43, pp. 2474-2478
- ROMANO I.V. (2014), *Diritto di interpello – Articolo 9*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), [L'ispezione del lavoro dieci anni dopo la riforma. Il d.lgs. n. 124/2004 fra passato e futuro](http://L'ispezione del lavoro dieci anni dopo la riforma. Il d.lgs. n. 124/2004 fra passato e futuro), ADAPT University Press
- ROMANO I.V. (2005), *Diffida accertativa: ultimi chiarimenti del Ministero*, in GLav, n. 29, pp. 22-30
- ROMANO M. (2017), *Ripensare il diritto penale (a dieci anni dalla scomparsa di Federico Stella)*, in RIDPP, n. 1, pp. 1-13
- ROSSI S. (2023), *Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro: gli incerti confini della fattispecie*, in LG, n. 8-9, pp. 815-823
- ROSSI S. (2021), *Lo sfruttamento del lavoratore tra sistema sanzionatorio e misure premiali*, in LG, n. 7, pp. 723-731
- ROTOLO G. (2018), *Dignità del lavoratore e controllo penale del "caporalato"*, in *Diritto Penale e Processo*, n. 6, pp. 811-823
- ROVATI C.M. (2023), *L'indice di sfruttamento retributivo ex art. 603-bis c.p.: l'individuazione del "contratto-parametro" e la nozione di "palese difformità"*, in DRI, n. 1, pp. 150-156
- ROXIN C. (1966), *Fragwürdige Tendenzen der Strafrechtsreform*, in *Radius*, n. 3, pp. 33-37

- RUOTOLO M. (2014), *Rileggendo Beccaria, oggi. Brevi riflessioni sui limiti del potere punitivo*, in *DP*, n. 2, pp. 669-681
- RUSSO M. (2017), [Qualche riflessione sul lavoro irregolare](#), Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, n. 339
- SAGNET Y., PALMISANO L. (2015), *Ghetto Italia. I braccianti stranieri tra caporalato e sfruttamento*, Fandango Libri
- SALA CHIRI M. (2008), *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro*, Jovene
- SANTINI F. (2006), *Natura delle sanzioni civili previdenziali e disciplina della prescrizione*, in *Previdenza e Assistenza Pubblica e Privata*, n. 3-4, III, pp. 583-591
- SANTORO C. (2021), *I nuovi provvedimenti per lavoro nero e sicurezza dopo il Decreto Fiscale*, in *La Circolare di Lavoro e Previdenza*, n. 44, pp. 8-14
- SANTORO C. (2021), *Il nuovo potere di disposizione*, in *DRI*, n. 1, pp. 253-259
- SANTORO C. (2021), *Sospensione, disposizione e diffida accertativa: provvedimenti e strumenti difensivi*, in *DPL*, n. 27, pp. 1715-1726
- SANTORO C. (2016), *L’Inps detta le istruzioni per i verbali ispettivi*, in *DRI*, n. 1, pp. 302-306
- SANTORO C. (2016), *Un procedimento senza termine: l’accertamento di illeciti amministrativi in materia di lavoro*, in *GDA*, n. 3, pp. 299-309
- SANTORO C. (2015), [L’orientamento del Ministero sulle nuove sanzioni](#), in [www.bollettinoadapt.it](#), 19 ottobre
- SANTORO C. (2015), [Legittimo il potere di disposizione ispettivo in materia di orario di lavoro](#), in [Boll. ADAPT, n. 23](#)
- SANTORO C. (2015), *Procedimento ispettivo: il problema dei tempi di accertamento ispettivo*, in *ADL*, n. 3, n. 3, I, pp. 625-644
- SANTORO C. (2014), [Il Parlamento UE promuove le ispezioni](#), in [Boll. ADAPT, n. 6](#)
- SANTORO C. (2014), *Il valore probatorio dei verbali ispettivi*, in *LG*, n. 10, pp. 884-888
- SANTORO C. (2014), *Ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro – Articolo 17*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), [L’ispezione del lavoro dieci anni dopo la riforma. Il d.lgs. n. 124/2004 fra passato e futuro](#), ADAPT University Press
- SANTORO C. (2014), *Ricorso alla direzione regionale del lavoro – Articolo 16*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), [L’ispezione del lavoro dieci anni dopo la riforma. Il d.lgs. n. 124/2004 fra passato e futuro](#), ADAPT University Press
- SANTORO C. (2014), *Verbale di accertamento e notificazione – Articolo 13*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), [L’ispezione del lavoro dieci anni dopo la riforma. Il d.lgs. n. 124/2004 fra passato e futuro](#), ADAPT University Press

## Bibliografia

- SANTORO C. (2010), *L'illecito amministrativo in materia di lavoro. Il procedimento sanzionatorio amministrativo del lavoro*, ESI
- SANTORO E., STOPPIONI C. (2019), *Il contrasto allo sfruttamento lavorativo: i primi dati dell'applicazione della legge 199/2016*, in *DLRI*, n. 162, pp. 267-284
- SANTUCCI R. (2021), *L'effettività e l'efficacia del diritto del lavoro*, Giappichelli
- SARTORI M.D. (2020), [Caso Uber: volevamo braccia e arrivarono... in bici](#), in [www.filodiritto.com](#), 28 luglio
- SCARANO L. (2011), *La riscrittura dell'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004*, in M. MISCIONE, D. GAROFALO (a cura di), *Collegato Lavoro 2010. Commentario alla legge n. 183/2010*, Ipsoa
- SCARCELLA A. (2022), *Sospensione dell'attività: le nuove disposizioni*, in *Guida alle Paghe*, n. 4, pp. 217-227
- SCARCELLA A. (2017), *Il legislatore interviene nuovamente sul fenomeno del "caporalato": ultimo atto?*, in *Diritto Penale e Processo*, n. 7, pp. 855-862
- SCARCELLA A. (2011), *Il reato di "caporalato" entra nel codice penale*, in *Diritto Penale e Processo*, n. 10, pp. 1183-1193
- SCHIAVONE R. (2019), [Diffida accertativa e conciliazione monocratica: le regole per i datori di lavoro](#), in [www.ipsoa.it](#), 18 giugno
- SCHIAVONE R. (2007), *La conciliazione monocratica*, in *LPO*, n. 5, pp. 725-748
- SCOTTO A. (2016), [Tra sfruttamento e protesta: i migranti e il caporalato agricolo in Italia meridionale](#), in [REMHU](#), n. 48, pp. 79-92
- SEMINARA S. (2021), *Nuove schiarità e società "civile": il reato di sfruttamento del lavoro*, in *Diritto Penale e Processo*, n. 2, pp. 137-144
- SERVELLO G. (2005), *Funzioni ispettive e di vigilanza: competenze Stato-Regioni*, in *DPL*, n. 42, pp. 2318-2335
- SFERRAZZA M. (2016), *Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve alla riforma "Jobs Act"*, Cedam
- SFERRAZZA M. (2007), *Verbali di accertamento ispettivo: efficacia probatoria*, in *DPL*, n. 47, pp. 2841-2844
- SGUBBI F. (2019), *Il diritto penale totale. Punire senza legge, senza verità, senza colpa. Venti tesi*, Il Mulino
- SGUBBI F. (1983), *Depenalizzazione e principi dell'illecito amministrativo*, in *L'Indice Penale*, n. 2, pp. 253-267
- SIANI V. (1994), *Illeciti amministrativi: inapplicabilità dello ius superveniens più favorevole*, in *CG*, n. 1, pp. 876-890

- SIEBER U. (2019), *Linee generali del diritto amministrativo punitivo in Germania*, in RIDPP, n. 1, pp. 35-73
- SIMONELLI M. (2016), *La razionalizzazione dell'attività ispettiva nel jobs act: problemi e prospettive*, in *Tutela e Sicurezza del Lavoro*, n. 1, pp. 103-112
- SIMONETTI E. (2016), *Morire come schiavi. La storia di Paola Clemente nell'inferno del caporalato*, Imprimatur
- SINISCALCO M. (1988), voce *Depenalizzazione*, in EGT, vol. X
- SINISCALCO M. (1983), *Depenalizzazione e garanzia*, Il Mulino
- SMURAGLIA C. (1999), *Attualità, prospettive ed effettività del diritto penale del lavoro*, in AA.VV., *Studi sul lavoro. Scritti in onore di Gino Giugni*, Cacucci, vol. II
- SMURAGLIA C. (1982), *La legge n. 689/81 e il diritto penale del lavoro*, in RGL, IV, pp. 61-80
- SMURAGLIA C. (1979), *Le sanzioni penali nella tutela del lavoro subordinato*, in AA.VV., *Le sanzioni nella tutela del lavoro subordinato. Atti del VI Congresso nazionale di Diritto del lavoro. Alba, 1-3 giugno 1978*, Giuffrè
- SMURAGLIA C. (1977), *La tutela penale nel quadro sistematico della protezione del lavoro*, in RGL, n. 3, IV, pp. 3-43
- SPINELLI C. (2020), *Immigrazione e mercato del lavoro: lo sfruttamento dei migranti economici. Focus sul lavoro agricolo*, in RDSS, n. 1, pp. 125-145
- STAFFIERI A. (2024), *Patente a crediti: novità introdotte dalla legge n. 56/2024*, in DPL, n. 22, pp. 1400-1404
- STOLFA F. (2017), *La legge sul "caporalato" (l. n. 199/2016): una svolta "etica" nel diritto del lavoro italiano? Una prima lettura*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, n. 1, pp. 86-100
- STOLFA F. (2016), *La revisione del regime delle sanzioni in materia di lavoro e legislazione sociale*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Semplificazioni, sanzioni, ispezioni nel Jobs Act 2*, Cacucci
- STOPPIONI C. (2019), *Intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo: prime applicazioni dell'art. 603-bis c.p.*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, pp. 69-94
- STOPPIONI C. (2019), *Tratta, sfruttamento e smuggling: un'ipotesi di finium regundorum a partire da una recente sentenza*, in [www.lalegislaZIONEpenale.eu](http://www.lalegislaZIONEpenale.eu), 24 gennaio, pp. 1-28
- STORTONI L. (2019), *Il diritto penale sotto il segno dell'efficienza del sistema*, in RIDPP, n. 1, pp. 379-396
- SUMMERER K. (2010), *I delitti di schiavitù e tratta di persone*, in A. CADOPPI, S. CANESTRARI, A. MANNA, M. PAPA (a cura di), *Trattato di diritto penale. Parte speciale. VIII. I delitti contro l'onore e la libertà individuale*, Utet

## Bibliografia

- TAGLIABUE I. (2024), [Processi di esternalizzazione, somministrazione e nuovo regime sanzionatorio: le novità introdotte dal d.l. n. 19/2024](#), in [Boll. Spec. ADAPT, n. 1](#)
- TAGLIABUE I. (2024), [Somministrazione, appalto e distacco illeciti: dall'INL indicazioni operative in merito al nuovo regime sanzionatorio](#), in [Boll. ADAPT, n. 25](#)
- TENORE V. (1999), *L'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, Giuffrè
- TESAURO A. (1925), *Le sanzioni amministrative punitive*, Stabilimento Tipografico Tocco
- THIONE M., SILVARI M. (2007), *Il contrasto al "sommerso di lavoro"*, in *Il Fisco*, n. 1, pp. 1545-1558
- TIRABOSCHI M. (2007), *Le morti bianche, i limiti e le ipocrisie di una proposta normativa*, in A. ANTONUCCI, P. DE VITA (a cura di), [Morti sul lavoro: norme nuove, formalismi vecchi](#), Dossier ADAPT, n. 17, pp. 1-2
- TIRABOSCHI M. (a cura di) (2016), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act. Commento sistematico dei decreti legislativi nn. 22, 23, 80, 81, 148, 149, 150 e 151 del 2015 e delle norme di rilievo lavoristico della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità per il 2016)*, Giuffrè
- TIRABOSCHI M. (a cura di) (2004), [La riforma Biagi del mercato del lavoro. Prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276. Il diritto transitorio e i tempi della riforma](#), Giuffrè
- TIRABOSCHI M., FANTINI L. (a cura di) (2009), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009). Commentario al decreto legislativo n. 81/2008 come modificato e integrato dal decreto legislativo n. 106/2009*, Giuffrè
- TORDINI CAGLI S. (2023), *Note critiche in tema di «intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro»*, in *RIDL*, n. 1, II, pp. 199-206
- TORDINI CAGLI S. (2017), *La controversa relazione della sanzione penale con il diritto del lavoro, tra ineffettività, depenalizzazione e istanze populiste*, in *LD*, n. 3-4, pp. 613-641
- TORDINI CAGLI S. (2017), *Profili penali del collocamento della manodopera. Dalla intermediazione illecita all'«intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro»*, in *L'Indice Penale*, n. 3, pp. 727-764
- TORRE V. (2023), *Il lavoro sommerso e la sua possibile rilevanza penale*, in *RGL*, n. 3, I, pp. 417-424
- TORRE V. (2020), [Destrutturazione del mercato del lavoro e frammentazione decisionale: i nodi problematici del diritto penale](#), in [www.questionegiustizia.it](#), 24 giugno
- TORRE V. (2019), [L'obsolescenza dell'art. 603-bis c.p. e le nuove forme di sfruttamento lavorativo](#), in [LLI, 2020, n. 2](#), pp. 72-97
- TORRE V. (2019), [Lo sfruttamento del lavoro. La tipicità dell'articolo 603-bis cp tra diritto sostanziale e prassi giurisprudenziale](#), in [Questione Giustizia, n. 4](#), pp. 90-97
- TORRE V. (2018), *Il diritto penale e la filiera dello sfruttamento*, in *DLRI*, n. 158, pp. 289-320

- TRAVERSA E. (2023), *La giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di sanzioni amministrative di diritto del lavoro*, in *ADL*, n. 2, I, pp. 289-318
- TRAVI A. (1983), *Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione*, Cedam
- TREU T. (2017), *Rimedi e fattispecie a confronto con i lavori della Gig economy*, in *LD*, n. 3-4, pp. 367-406
- TULLINI P. (2016), *Effettività dei diritti fondamentali del lavoratore: attuazione, applicazione, tutela*, in *DLRI*, n. 150, pp. 291-316
- VACCARI M. (2012), *Alcuni profili problematici nella riforma del Collegato lavoro relativi alla massimizzazione contro il lavoro sommerso*, in F. BASENGHI, A. RUSSO (a cura di), *Giustizia del lavoro ed effettività dei diritti. Contributi sulla legge n. 183/2010*, Giappichelli
- VALLEBONA A. (2004), *L'accertamento amministrativo dei crediti di lavoro*, in *MGL*, n. 8-9, pp. 644-659
- VALLEBONA A. (a cura di) (2007), *Il valore probatorio dei verbali ispettivi*, *Colloqui Giuridici sul Lavoro*, n. 1
- VARVA S. (2016), *Undeclared work e Unione europea, ultimo atto: una "piattaforma europea" per contrastare il lavoro sommerso*, in *LD*, n. 3, pp. 461-479
- VECCE A. (2018), voce *Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (c.d. caporalato)*, in *Digesto delle Discipline Penali*, agg. X
- VENEZIA A. (2018), *Decreto Legislativo 23 aprile 2004, n. 124. Articolo 9*, in R. DE LUCA TAMAJO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Cedam
- VENTURI D. (2014), *Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza – Articolo 3*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), [L'ispezione del lavoro dieci anni dopo la riforma. Il d.lgs. n. 124/2004 fra passato e futuro](#), ADAPT University Press
- VENTURI D. (2014), *Conciliazione monocratica – Articolo 11*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), [L'ispezione del lavoro dieci anni dopo la riforma. Il d.lgs. n. 124/2004 fra passato e futuro](#), ADAPT University Press
- VENTURI D. (2014), *Prescrizione obbligatoria – Articolo 15*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), [L'ispezione del lavoro dieci anni dopo la riforma. Il d.lgs. n. 124/2004 fra passato e futuro](#), ADAPT University Press
- VERGARI S. (2005), *L'organizzazione della funzione di vigilanza in materia di lavoro*, in *NLCC*, n. 4, pp. 888-903
- VIGANÒ F. (2020), *Garanzie penalistiche e sanzioni amministrative*, in *RIDPP*, n. 4, pp. 1775-1819
- VIGNERI A. (1982), *Profili generali della sanzione amministrativa*, in *NLCC*, n. 5, I, pp. 1133-1141
- VIRGA P. (2001), *Arriva il favor rei, ma non per tutte le sanzioni*, in *Giustamm*, n. 7, pp. 2-19

## Bibliografia

- VISCOMI A. (2015), *Lavoro e legalità: «settori a rischio» o «rischio di settore»? Brevi note sulle strategie di contrasto al lavoro illegale (e non solo) nella recente legislazione*, in RGL, n. 3, I, pp. 603-618
- VISCOMI A. (2008), *Lavoro sommerso ed immigrazione*, in LG, n. 1, pp. 19-25
- VISCOMI A. (2002), *Incentivi all'emersione del lavoro sommerso e tecniche di accesso*, in RDSS, n. 1, pp. 85-94
- VISCOMI A. (2000), *Profili giuridici del lavoro sommerso*, in DML, n. 2, pp. 379-413
- VISONÀ S. (2017), *Il ricorso alla sede territoriale dell'Ispettorato*, in M. ESPOSITO (a cura di), *Il nuovo sistema ispettivo e il contrasto al lavoro irregolare dopo il Jobs Act*, Giappichelli
- VITARELLI F. (2022), [La Cassazione sull'ambito di operatività del delitto di intermediazione illecite e sfruttamento del lavoro \(art. 603 bis c.p.\)](#), in [www.sistemapenale.it](#), 5 aprile
- VITARELLI F. (2022), *Proporzionalità della pena e determinatezza della fattispecie di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, in RIDPP, 2024, n. 1, pp. 214-229
- VIVARELLI M.G. (2008), *Il caporalato: problemi e prospettive*, in FA TAR, n. 10, pp. 2917-2927
- VOLPE G.P. (1996), voce *Rapporto di lavoro (disciplina penale)*, in *Digesto delle Discipline Penali*, vol. XI
- VOZA R. (2018), *Le nuove sfide per il welfare: la tutela del lavoro nella gig economy*, in RDSS, n. 4, pp. 657-685
- ZACCARELLI L. (2018), *La efficacia delle ispezioni in materia di lavoro*, in VTDL, n. 2, pp. 493-511
- ZACCARELLI L. (2005), *Decreto Legislativo 23 aprile 2004, n. 124. Articolo 12*, in M. GRANDI, G. PERA (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Cedam
- ZOPPOLI L. (2008), *Unione Europea e lavoro sommerso: nuove attenzioni e vecchie contraddizioni*, in RGL, n. 1, I, pp. 81-106
- ZOPPOLI L. (2006), [Flessibilità, l'Europa dica la sua](#), in [www.eguaglianzaeliberata.it](#), 25 novembre



## Notizie sull'autore

Gianluca Picco, dottore di ricerca in diritto del lavoro, è assegnista di ricerca e professore a contratto nell'Università degli Studi di Udine. Nel 2023 ha ricevuto il premio "Francesco Santoro Passarelli" bandito dall'Associazione italiana di diritto del lavoro e della sicurezza sociale (Aidlass) per la migliore tesi di dottorato di ricerca in diritto del lavoro e della sicurezza sociale discussa nell'anno 2022. Componente di diversi progetti di ricerca, anche di interesse nazionale (PRIN), è docente in master universitari, corsi di dottorato di ricerca e di formazione specialistica. Ha partecipato alla curatela di un volume collettaneo ed è autore di numerose pubblicazioni scientifiche in materia di diritto del lavoro e della sicurezza sociale edite su riviste di classe A e opere collettanee. Avvocato nel Foro di Udine, si occupa prevalentemente di controversie di lavoro e di diritto penale del lavoro.





## ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

### ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

1. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado*, 2012
2. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata*, 2012
3. M. Tiraboschi, *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times*, 2012
4. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2012*, 2012
5. AA.VV., *I programmi alla prova*, 2013
6. U. Buratti, L. Casano, L. Petruzzo, *Certificazione delle competenze*, 2013
7. L. Casano (a cura di), *La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexi-curity europea?*, 2013
8. F. Fazio, E. Massagli, M. Tiraboschi, *Indice IPCA e contrattazione collettiva*, 2013
9. G. Zilio Grandi, M. Sferrazza, *In attesa della nuova riforma: una rilettura del lavoro a termine*, 2013
10. M. Tiraboschi (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale*, 2013
11. U. Buratti, *Proposte per un lavoro pubblico non burocratico*, 2013
12. A. Sánchez-Castañeda, C. Reynoso Castillo, B. Palli, *Il subappalto: un fenomeno globale*, 2013
13. A. Maresca, V. Berti, E. Giorgi, L. Lama, R. Lama, A. Lepore, D. Mezzacapo, F. Schiavetti, *La RSA dopo la sentenza della Corte costituzionale 23 luglio 2013, n. 231*, 2013
14. F. Carinci, *Il diritto del lavoro in Italia: a proposito del rapporto tra Scuole, Maestri e Allievi*, 2013
15. G. Zilio Grandi, E. Massagli (a cura di), *Dal decreto-legge n. 76/2013 alla legge n. 99/2013 e circolari "correttive": schede di sintesi*, 2013
16. G. Bertagna, U. Buratti, F. Fazio, M. Tiraboschi (a cura di), *La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero*, 2013
17. R. Zucaro (a cura di), *I licenziamenti in Italia e Germania*, 2013
18. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2013*, 2013
19. L. Mella Méndez, *Violencia, riesgos psicosociales y salud en el trabajo*, 2014

20. F. Carinci (a cura di), *Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza sindacale a Corte costituzionale n. 231/2013*, 2014
21. M. Tiraboschi (a cura di), *Jobs Act – Le misure per favorire il rilancio dell’occupazione, riformare il mercato del lavoro ed il sistema delle tutele*, 2014
22. M. Tiraboschi (a cura di), *Decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34. Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell’occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese – Prime interpretazioni e valutazioni di sistema*, 2014
23. G. Gamberini (a cura di), *Progettare per modernizzare. Il Codice semplificato del lavoro*, 2014
24. U. Buratti, C. Piovesan, M. Tiraboschi (a cura di), *Apprendistato: quadro comparato e buone prassi*, 2014
25. M. Tiraboschi (a cura di), *Jobs Act: il cantiere aperto delle riforme del lavoro*, 2014
26. F. Carinci (a cura di), *Il Testo Unico sulla rappresentanza 10 gennaio 2014*, 2014
27. S. Varva (a cura di), *Malattie croniche e lavoro. Una prima rassegna ragionata della letteratura di riferimento*, 2014
28. R. Scolastici, *Scritti scelti di lavoro e relazioni industriali*, 2014
29. M. Tiraboschi (a cura di), *Catastrofi naturali, disastri tecnologici, lavoro e welfare*, 2014
30. F. Carinci, G. Zilio Grandi (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi – Atto I*, 2014
31. E. Massagli (a cura di), *Il welfare aziendale territoriale per la micro, piccola e media impresa italiana. Un’indagine ricostruttiva*, 2014
32. F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi – Atto II*, 2014
33. S. Stefanovichj, *La disabilità e la non autosufficienza nella contrattazione collettiva italiana, alla luce della Strategia europea sulla disabilità 2010-2020*, 2014
34. AA.VV., *Crisi economica e riforme del lavoro in Francia, Germania, Italia e Spagna*, 2014
35. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2014*, 2014
36. M. Tiraboschi (a cura di), *Occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, 2015
37. F. Carinci, M. Tiraboschi (a cura di), *I decreti attuativi del Jobs Act: prima lettura e interpretazioni*, 2015

38. M. Soldera, *Dieci anni di staff leasing. La somministrazione di lavoro a tempo indeterminato nell'esperienza concreta*, 2015
39. M. Tiraboschi, *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times*, 2015
40. F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi. Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014*, 2015
41. F. Carinci, *Il tramonto dello Statuto dei lavoratori*, 2015
42. U. Buratti, S. Caroli, E. Massagli (a cura di), *Gli spazi per la valorizzazione dell'alternanza scuola-lavoro*, in collaborazione con IRPET, 2015
43. U. Buratti, G. Rosolen, F. Seghezzi (a cura di), *Garanzia Giovani, un anno dopo. Analisi e proposte*, 2015
44. D. Mosca, P. Tomassetti (a cura di), *La trasformazione del lavoro nei contratti aziendali*, 2015
45. M. Tiraboschi, *Prima lettura del decreto legislativo n. 81/2015 recante la disciplina organica dei contratti di lavoro*, 2015
46. F. Carinci, C. Cester (a cura di), *Il licenziamento all'indomani del d.lgs. n. 23/2015*, 2015
47. F. Nespoli, F. Seghezzi, M. Tiraboschi (a cura di), *Il Jobs Act dal progetto alla attuazione*, 2015
48. F. Carinci (a cura di), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, 2015
49. Studio Legale Tributario D. Stevanato (a cura di), *Introduzione al processo tributario*, in collaborazione con ADAPT ANCL Padova e Regione Veneto, 2015
50. E. Dagnino, M. Tiraboschi (a cura di), *Verso il futuro del lavoro*, 2016
51. S. Santagata (a cura di), *Lavoro e formazione in carcere*, 2016
52. A. Cassandro, G. Cazzola (a cura di), *Il c.d. Jobs Act e i decreti attuativi in sintesi operativa*, 2016
53. M. Del Conte, S. Malandrini, M. Tiraboschi (a cura di), *Italia-Germania, una comparazione dei livelli di competitività industriale*, 2016
54. F. Carinci (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, 2016
55. G. Rosolen, F. Seghezzi (a cura di), *Garanzia Giovani due anni dopo. Analisi e proposte*, 2016
56. L. Casano, G. Imperatori, C. Tourres (a cura di), *Loi travail: prima analisi e lettura. Una tappa verso lo "Statuto dei lavori" di Marco Biagi?*, 2016
57. G. Polillo, *ROMA – reset. Una terapia contro il dissesto*, 2016

58. J.L. Gil y Gil (dir.), T. Ushakova (coord.), *Comercio y justicia social en un mundo globalizado*, 2016
59. F. Perciavalle, P. Tomassetti (a cura di), *Il premio di risultato nella contrattazione aziendale*, 2016
60. M. Sacconi, E. Massagli (a cura di), *Le relazioni di prossimità nel lavoro 4.0*, 2016
61. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2016*, 2016
62. E. Dagnino, F. Nespoli, F. Seghezzi (a cura di), *La nuova grande trasformazione del lavoro. Lavoro futuro: analisi e proposte dei ricercatori ADAPT*, 2017
63. G. Cazzola, D. Comegna, *Legge di bilancio 2017: i provvedimenti in materia di assistenza e previdenza*, 2017
64. S. Fernández Martínez, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro e malattie croniche*, 2017
65. E. Prodi, F. Seghezzi, M. Tiraboschi (a cura di), *Il piano Industria 4.0 un anno dopo*, 2017
66. E. Massagli (a cura di), *Dall'alternanza scuola-lavoro all'integrazione formativa*, 2017
67. G. Cazzola, *Storie di sindacalisti*, 2017
68. S. Bruzzone (a cura di), *Salute e persona: nella formazione, nel lavoro e nel welfare*, 2017
69. A. Corbo, F. D'Addio, L.M. Pelusi, M. Tiraboschi (a cura di), *Tirocini extracurricolari: i primi recepimenti regionali delle linee guida del 25 maggio 2017*, 2017
70. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT*, 2017
71. E. Massagli, F. Nespoli, F. Seghezzi (a cura di), *Elezioni 2018: il lavoro nei programmi dei partiti*, 2018
72. V. Ferro, M. Menegotto, F. Seghezzi (a cura di), *Il lavoro temporaneo tra contratti a termine e somministrazione. Prima analisi in vista del c.d. decreto dignità*, 2018
73. M. Menegotto, F. Seghezzi, S. Spattini (a cura di), *Misure per il contrasto al precariato: primo commento al decreto-legge n. 87/2018 (c.d. decreto dignità)*, 2018
74. A. Rosafalco, *Politiche migratorie e diritto del lavoro*, 2018
75. S. Fernández Martínez, *La permanencia de los trabajadores con enfermedades crónicas en el mercado de trabajo. Una perspectiva jurídica*, 2018
76. M. Menegotto, P. Rausei, P. Tomassetti (a cura di), *Decreto dignità. Commentario al d.l. n. 87/2018 convertito dalla l. n. 96/2018*, 2018
77. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT – 2018*, 2019

78. L. Casano, E. Massagli, E. Prodi, F. Seghezzi, M. Tiraboschi, *Una alleanza tra mondo della ricerca e imprese per l'occupazione dei giovani Per una via italiana al modello Fraunhofer Gesellschaft*, 2019
79. M. Marocco, S. Spattini (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana. Primo commento al d.l n. 4/2019*, 2019
80. A. Cezza, *Management by Objectives e relazioni industriali: dalla teoria al caso Ducati Motor Holding S.p.A.*, 2019
81. S. Negri, *Lavorare in un parco di divertimento: relazioni con gli ospiti, legami sociali e standardizzazione*, 2019
82. P. Manzella, *The Words of (Italian) Labour Law*, 2019
83. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT – 2019*, 2019
84. G.L. Macrì, *La istituzione della figura del navigator a supporto dell'attuazione del reddito di cittadinanza*, 2020
85. G. Mieli, A.D. Mieli, *Il rapporto di lavoro bancario. Cento anni di contrattazione*, 2020
86. C. Natullo, *Human Resources Management challenges. An international comparative study of Charitable Organisations*, 2020
87. D. Porcheddu, *Il dibattito sul salario minimo legale in prospettiva italiana ed europea*, 2020
88. V. Cangemi, *L'infortunio sul lavoro. Persona, tecnologie, tutele*, 2020
89. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume I - V. Filì (a cura di), Covid-19 e rapporto di lavoro*, 2020
90. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume II - D. Garofalo (a cura di), Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni*, 2020
91. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume III - D. Garofalo (a cura di), Covid-19 e sostegno al reddito*, 2020
92. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume IV - M. Tiraboschi, F. Seghezzi (a cura di), Scuola, università e formazione a distanza*, 2020
93. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume V - M. Tiraboschi, F. Seghezzi (a cura di), Le sfide per le relazioni industriali*, 2020

94. E. Erario Boccafurni, *L'attività della Commissione di garanzia nel contemperamento "dinamico" tra diritti e governo del conflitto collettivo*, 2021
95. V. Filì (a cura di), *Quale sostenibilità per la longevità? Ragionando degli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla società, sul mercato del lavoro e sul welfare*, 2022
96. D. Garofalo, M. Tiraboschi, V. Filì, A. Trojsi (a cura di), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, 2023
97. C. Carchio, *Le prestazioni integrative del reddito. Funzione sociale e sostenibilità finanziaria*, 2023
98. S. Caffio, *Povert , reddito e occupazione*, 2023
99. E. Dagnino, C. Garofalo, G. Picco, P. Rausei (a cura di), *Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro"*, 2023
100. E. Dagnino, C. Garofalo, G. Picco, P. Rausei (a cura di), *Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro", convertito con modificazioni in l. 3 luglio 2023, n. 85*, 2023
101. M. Brollo, C. Zoli, P. Lambertucci, M. Biasi, *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte*, 2024
102. D. Garofalo, S. Caffio (a cura di), *L'effettivit  delle tutele nel lavoro in agricoltura. Atti del convegno organizzato dalla Flai-Cgil di Taranto il 27 ottobre 2023*, 2024
103. L. Scarano, *Saggio sul lavoro festivo*, 2024
104. G. Zilio Grandi (a cura di), *Organizzazione dell'impresa e qualit  del lavoro. Atti del convegno Organizzazione dell'impresa e qualit  del lavoro – Venezia, 8 maggio 2023*, 2024



# SOCI ADAPT

Adecco Group	Cremonini	Legacoop nazionale
ANCE	Danone Company	Manageritalia
ANCL Nazionale	Day Ristoservice	Manpower
ANCL Veneto	Edenred Italia	Marchesini Group
Aninsei	Edison Spa	MARELLI
ANPIT	Elettra Sincrotone Trieste	MCL
ASSIV	Enel	Mercer Italia
Assoimprenditori Alto Adige	Esselunga	MSC Società di partecipazione tra lavoratori S.p.A.
Assolavoro	Farminindustria	Nexi Payments
Assologistica	Federalberghi	Nuovo Pignone
Assolombarda	Federdistribuzione	OPENJOBMETIS S.p.A.
ASSOSOMM	FederlegnoArredo	Randstad Italia
Brembo	Federmeccanica	Scuola Centrale Formazione
Cisl	Femca-Cisl	SNFIA
CNA Nazionale	Fiege	Synergie Italia
COESIA	Fim-Cisl	UGL
Confartigianato	Fincantieri	UILTEC
Confcommercio	Fipe	Umana
Confcooperative	Fiscat	Unindustria Reggio Emilia
Confetra	Fondazione Fai-Cisl	UNIPOLSAI
Confimi Industria	Gi Group	Unione Industriale Biellese
Confindustria Bergamo	Ifoa	World Employment Confederation
Confindustria Cuneo	IHI Charging Systems International	
Confindustria Veneto Est	Inail	
Confprofessioni	LavoroPiù	

## ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

**ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro**



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