



## Il D.L. 19/2024 e le modifiche al sistema appalti

Relatore  
Andrea Asnaghi  
Consulente del Lavoro.  
Coordinatore del Centro Studi della Fondazione dei Consulenti del Lavoro di Milano.





# Appalto: le modifiche normative e sanzionatorie.

Relatore

Andrea Asnaghi

Consulente del Lavoro.

Coordinatore del Centro Studi della Fondazione dei Consulenti del Lavoro di  
Milano.

2

# Appalto ed esternalizzazioni: la disciplina



Preambolo: la stratificazione normativa operata dal D. Lgs. 81/2015 ha ora portato nel complesso campo delle esternalizzazioni due punti di riferimento:

- La disciplina su appalto, distacco, reti, impianto sanzionatorio sulle somministrazioni illecite è rimasta nel D. lgs. 276/03 (art. 18);
- La disciplina sul contratto di somministrazione è stata trasferita del D. Lgs. 81/2015 (artt. 30-40).

Ciò comporta il continuo rimando ai due testi.

# Appalto ed esternalizzazioni: la disciplina



Tuttavia, nel disegno biagiano fra appalto e somministrazione (e distacco) vi era un doppio legame, tale per cui ciò che non era appalto (o distacco) legittimo diventava «automaticamente» somministrazione illecita.

ART. 29 D. LGS 276/03

*«Ai fini della applicazione delle norme contenute nel presente titolo, il contratto di appalto, stipulato e regolamentato ai sensi dell'articolo 1655 del codice civile, si distingue dalla somministrazione di lavoro per la organizzazione dei mezzi necessari da parte dell'appaltatore (...)»*

# Appalto ed esternalizzazioni: la disciplina



In estrema sintesi, appalto, somministrazione e distacco hanno una disciplina sufficientemente precisa per determinarne o meno la genuinità.

*Quello che in genere è vietato (o dovrebbe esserlo) in Italia è il «prestito» o l'intermediazione di personale*

## Appalto

È necessario che l'appaltatore sia  
**un vero imprenditore**

In termini di:

1. Organizzazione dei mezzi (...)
2. Rischio di impresa e autonomia gestionale
3. Esercizio in via esclusiva del potere direttivo e organizzativo sul personale impiegato



## Appalto vs. somministrazione (cfr. circ. Min. Lav. 5/2011)

- L'**appalto** è caratterizzato da un FARE (l'opera o il servizio dedotti in contratto, con gestione a proprio rischio)
- La **somministrazione** [così come il distacco] è invece caratterizzata da un DARE (il personale somministrato, che viene gestito direttamente dal somministratore)

## Ma il «dare» quando non è vietato è condizionato da alcune garanzie

- **Somministrazione:** solo da parte di soggetti autorizzati\* (artt. 4 e 5 del D. Lgs. 276/03) e deve consistere in contratto scritto (D.Lgs. 104/22: condizioni messe a conoscenza del lavoratore appena possibile)

Il lavoratore ha diritto agli stessi trattamenti retributivi e contributivi dei dipendenti dell'utilizzatore

Somministrazione vietata se non c'è DVR (specifico)

\* *anche ricerca e selezione del personale*



## Ma il «dare» quando non è vietato è condizionato da alcune garanzie

- **Distacco:** solo se vi è un *interesse* del distaccante (dato per presupposto in caso di contratto di rete o gruppi di imprese)

Richiede il consenso del lavoratore in caso di cambio mansioni rispetto alle originarie.

Può essere solo per un tempo determinato

## Anche l'appalto *genuino* ha delle garanzie

Art. 29 comma 2 d. lgs. 276/03 – responsabilità solidale

*«In caso di appalto di opere o di servizi, il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, nonchè con ciascuno degli eventuali subappaltatori entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi, comprese le quote di trattamento di fine rapporto, nonchè i contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto, restando escluso qualsiasi obbligo per le sanzioni civili di cui risponde solo il responsabile dell'inadempimento. Il committente imprenditore o datore di lavoro che ha eseguito il pagamento è tenuto, ove previsto, ad assolvere gli obblighi del sostituto d'imposta ai sensi delle disposizioni del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, e può esercitare l'azione di regresso nei confronti del coobbligato secondo le regole generali».*

## **La non genuinità ha delle garanzie e delle conseguenze sanzionatorie**

In via generale, qualora il contratto d'appalto (distacco/somministrazione) non è genuino, il lavoratore è considerato («può chiedere», ma ci sono dei distinguo importanti, cfr. Cass. 22894/2011 >>> «principio di effettività del rapporto di lavoro») dipendente dell'utilizzatore.

In caso di rapporto *nullo*, la ricostituzione del rapporto è automatica *ex tunc*.

Vi sono inoltre sanzioni a carico sia dell'utilizzatore che del somministratore (o comunque interposto).

# Il D.L. 19/2024 e le esternalizzazioni



## Il D.L. 19/2024 e le sanzioni

### *Norma originaria*

Il legislatore del 2003 aveva previsto delle sanzioni di tipo **penale** in caso di appalto illecito (o somministrazione o distacco illeciti) a carico di entrambi i soggetti coinvolti (interposto e utilizzatore).

Euro 50 al giorno (ammenda) per ogni lavoratore per ogni giorno di lavoro.

Se sfruttamento minori arresto fino a 18mesi + ammenda aumentata x 6 volte

# Il D.L. 19/2024 e le esternalizzazioni



## Il D.L. 19/2024 e le sanzioni

### *Depenalizzazione (D. Lgs. 8/2016)*

Sanzione amministrativa di euro 50 (poi aumentata a 60 con L. Bilancio 2019) al giorno/lavoratore con il minimo di 5000 ed il massimo di 50000 euro

(rimaneva la sanzione penale solo per lo sfruttamento di minori)

# Il D.L. 19/2024 e le esternalizzazioni



## Il D.L. 19/2024 e le sanzioni

*Ora (DL 19/2024) Ri-penalizzazione – riscrittura art. 18 D.Lgs. 276/03*

Arresto o ammenda di euro 60 al giorno e per ogni lavoratore con il minimo di 5000 ed il massimo di 50.000 euro

Viene reintrodotta pertanto la situazione preesistente, con l'ammenda dello stesso valore della sanzione amministrativa, ma con un minimo e soprattutto un massimale *inusuale nella norma penale* e che porta gli stessi effetti perversi della penalizzazione.



# Il D.L. 19/2024 e le esternalizzazioni



## Il D.L. 19/2024 e le sanzioni

### *Ora (DL 19/2024) Ri-penalizzazione*

L'arresto o l'ammenda di euro 60 al giorno valgono per le seguenti casistiche:

- a) Somministrazione abusiva**= esercizio non autorizzato dell'attività di somministrazione (*somministratore*)
- b) Utilizzazione illecita**: ricorso alla somministrazione abusiva (*utilizzatore*)
- c) Appalto illecito**: appalto privo dei requisiti di cui all'art 29 del D. lgs 276/03 (*utilizzatore e somministratore/interposto*)

# Il D.L. 19/2024 e le esternalizzazioni



## Il D.L. 19/2024 e le sanzioni

### *Ora (Dl 19/2024) Ri-penalizzazione*

L'arresto o l'ammenda di euro 60 al giorno valgono per le seguenti casistiche (continua):

**d) Distacco illecito:** distacco privo dei requisiti di cui all'art. 30 del D. Lgs. 276/03 (*utilizzatore/distaccatario e distaccante*)

Gli importi sono aumentati del 20% se nei tre anni precedente il «datore di lavoro» (non sarebbe meglio «il trasgressore»?) sia stato destinatario di sanzioni penali per i medesimi illeciti.

# Il D.L. 19/2024 e le esternalizzazioni



## Il D.L. 19/2024 e le sanzioni

*Oltre l'appalto...*

**a) intermediazione abusiva:** esercizio non autorizzato delle attività di intermediazione >>> arresto fino a 6 mesi e ammenda da 1500 a 7500 euro; senza scopo di lucro, arresto fino a 2 mesi o ammenda da 600 a 3000 euro.

**b) Ricerca e selezione o supporto ricollocazione abusivi:** esercizio non autorizzato di tali attività >>> arresto fino a 3 mesi e ammenda da 900 a 4500 euro; senza scopo di lucro, arresto fino a 45 gg o ammenda da 300 a 1500 euro.

# Il D.L. 19/2024 e le esternalizzazioni



## Il D.L. 19/2024 e le sanzioni

### ***Lo strano caso della somministrazione fraudolenta***

Fattispecie introdotta dal D. lgs. 276/03

Poi tolta dal Jobs Act (D. Lgs. 81/2015)

Poi rimessa dal Decreto «Dignità» (D.L. 87/2018) con la medesima espressione del D. Lgs. 276/03

Ora aumentate le sanzioni: arresto fino a 3 mesi o ammenda di euro 100 al giorno per lavoratore occupato

## Il D.L. 19/2024 e le sanzioni

### ***Lo strano caso della somministrazione fraudolenta***

Ricorre se la somministrazione è posta in essere con la **specificata finalità** di eludere norme inderogabili di legge o contratto collettivo applicate al lavoratore.

Deve esserci la constatazione del c.d. «*consilium fraudis*» (l'intento di frode)

# Il D.L. 19/2024 e le esternalizzazioni



## Il D.L. 19/2024 e le sanzioni

### ***Lo strano caso della somministrazione fraudolenta***

La difficoltà di sorprendere l'elemento soggettivo ha fatto sì che venisse tolta dal Jobs Act in quanto «norma di difficile applicabilità» (difatti molto discussa).

Rimetterla tale e quale non ha risolto il problema (reale).

Giusto riproporla e (ora) aumentarla, ma forse sarebbe stato meglio tentare di ricalibrarla in modo da renderla più efficacemente applicabile.



# Il D.L. 19/2024 e le esternalizzazioni



Vi è, inoltre, una specie di concorrenza , con un altro reato

**Art. 603/bis c.p.** (D.L. 138/2011 poi modifiche dalla L. 199/2016)

Reato di «caporalato» (*intermediazione illecita e sfruttamento di lavoro*)  
punito chiunque (intermediatore ed utilizzatore) *sfrutta* manodopera in  
maniera grave e sistematica approfittando di uno *stato di bisogno*.

Sfruttamento: mancato rispetto norme contrattuali e legali come  
retribuzione, orario di lavoro, ferie e riposi, sicurezza etc.

Pena minima: reclusione da 5 a 8 anni e multa da 500° 1000 euro per  
lavoratore (aumentata in caso di minacce ed altre casistiche aggravanti).

# Il D.L. 19/2024 e le esternalizzazioni



La magistratura è intervenuta ampliando il concetto di sfruttamento ed estendendolo anche all'utilizzatore senza intermediazione (Cass. Pen 24388/2022 – part-time invece che full time).

Ma anche attenuando il campo di applicabilità del 603/bis se non viene provato lo stato di bisogno (Cass. Pen. 28289/2022), anche se può consistere in un momento di grave difficoltà del lavoratore tale da indurlo ad accettare condizioni sfavorevoli del lavoro.

Interessante anche notare che la L. 199/2016 iscrive le condotte sanzionate dall'art. 603-bis c.p. fra i reati presupposto **della responsabilità amministrativa dell'ente**, ai sensi dell'art. 25-quinquies d. lgs. 8 giugno 2001, n. 231.

# Il D.L. 19/2024 e le esternalizzazioni



## Il D.L. 19/2024 e le sanzioni

**Un grosso problema del DL 19/24 è la previsione di un importo massimo applicabile (50.000 euro) che rappresenta una novità in campo penale ma soprattutto diminuisce pesantemente la forza di deterrenza dell'impianto sanzionatorio.**

Prima il limite di 50.000 come sanzione amministrativa di scendeva da limiti UE, che però valgono solo in campo amministrativo.

Art. 27 cod. pen. *«le pene pecuniarie proporzionali non hanno limite massimo».*

# Il D.L. 19/2024 e le esternalizzazioni



## Il D.L. 19/2024 e le sanzioni

Violazione	Sanz. penale precedente Piena	Sanz. penale precedente Ridotta 1/4	Sanz. penale ATTUALE Piena	Sanz. penale ATTUALE Ridotta 1/4
Distacco illecito (2 lav. x 2 gg9	240 euro	60 euro	5.000 euro	1.250 euro
Somministrazione o appalto illecito 50 lav. X 600 gg	1.800.000 euro	450.000 euro	50.000 euro	12.500 euro
Stato debole coi forti e forte coi deboli: nel primo caso (marginale) <b>aumento</b> di oltre 20 volte. Nel secondo caso (criminale) <b>diminuzione</b> di 36 volte.				

# Il D.L. 19/2024 e le esternalizzazioni



- ◆ Il D.L. 19/2024 e le sanzioni
- ◆ Un'altra piccola annotazione (quando si interviene in modo non sistematico ...) sulle sanzioni e sullo sfruttamento dei minori.
- ◆ Il vecchio 38/-bis della 81/2015 - così come il sostituito art. 28 del 276 - prevedeva l'aggravante per lo sfruttamento di minori anche in caso di somministrazione fraudolenta («ferme restando le sanzioni di cui all'art. 18 del D. lgs. 276/03»). E inoltre la sanzione doveva intendersi aggiuntiva rispetto a quelle dell'art. 18.
- ◆ Ora – mancando l'inciso - la sanzione è unica, e senza aggravante (o così pare).
- ◆

## Il D.L. 19/2024: regolarità appalti



### ***Sulla regolarità appalti il D.L. interviene con alcune norme***

Aggiunta all'art. 29 L. Biagi un comma 1-bis per cui al personale impiegato in un appalto di opere o servizi (o eventuale subappalto) deve essere corrisposto un trattamento economico complessivo non inferiore a quello previsto *«dal contratto collettivo di lavoro (nazionale e territoriale) maggiormente applicato»* nel settore e per la zona strettamente connessi con l'attività oggetto dei lavori appaltati.

Si passa ad una definizione forse ancor più problematica del maggiormente o comparativamente più rappresentativo.



## Il D.L. 19/2024: regolarità appalti



### ***Sulla regolarità appalti il D.L. interviene con alcune norme***

Infatti la norma (pur rispettando la libertà sindacale, si parla di trattamento, non di applicazione del contratto) si distacca sia dall'art. 51 dlgs 81/2015 (CCL con OO SS comparativamente più rappresentative sul piano nazionale) sia dall'art. 11 per i contratti pubblici (dlgs. 36/20223) che fa un mix fra maggiormente rappresentativo e ambito dell'appalto (settore e zona).

Problema dell'equivalenza dei contratti! Quale comparazione sui trattamenti?

## Il D.L. 19/2024: regolarità appalti



### ***Sulla regolarità appalti il D.L. interviene con alcune norme***

Aggiunta al comma 2 dell'art. 29 (responsabilità solidale) un'estensione della r.s. in capo al committente/utilizzatore anche in caso di appalto, distacco, somministrazione illeciti.

La norma *sembra* un'importante estensione, ma di fatto qui si entrava già in un tema di esposizione **diretta** (non solidale). Al più questa sembra una conferma (la solita manina ministeriale?) della posizione INL di cui alla circ. 10/2018, tutt'altro che fondata (e infatti già sconfessata da Cass. 5750/2019) di r.s. anche dello pseudo appaltatore.

# Il D.L. 19/2024: regolarità appalti



## ***Ancora sulla «regolarità» appalti***

Nell'ambito di appalti pubblici e privati ***per lavori edili*** il committente (nel privato) e il responsabile di progetto (nel pubblico) prima di procedere al saldo finale dei lavori verificano la **congruità** dell'incidenza della manodopera sull'opera complessiva (L. 120/2020).

Bisognerebbe però meglio regolare *prima* il sistema della congruità ed il funzionamento delle casse edili !

# Il D.L. 19/2024: regolarità appalti



## *Ancora sulla «regolarità» appalti*

Nell'ambito di appalti **pubblici** (anche non edili? Norma non chiarissima sul punto) di valore complessivo pari o superiore a 150.000 euro, il versamento del saldo finale da parte del responsabile del progetto deve avvenire previa verifica positiva o regolarizzazione (cosa vuol dire? Si parla ancora di congruità edile o no?) dell'impresa affidataria.

In caso contrario, rilevanza ai fini della «valutazione della performance» del responsabile di progetto, con segnalazione all'ANAC.

# Il D.L. 19/2024: regolarità appalti



## *Ancora sulla «regolarità» appalti*

Nell'ambito di appalti **privati** (anche non edili? ) di valore complessivo pari o superiore a 500.000 euro, il versamento del saldo finale da parte del committente deve avvenire previa verifica positiva o regolarizzazione (cosa vuol dire?) dell'impresa affidataria.

In caso contrario, sanzione amministrativa da 1000 a 5000 euro a carico del committente.

# Il D.L. 19/2024: regolarità appalti



## ***Ancora sulla «regolarità» appalti***

Idonei a rilevare la violazione dei mancati controlli (150 k o 500 k) sono gli organi di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, ferme restando le rispettive competenze (in pratica dovrebbe essere competenza del solo Ispettorato)



# Il D.L. 19/2024: regolarità appalti



## ***E già che parliamo di ispettori... (art. 31 co. 12 D.L. 19/24)***

Dopo varie peregrinazioni e tentennamenti, INL cessa di essere «agenzia unica per le ispezioni», riacquistano potere Inps e Inail, i cui ispettori mantengono la funzione di polizia giudiziaria (con potere di rilevamento di violazioni penali, ad esempio).

L'Ispettorato viene sì «potenziato», prevedendo nuove assunzioni e lasciando ad esso una funzione di coordinamento (dettare linee di condotta e direttive operative nonché programmazione ispettiva), ma ogni Ente... continuerà a tenersi stretti i suoi dati e le sue procedure.

Il Gattopardo insegna ...

## Il D.L. 19/2024: regolarità appalti



### ***E già che parliamo di sanzioni... (art. 29 co. 3 D.L. 19/24)***

La maxi-sanzione aumenta ancora (da +20°a + 30%)!

Da 1950 a 11700 per lavoratore\* – fino a 30 gg di lavoro nero

Da 3900 a 23400 per lavoratore\* – da 31 e fino a 60 gg di lavoro nero

Da 7800 a 46800 per lavoratore\* – da 61 gg di lavoro nero in poi

\*Aumentate in caso di recidiva

Più le altre sanzioni (mancata informativa, mancata sicurezza, evasione contributiva, pagamento in contanti).

Insomma, chi ancora si azzarda a fare lavoro nero oltre ad essere uno scorretto – giustamente sanzionato duro - è davvero *un idiota*.

## Il D.L. 19/2024: regolarità appalti



**«Rubiamo» infine al volo un tema alla sicurezza...**

**La qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi..**

**a) È solo un tema di sicurezza sul lavoro o è un tema di regolarità in generale?**

**Durc, Durf etc. sono importanti ma forniscono garanzie sufficienti? NO**

**b) Deve finire l'equazione appalto-cantiere!**

**c) Dove sono le norme sistematiche?**



GRAZIE PER L'ATTENZIONE!



Consulenti del Lavoro  
Consiglio Provinciale  
dell'Ordine di Milano



Associazione Provinciale Consulenti del Lavoro  
Lavoro, Percorso di Milano



Fondazione  
CONSULENTI  
del LAVORO di MILANO