



Unione delle Camere Penali Italiane

Osservatorio Misure Patrimoniali e di Prevenzione

Questione di legittimità costituzionale dell'art. 45-bis, comma 1-bis D.L.vo 159/11, nel testo attualmente vigente e come risultante dalla modifica apportata dall'art. 7, comma 1 lett. g) DL 4/25 (DL Sicurezza), nella parte in cui prevede che, in caso di confisca di prevenzione definitiva, "non possono prestare lavoro presso l'impresa confiscata i soggetti che sono parenti, coniugi, affini o conviventi del destinatario della confisca...I relativi contratti sono risolti di diritto"

PREMESSO CHE

- I. il DL 48/25, modificando il D.L.vo 159/11, ha introdotto il comma 1-bis all'art. 45-bis del Testo Unico, prevedendo la risoluzione di diritto di tutti i contratti di lavoro pendenti tra l'impresa definitivamente confiscata ed i parenti, il coniuge, gli affini ed i conviventi della persona fisica destinataria dell'ablazione;
- II. L'art. 41-ter D.L.vo 159/11 prevede, per le aziende sequestrate e confiscate, il ricorso a speciali procedure di concertazione al fine, tra gli altri, di "salvaguardare i livelli occupazionali";
- III. l'art. 48 comma 1 D.L.vo 159/11 prevede che la vendita delle partecipazioni societarie, da parte delle azienda sequestrate e confiscate, venga effettuata "con modalità tali da garantire la tutela dei livelli occupazionali preesistenti";
- IV. l'art. 48 comma 8 D.L.vo 159/11 prevede che i beni aziendali confiscati siano destinati, tra l'altro, all'affitto a terzi, privilegiando "le soluzioni che garantiscono il mantenimento dei livelli occupazionali";
- v. l'art. 63 D.L.vo 159/11 prevede che, prima della confisca definitiva, l'azienda sequestrata possa far ricorso a procedure concorsuali, anche

Unione Camere Penali Italiane

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma
Tel +39 06 32500588 - segreteria@camerepenali.it - www.camerepenali.it
C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005



mediante alienazione dei beni sottoposti a vincolo reale, se finalizzata “al mantenimento dei livelli occupazionali”;

- vi. il diritto al lavoro trova copertura costituzionale all'art. 1, secondo il quale la Repubblica, a ricordarne la natura “sociale” (L. Ferrajoli, *Manifesto per l'uguaglianza*, Laterza, 2018) è fondata sul lavoro. La concezione che i Costituenti avevano del lavoro emerge dalla relazione dei lavori Assembleari, laddove si esplicita che “la dizione “fondata sul lavoro” vuole indicare il nuovo carattere che lo Stato italiano, quale noi lo abbiamo immaginato, dovrebbe assumere”, e poi ancora “la Repubblica si fonda sul dovere, che è anche diritto ad un tempo per ogni uomo di trovare nel suo sforzo libero la sua capacità di essere e di contribuire al bene della comunità nazionale”. Ne emerge una concezione del lavoro non più come merce ma come valore (così, oltre a Ferrajoli, cit., anche G. Coraggio in https://lamagistratura.it/primopiano/lart-1-della-costituzione/#_ftnref8); .
- vii. il successivo art. 4 afferma che “la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto”, fissando così, con carattere anche programmatico, il principio lavorista come diritto fondamentale dell'individuo, con valenza centrale nel tessuto costituzionale;
- viii. l'art. 35, poi, afferma che “la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni”, norma che appare immediatamente come punto di raccordo e di svolgimento della formulazione di principio per il quale la stessa Repubblica «riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo tale diritto» (G. Di



Gaspare, Il principio lavoristico nella Costituzione della Repubblica di Giuseppe Di Gaspare nota per il Gruppo di studio Astrid su “La Costituzione economica a 60 anni dalla Costituzione”);

- IX. anche a voler ammettere - sulla scorta della giurisprudenza costituzionale recente - la natura non penale della confisca di prevenzione, la stessa soggiace al generale principio di personalità della sanzione, per come ricavabile dall'art. 3 L. 689/81, che ricalca il contenuto - in materia di pena - dell'art. 27 Cost;
- X. non sono previsti, stante l'automatismo descritto dalla norma, strumenti di difesa giurisdizionale dei diritti dei terzi-lavoratori.

Tutto ciò premesso, si

OSSERVA

- I. il novellato testo normativo, che attribuisce alla confisca di prevenzione conseguenze civilistiche in danno di terzi non interessati al procedimento, stabilendo la risoluzione dei contratti di lavoro subordinato, fonda il sospetto di illegittimità costituzionale dell'art. 45-bis, comma 1-bis D.L.vo 159/11, nel testo attualmente vigente e come risultante dalla modifica apportata dall'art. 7, comma 1 lett. g) DL 4/25 , rispetto agli artt. 3, 4, 24, 27, 35 e 77 Cost.;
- II. va premesso che non è possibile una lettura costituzionalmente orientata della norma in denuncia. Il tenore letterale della disposizione non lascia discrezionalità interpretativa, disponendo la risoluzione di diritto dei contratti di lavoro in capo ai soggetti ivi indicati;
- III. ciò posto, il riformato Testo Unico disciplina in maniera antitetica i rapporti di lavoro subordinato tra le aziende confiscate ed i terzi in



genere, sempre tutelati, ed i terzi appartenenti a categorie qualificate (coniuge, convivente, affini e parenti), sempre penalizzate con la cessazione dei contratti;

- IV. Tale disparità di trattamento non pare sorretta da ragionevolezza. La ragionevolezza, che trova copertura nell'art. 3 Cost., è un criterio ermeneutico elaborato dalla giurisprudenza costituzionale, ed avallato dalla dottrina (v., per tutti, M. Cartabia, I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana), in virtù del quale, ogniqualvolta è necessario operare una ponderazione ed un bilanciamento tra valori ed interessi contrastanti e costituzionalmente protetti, il fondamento di siffatta ponderazione deve rinvenirsi nella non arbitraria compromissione di un diritto a vantaggio di un altro; in altri termini, la ragionevolezza si connota per essere un parametro di giudizio che consente di valutare, in primo luogo, le scelte operate dal legislatore in sede di politica del diritto (scelte, ragionevolezza a parte, insindacabili); ed, in secondo luogo, la ponderazione tra due o più diritti potenzialmente in contrasto tra loro, sì da non operare una ingiustificata compressione di una situazione giuridica soggettiva a favore di un'altrettanta ingiustificata espansione di un'altra. Siffatta esigenza riposa sul basilare principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., che impone non un generalizzato egualitarismo, bensì esige che il legislatore e, più in generale, ogni soggetto investito del potere di incidere sulle altrui situazioni giuridiche soggettive, tratti le varie situazioni emergenti al livello della realtà sociale senza discriminazioni arbitrarie o irragionevoli (Corte Cost., sentenza 13 gennaio 2014, n. 1).



La ragionevolezza, peraltro, è ormai un canone valutativo assolutamente pervasivo nell'ambito dei giudizi di costituzionalità, come tale sganciato dai singoli articoli della Carta Costituzionale, e rinveniente, per contro, la costituzionalità, come tale sganciato dai singoli articoli della Carta Costituzionale, e rinveniente, per contro, la propria base giustificativa nella complessiva architettura costituzionale, comprensiva non tanto e non solo della costituzione in senso formale, ma anche della costituzione c.d. vivente o materiale. Più in particolare, la ragionevolezza viene indicata, nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, come una forma di razionalità pratica (Corte Cost., sent. n. 172/1996), contrapposta ad una razionalità astratta di stampo meramente formalistico e logico-deduttivo. Detto altrimenti, il canone di ragionevolezza serve per parametrare la bontà, sotto questo specifico profilo, delle scelte legislative nella ponderazione degli interessi coinvolti, alla luce non solo delle circostanze del caso concreto (ché, altrimenti, il giudizio di costituzionalità si trasformerebbe in un sindacato sul fatto), bensì dell'incidenza della disposizione censurata sulla realtà sociale su cui ricade, dell'impatto della normativa nel complessivo assetto concreto degli interessi sul tappeto. Ancora, sempre nell'ottica della ragionevolezza, la Corte ha, altresì, affermato che le scelte legislative devono tendere alla tutela dei diritti in maniera sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro (Corte Costituzionale, sentt. nn. 264/2012 e 85/2013). Pena, altrimenti, l'irragionevolezza della scelta operata, in sede di politica del diritto, dal legislatore e, di conseguenza, delle norme



che costituiscono il frutto di tale scelta. Illuminante, al riguardo, risulta un passaggio della Sentenza n. 1130/1988, in cui il Giudice delle Leggi ha affermato che “il giudizio di ragionevolezza, lungi dal comportare il ricorso a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati, si svolge attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti”;

- V. la giurisprudenza della Corte costituzionale, infatti, e anche la dottrina costituzionalista (A. AGRÒ, *Commento all'art. 3*, in AA.VV., *Commentario della costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna, 1975, pp. 133 ss.) ormai da un notevole lasso di tempo considerano il principio di uguaglianza in senso formale di cui all'art. 3, primo comma Cost. comportante l'esigenza di un trattamento uguale di situazioni uguali e, per converso, il trattamento diverso di situazioni diverse fra loro. Da ciò ne consegue che laddove situazioni analoghe vengano trattate diversamente, si pone un problema di contrasto con il principio di uguaglianza attraverso il criterio della ragionevolezza, nel senso che, laddove il trattamento diverso di situazioni equiparabili fra loro posseda una sua intima ragionevolezza allora il vizio di costituzionalità non sussiste;
- VI. per stabilire, quindi, se nel caso concreto sussiste la violazione del principio di uguaglianza e se la stessa possa o no dirsi ragionevole, soccorre il riferimento agli articoli 4, 24, 27 e 35 della Costituzione;



VII. ciò posto, la norma censurata racchiude una dissimmetria radicale, immedicabile ed irragionevole. Il solo rapporto qualificato tra il lavoratore subordinato ed il destinatario della confisca non consente, infatti, di sostenere la ragionevolezza della risoluzione del rapporto di lavoro, stante:

- il principio di personalità della sanzione, anche amministrativa;
- la dimensione costituzionale del diritto al lavoro;
- la tutela approntata dalla medesima fonte normativa nei confronti dei lavoratori subordinati non qualificati.

VIII. tale scelta, che non trova esplicazione nel testo della norma, né in quello dei suoi lavori preparatori, non può essere giustificata, sul piano della ragionevolezza, con la necessità di rescindere completamente i rapporti tra l'azienda confiscata ed il destinatario della confisca, dal momento che:

- esistono misure di self-cleaning, idonee a monitorare e sterilizzare situazioni come quelle in evidenza, senza risolvere i contratti di lavoro;
- in caso di confisca definitiva, la governance aziendale è irrevocabilmente devoluta allo Stato, con radicale impossibilità per l'ablato di esercitare ancora poteri gestori, per il tramite dei soggetti qualificati di cui alla norma censurata
- i parenti (senza specificazione del grado) e, soprattutto, gli affini (senza specificazione del grado) sono soggetti per i quali neanche valgono, sic et simpliciter, le presunzioni di cui all'art. 26 CAM;



- IX. la denunciata asimmetria non trova ragione nel diverso apprezzamento dei diritti e degli interessi coinvolti, venendo comunque in rilievo la tutela di diritti (lavoro) di rango costituzionale;
- X. tale sperequazione, già di per sé irragionevole, non si presta ad essere calmierata in alcun modo, neanche dal diritto vivente;
- XI. la norma pone una causa legale di scioglimento di diritto dei contratti di lavoro, non consentendo al destinatario l'esercizio della facoltà di contraddire e difendersi, essendo irrilevanti i concreti rapporti con il destinatario della confisca, il grado di affinità/parentela, il ruolo svolto in azienda (se apicale, di concetto o meramente manuale). Ciò rende pure evidente la violazione del diritto di difesa, tutelato dall'art. 24 Cost., garanzia di valenza fondamentale poiché "il riconoscimento di un diritto che non può ottenere tutela in sede giurisdizionale sarebbe una vana proclamazione: il diritto esiste, infatti, nella misura in cui può essere fatto valere in giudizio ove venga lesa o ne sia incerta l'esatta portata" (G. CHIOVENDA, *L'azione nel sistema di tutela dei diritti*, Bologna 1903; Giordano-Di Marzio, *L'art. 24 della Costituzione*, commi 1,2,3, in <https://lamagistratura.it/commentario/lart-24-della-costituzione/#ftnref1>). Diritto ascritto tra i *substantialia processus*, definito inviolabile (Corte Cost. n. 114 del 2018) ed annoverato tra i principi supremi dell'ordinamento costituzionale (Corte Cost. n. 18 del 1982);
- XII. il diritto di azione deve essere assicurato secondo un canone di effettività (I. PAGNI, *Effettività della tutela giurisdizionale*, in *Enc. dir.*, *Annali*, X, 2017, 355 ss.): vi è dunque che una violazione dell'art. 24



Cost. può ritenersi sussistente nei casi di sostanziale impedimento o di eccessiva difficoltà (Corte Cost. n. 406 del 1993) nell'esercizio del diritto di azione, pur formalmente garantito. Il diritto di ciascuno di agire in giudizio per la tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive, sancito dal primo comma dell'art. 24 Cost., postula dunque la concreta possibilità di ottenere una decisione sul merito del "bene della vita" controverso;

- XIII. vi è poi da aggiungere, che l'art. 45 bis comma 1 bis d.L.vo 159/11, così come le altre norme introdotte dal decreto legge n. 48 del 2025, si pone altresì in contrasto con l'art. 77 della Costituzione, poiché è contenuto in un decreto legge approvato in assenza dei presupposti straordinari di necessità e di urgenza.
- XIV. Il ricorso alla decretazione d'urgenza non è un fenomeno nuovo, ma nel caso di specie vi è stato un iter procedimentale per cui in modo evidente devono ritenersi insussistenti i presupposti di cui all'art. 77 Cost. I contenuti di tale decreto, infatti, erano già oggetto una proposta di legge di iniziativa governativa, approvata in data 16 novembre 2023 dal Consiglio dei Ministri, presentata alla Camera solo il 22 gennaio 2024; la proposta di legge veniva approvata alla camera nel settembre del 2024, ma dopo essere stata trasmessa al Senato, il Governo, in data 4 aprile 2025, ne faceva sostanzialmente propri i contenuti riversandoli nel decreto- legge n. 48 del 2025. Il disegno di legge di conversione di tale decreto è stato presentato alla Camera e, quindi, verrà esaminato e approvato dal ramo del Parlamento che già l'aveva ampiamente discusso, escludendo ogni effettivo esame da parte del Senato. L'iter



parlamentare prova la mancanza totale delle circostanze di straordinaria necessità e di urgenza che giustificano l'adozione del decreto legge, sul presupposto dell'art. 77 Cost, confermato dall'apodittico riferimento al preambolo del decreto legge, in violazione dell'art. 15, comma 1, della legge n. 400 del 1988.

- XV. La Corte Cost., con la sentenza n. 146 del 2024, si è già pronunciata in ordine all'assenza di straordinari casi di necessità e urgenza, in alterazione degli equilibri tra Governo e Parlamento. Con la legge di conversione, infatti, il Parlamento è vincolato e non ha margini di discussione garantiti invece da un disegno di legge governativa, così come era nato il progetto inizialmente.
- XVI. Vi è da aggiungere che il tema del rapporto di lavoro nell'aziende confiscate è ancora più lontano, se si vuole, dai requisiti dettati dall'art. 77 Cost. e nulla a che fare con la sicurezza, dal momento che il provvedimento di confisca subentra a seguito di un'amministrazione giudiziaria, di un controllo effettivo operato dal Tribunale e dall'amministratore giudiziario, con il compito di sanificare ogni tipo di contaminazione.
- XVII. va in definitiva denunciata la illegittimità costituzionale *dell'art. 45-bis, comma 1-bis D.L.vo 159/11, nel testo attualmente vigente e come risultante dalla modifica apportata dall'art. 7, comma 1 lett. g) DL 4/25 (DL Sicurezza), nella parte in cui prevede che, in caso di confisca di prevenzione definitiva, "non possono prestare lavoro presso l'impresa confiscata i soggetti che sono parenti, coniugi, affini o conviventi del destinatario della confisca...I relativi*



contratti sono risolti di diritto", per contrasto con gli artt. 3, 4, 24, 27, 35 e 77 Cost.

Roma, 21 maggio 2025

L'Osservatorio Nazionale Misure Patrimoniali e di Prevenzione