



La confisca in materia di lavoro

a cura di Guglielmo Anastasio – Avvocato e funzionario della DPL Modena*

L'art.9 della L. n.217/10¹, integrando l'art.20² della L. n.689/81, ha stabilito che "In presenza di violazioni gravi o reiterate, in materia di tutela del lavoro, di igiene sui luoghi di lavoro e di prevenzione degli infortuni sul lavoro, è sempre disposta la confisca amministrativa delle cose che servirono o furono destinate a commettere la violazione e delle cose che ne sono il prodotto, anche se non venga emessa l'ordinanza - ingiunzione di pagamento. La disposizione non si applica se la cosa appartiene a persona estranea alla violazione amministrativa ovvero quando in relazione ad essa è consentita la messa a norma e quest'ultima risulta effettuata secondo le disposizioni vigenti."

La confisca amministrativa

Prima di analizzare la norma in esame, è necessario spendere alcune considerazioni sull'istituto della **confisca amministrativa, che è provvedimento a carattere sanzionatorio, avente l'effetto di traslare coattivamente la proprietà di un bene in favore della P.A.**

Sebbene tale sanzione tragga origine da disposizioni aventi carattere penale (art.240 c.p.), viene prevista e normata dall'art.20, L. n.689/81, all'interno della disciplina generale sul sistema sanzionatorio amministrativo. In particolare, viene concepita come una sorta di sanzione accessoria, da applicare ogni qualvolta la disponibilità del bene in capo al trasgressore di una norma amministrativa possa costituire un pericolo sociale, o meglio, quando la disponibilità di un bene possa essere di stimolo a commettere una nuova violazione.

L'art.20 prevede **due tipi di confisca:**

una **facoltativa**, quando il predetto giudizio di pericolosità viene lasciato alla valutazione della P.A. titolare della potestà sanzionatoria;

una **obbligatoria**, quando è lo stesso legislatore a valutare, a monte, la pericolosità della disponibilità di un bene nelle mani di chi si è reso trasgressore di un determinato obbligo di legge.

* Le seguenti considerazioni sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

¹ Il Parlamento in data 17 dicembre 2010 ha convertito in legge le misure urgenti in materia di pubblica sicurezza contenute nel D.L. n.187/10 tra le quali spicca anche la confisca amministrativa in materia di lavoro.

² L'art.20 della L. n.689/81 dispone:<< L'autorità amministrativa con l'ordinanza-ingiunzione o il giudice penale con la sentenza di condanna nel caso previsto dall'art.24, può applicare, come sanzioni amministrative, quelle previste dalle leggi vigenti, per le singole violazioni, come sanzioni penali accessorie, quando esse consistono nella privazione o sospensione di facoltà e diritti derivanti da provvedimenti dell'amministrazione.

Le sanzioni amministrative accessorie non sono applicabili fino a che è pendente il giudizio di opposizione contro il provvedimento di condanna o, nel caso di connessione di cui all'art.24, fino a che il provvedimento stesso non sia divenuto esecutivo. Le autorità stesse possono disporre la confisca amministrativa delle cose che servirono o furono destinate a commettere la violazione e debbono disporre la confisca delle cose che ne sono il prodotto, sempre che le cose suddette appartengano a una delle persone cui è ingiunto il pagamento. È sempre disposta la confisca amministrativa delle cose, la fabbricazione, l'uso, il porto, la detenzione o l'alienazione delle quali costituisce violazione amministrativa, anche se non venga emessa l'ordinanza-ingiunzione di pagamento.

La disposizione indicata nel comma precedente non si applica se la cosa appartiene a persona estranea alla violazione amministrativa e la fabbricazione, l'uso, il porto, la detenzione o l'alienazione possono essere consentiti mediante autorizzazione amministrativa.>>

La confisca amministrativa facoltativa scatta quando un bene è servito o destinato a commettere una violazione, mentre quella obbligatoria dovrà essere disposta ogni qualvolta il bene costituisca il prodotto di una violazione ovvero quando la fabbricazione, l'uso, il porto, la detenzione o l'alienazione di un bene costituisca di per sé un illecito amministrativo.

La confisca in materia di lavoro: considerazioni generali

La norma in esame nasce con il precipuo intento di fornire un altro importante strumento di lotta contro il lavoro sommerso e, a dire del Ministro degli Interni³, per bloccare le connivenze tra i locatori e gli affittuari di locali ove viene prestato lavoro irregolare.

Sebbene tale disposizione persegua un fine strategico molto ambizioso, non sembra, allo stato attuale, di facile applicazione, in quanto foriera di alcune incertezze interpretative e sistematiche.

Andando con ordine, occorre ribadire che la norma s'inserisce all'interno della L. n.689/81 che scandisce le regole del procedimento sanzionatorio in materia di illeciti amministrativi, ed in particolare all'interno dell'art.20 rubricato "*sanzioni amministrative accessorie*". Tale riferimento è di primaria importanza perché il comma 3° del medesimo articolo già prevede la confisca facoltativa delle cose che servirono o furono destinate alla violazione amministrativa nonché quella obbligatoria, per le cose che ne costituiscono il prodotto.

La nuova confisca amministrativa in materia di lavoro, invece, in virtù dell'inciso "è sempre disposta", ha inequivocabilmente i caratteri dell'obbligatorietà. Il riferimento all'art.20, tuttavia, diventa altresì decisivo ai fini dell'individuazione dell'autorità competente che, evidentemente, sarà quella legittimata ad emettere l'ordinanza-ingiunzione di pagamento, nonché il giudice penale, nell'ipotesi in cui la violazione amministrativa sia obiettivamente connessa ad un reato.



Pertanto, non tutte le pubbliche amministrazioni competenti ad effettuare gli accertamenti in materia di lavoro e legislazione sociale sono legittimate ad adottare il provvedimento in parola, ma solo le **Direzioni provinciali del lavoro e le Aziende sanitarie locali**.

Rimangono esclusi gli istituti previdenziali ed assicurativi, la Guardia di Finanza e i vari organi di polizia giudiziaria.

Nonostante la norma in esame consenta l'adozione della confisca a prescindere dall'emissione dell'ordinanza ingiunzione, non sembra aver assunto i caratteri dei provvedimenti di natura cautelare e, pertanto, non potrà essere emessa in carenza di un verbale di accertamento/contestazione degli illeciti.

Durante la fase istruttoria e prima della contestazione degli illeciti, saranno adottabili solo quei provvedimenti aventi natura cautelare, come il sequestro di cui all'art.19 L. n.689/81 e la sospensione dell'attività imprenditoriale di cui all'art.14 D.lgs. n.81/08.

Presupposti per l'applicazione

La vera nota dolente della disposizione in esame è rappresentata proprio dai presupposti di applicazione. Se, da un lato, sembra fuori di dubbio che il provvedimento ablatorio possa essere applicato solo dopo l'accertamento/contestazione delle violazioni

³ Tale dichiarazione è stata resa dal Ministro degli Interni durante la conferenza stampa di presentazione del c.d. pacchetto sicurezza in data 5 novembre 2010.

amministrative (oggi confluiti nel verbale unico d'ispezione), dall'altro, non è ben chiaro quali violazioni possano dare la stura alla confisca.

In primo luogo, la norma scandisce, in maniera chiara, le aree d'intervento del provvedimento in esame che sono quelle inerenti:

- ⇒ la tutela del lavoro;
- ⇒ igiene sul luogo di lavoro;
- ⇒ prevenzione degli infortuni;

Tale disposizione, tuttavia, pecca di precisione nel momento in cui subordina l'adozione della confisca all'accertamento di violazioni **gravi o reiterate**, senza precisarne il contenuto.

Riguardo al **concetto di gravità**, è opportuno osservare che, in virtù di quanto dichiarato dal Ministro degli Interni nella sopra citata conferenza stampa, la confisca dovrebbe riguardare l'ipotesi d'impiego di manodopera "in nero" o addirittura priva del permesso di soggiorno.

Sempre in merito alle tutele del lavoro, non sembra peregrino, a parere dello scrivente, farvi rientrare anche le violazioni in materia di orario di lavoro, quanto meno nelle ipotesi aggravate, ovvero, nel caso in cui la violazione riguardi molti lavoratori o lunghi periodi lavorativi⁴. Tale lettura, del resto, è in linea con quanto previsto dal Ministero del Lavoro in materia di mancato rilascio del Durc. Il D.M. del 24 ottobre 2007, infatti, ai fini dell'individuazione delle gravi violazioni in materia di lavoro (ostative al rilascio del Durc), elenca, tra le altre, proprio quelle sul lavoro sommerso (art.3, D.L. n.12/02 convertito in L. n.73/02 e s.m.i.), sull'occupazione dei lavoratori clandestini (art.22, co.12, D.Lgs. n.286/98) nonché quelle sul mancato rispetto dei riposi giornalieri e settimanali (artt. 7 e 9, D.lgs. n.66/03). Più chiaro sembra essere il concetto di gravità inerente la materia della sicurezza sul lavoro, dove l'allegato 1 del D.lgs. n.81/08 contiene già l'elenco delle gravi violazioni che possono dare la stura al provvedimento di sospensione dell'attività d'impresa. Tra queste si possono elencare, in via esemplificativa e non esaustiva, quelle inerenti:

- ⇒ la mancata redazione del documento di valutazione dei rischi;
- ⇒ le violazioni che espongono il lavoratore al rischio di caduta dall'alto, al rischio di seppellimento e di elettrocuzione nonché quello da esposizione all'amianto.

Chiaramente, ai nostri fini, il predetto allegato servirà solo ad individuare i micro-settori in cui è possibile rinvenire le violazioni amministrative più gravi, poiché la maggior parte delle stesse, in esso contenute, hanno natura squisitamente penale.

Riguardo al concetto di **reiterazione**, ci si può rifare a quanto stabilito dall'art.8-bis, L. n.689/81, secondo cui ricorre *"quando, nei cinque anni successivi alla commissione di una violazione amministrativa, accertata con provvedimento esecutivo, lo stesso soggetto commette un'altra violazione della stessa indole. Si ha reiterazione anche quando più violazioni della stessa indole commesse nel quinquennio sono accertate con unico provvedimento esecutivo"*.

Il predetto art.8-bis precisa che il concetto di "stessa indole" si concretizza ogni qual volta vi siano *"violazioni della medesima disposizione e quelle disposizioni diverse che, per natura dei fatti che le costituiscono o per le modalità della condotta, presentano una sostanziale omogeneità o caratteri fondamentali comuni"*.

⁴ Si ricorda che, recentemente, la L. n.183/10 ha graduato le violazioni in materia di ferie e riposi, statuendo le seguenti sanzioni:
- tra € 100,00 ed € 750,00 (lievemente minore rispetto a quella del testo previgente), ove i lavoratori coinvolti non siano più di 5 e le violazioni accertate abbiano riguardato sino a 2 periodi di riferimento;
- tra € 400,00 ed € 1.500,00 se le violazioni concernono più di 5 e fino a 10 lavoratori o se le stesse si sono verificate in 3 o in 4 periodi di riferimento;
- tra un minimo di € 1.000,00 ed un massimo di € 5.000,00 in tutti i casi in cui le violazioni riguardano più di 10 lavoratori ovvero sono state compiute in 5 o più periodi di riferimento. In quest'ultima ipotesi, inoltre, non è più ammesso il pagamento della sanzione amministrativa in misura ridotta, con la conseguenza che questa deve essere determinata subito in misura ordinaria.

Sempre quest'ultima norma stabilisce che *"le violazioni amministrative successive alla prima non sono valutate, ai fini della reiterazione, quando sono commesse in tempi ravvicinati e riconducibili ad una programmazione unitaria"*.

Oggetto della confisca

Come già chiarito sopra, la confisca consiste in un provvedimento amministrativo volto a determinare la traslazione della proprietà di una cosa in capo alla P.A.

I beni da sottoporre a confisca possono essere individuati facendo riferimento a quanto affermato dalla dottrina e dalla giurisprudenza in merito all'art.240 c.p. Proprio come in quest'ultima norma, infatti, il Legislatore ha usato il termine "cosa" per evidenziare che tale misura sanzionatoria può colpire qualsiasi componente positiva del patrimonio del trasgressore. Tuttavia, tra la cosa e la violazione vi deve essere un necessario nesso pertinenziale. In particolare, per le cose che servirono o furono destinate alla commissione degli illeciti, è necessaria la sussistenza di un nesso di causalità reale e potenziale con la violazione:

- reale, per le cose che servirono alla commissione della violazione ovvero indispensabili per la realizzazione dello stesso;
- potenziale, per le cose che furono destinate a commettere la violazione, anche se concretamente non sono state usate per la realizzazione del piano illecito.

Altresì confiscabile è il prodotto della violazione, ovvero il risultato empirico che il trasgressore ottiene direttamente dalla commissione dell'illecito.

Pertanto, in materia di lavoro, sono sicuramente confiscabili i beni che costituiscono il prodotto finito di un ciclo lavorativo, nonché lo stesso stabile in cui le medesime attività trovano esecuzione. Si pensi, ad esempio, a quegli stabili/cantieri ove i lavoratori si trovino a prestare la loro attività in condizioni altamente deficitarie dal punto di vista igienico e prevenzionistico. Va, tuttavia, osservato che la normativa in esame non elenca tra i beni confiscabili il profitto del reato che costituisce il lucro o il vantaggio economico che si ottiene dalla violazione.

Condizioni ostative alla confisca

Come in tutte le ipotesi di confisca previste nel nostro ordinamento, è ostativa all'adozione del provvedimento in esame l'appartenenza della cosa a soggetti terzi, o meglio, estranei alla violazione. Sono, in altre parole, coloro che in alcun modo hanno partecipato alla commissione della violazione o all'utilizzo dei profitti dell'attività illecita. La giurisprudenza penale, nel decifrare il concetto di appartenenza, si riferisce non solo al diritto di proprietà, ma anche ai diritti reali di godimento o di garanzia (pegno e ipoteca). Tuttavia, in questi ultimi casi non si esclude l'adozione del provvedimento di confisca, in quanto la traslazione del diritto di proprietà in capo alla P.A., non andrà ad inficiare i diritti dei terzi, i quali potranno soddisfare le proprie ragioni sul ricavato dell'eventuale vendita dei beni nei modi e nelle forme previste dalla legge⁵. In ambito squisitamente amministrativo, tale condizione ostativa deve, tuttavia, fare i conti con quanto stabilito dall'art.6 della L. n.689/81 secondo cui

"il proprietario della cosa che servì o fu destinata a commettere la violazione o, in sua vece, l'usufruttuario o, se trattasi di bene immobile, il titolare di un diritto personale di godimento, è obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta se non prova che la cosa è stata utilizzata contro la sua volontà".

⁵ Cass. S.U. 30 maggio 1989 n.2635

Sul punto, la Cassazione ha chiarito **che il proprietario della cosa che è servita a commettere la violazione amministrativa non può considerarsi persona estranea alla stessa nelle ipotesi in cui sussista un suo obbligo solidale con quello dell'autore della violazione**. Il proprietario, pertanto, non resta assoggettato alla confisca obbligatoria solo se prova che la cosa fu utilizzata contro la sua volontà.⁶ Tale lettura sembra in linea con gli intenti del legislatore che, come già detto, sono proprio quelli di sgominare le connivenze tra i locatori e gli affittuari di locali ove viene prestato lavoro irregolare. Tale obiettivo, infatti, non sarebbe concretizzabile qualora al trasgressore fosse consentita la sola dimostrazione dell'altruità della cosa potenzialmente oggetto di confisca.

Un'ulteriore condizione ostativa all'adozione del provvedimento ablatorio è stata introdotta in sede di conversione parlamentare del D.L. n.187/10 e, precisamente, nell'ipotesi in cui alla violazione possa fare seguito *"la messa a norma e quest'ultima risulta effettuata secondo le disposizioni vigenti"*.

Il concetto di "messa a norma", in materia di accertamenti sul lavoro, sembra fari il pari con quello di sanabilità scandito dall'art.13⁷ del D.lgs. n.124/04 e di regolarizzazione previsto dall'art.301-bis⁸ del D.lgs. n.81/08, l'uno riguardante le violazioni in materia di lavoro, l'altro, in ambito prevenzionistico. Riguardo alla materia dell'igiene e la sicurezza del lavoro, è facile osservare che tutte le violazioni amministrative sono soggette a regolarizzazione e, pertanto, gli organi di vigilanza potranno adottare il provvedimento in parola solo dopo aver impartito la diffida ad adempiere ed averne verificata l'inottemperanza. La materia delle *"tutele del lavoro"*, invece, presenta delle notevoli diversità, in quanto non tutte le violazioni sono sanabili e non tutte le posizioni lavorative sono regolarizzabili. Andando con ordine, è certamente sanabile la posizione del lavoratore *c.d. "in nero"* così come specificato dal Ministero del Lavoro nella circolare n.38/10 in tema di maxisanzione, la cui regolarizzazione o *"messa a norma"* passa attraverso l'adempimento di tutte quelle incombenze amministrative necessarie per l'assunzione dei dipendenti nonché per il pagamento dei contributi previdenziali fin li evasi. Non è, tuttavia, regolarizzabile la posizione di quei lavoratori che, sebbene *"in nero"*, risultino carenti dei requisiti di ammissione al lavoro come i minori e gli extracomunitari clandestini. In tali ipotesi, pertanto, l'autorità amministrativa potrebbe emettere il provvedimento in parola, indipendentemente dalla *"messa a norma"* e dall'obiettiva connessione delle violazioni amministrative ai reati di cui all'art.22, co.12, D.Lgs. n.286/98 e art.3 L. n.977/67. Quest'ultima possibilità, infatti, sembra trovare riscontro proprio nella norma in esame e, precisamente, nel punto in cui prevede la possibilità di adottare la confisca anche prima dell'ordinanza-ingiunzione che, in questi ultimi casi, sarebbe di competenza del giudice penale.

In ultimo, qualora futuri interventi normativi o chiarimenti amministrativi, dovessero far rientrare nel concetto di gravità anche le violazioni in materia di orario lavorativo, è bene precisare, fin d'ora, che le stesse sono quasi tutte non sanabili⁹ e, pertanto, sfuggirebbero alla condizione ostativa della possibilità di una *"messa a norma"*.

⁶ Cass. civ., Sez. I, 16 aprile 1991, n.4036, Giust. civ. Mass. 1991, fasc. 4

⁷ L'art.13 del D.lgs. n.124/04 dispone che "In caso di constatata inosservanza delle norme in materia di lavoro e legislazione sociale e qualora il personale ispettivo rilevi inadempimenti dai quali derivino sanzioni amministrative, questi provvede a diffidare il datore di lavoro alla regolarizzazione delle inosservanze comunque sanabili, fissando il relativo termine".

⁸ L'art.301-bis del D.lgs. 81/08 stabilisce: "In tutti i casi di inosservanza degli obblighi puniti con sanzione pecuniaria amministrativa il trasgressore, al fine di estinguere l'illecito amministrativo, è ammesso al pagamento di una somma pari alla misura minima prevista dalla legge qualora provveda a regolarizzare la propria posizione non oltre il termine assegnato dall'organo di vigilanza mediante verbale di primo accesso ispettivo".

⁹ La non sanabilità delle stesse è prevista dalla circolare del Ministero del Lavoro n.24/04

Opposizione alla confisca

L'art.22 della L. n.689/81 dispone che

“contro l'ordinanza-ingiunzione di pagamento e contro l'ordinanza che dispone la sola confisca, gli interessati possono proporre opposizione davanti al giudice del luogo in cui è stata commessa la violazione individuato a norma dell'art.22-bis, entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del provvedimento”.

L'organo competente a decidere, in virtù dell'art.22-bis, è il **Tribunale ordinario in composizione monocratica**. Quando la confisca è disposta nella sentenza penale di condanna i gravami ammessi sono quelli normalmente esperibili avverso la medesima sentenza. Non sono invece previsti degli specifici ricorsi di carattere amministrativo, in quanto oltre al silenzio della L. n.689/81, va registrata l'omissione, nel D.lgs. n.124/04, ad ogni riferimento in tema di confisca. Tale normativa, infatti, nel disciplinare, agli artt. 16 e 17, i vari rimedi amministrativi avverso gli atti provenienti dagli organi ispettivi, omette ogni riferimento all'ordinanza di confisca che, pertanto, potrebbe trovare un valido sindacato amministrativo solo attraverso i generali rimedi giustiziali di cui al d.p.r. n.1119/71¹⁰. Va, comunque osservato che, in ogni caso, il semplice ricorso/opposizione al provvedimento ablatorio non sospende l'esecutività dello stesso, la quale potrà essere inficiata solo con l'intervento dell'autorità giudicante.

¹⁰ I ricorsi amministrativi disciplinati in tale normativa ed applicabili al caso di specie variano a seconda che si acceda alla tesi della definitività o meno del provvedimento di confisca. Nel primo caso sarà esperibile solo il rimedio generale del ricorso al Capo dello Stato; nel secondo, invece, potrà essere proposto ricorso all'autorità gerarchicamente superiore, se esistente.