CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **2/2017** (ECLI:IT:COST:2017:2)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GROSSI** - Redattore: **AMATO**
Camera di Consiglio del **07/12/2016**; Decisione del **07/12/2016**
Deposito del **05/01/2017**; Pubblicazione in G. U. **11/01/2017**
Norme impugnate: Art. 1 della legge 24/11/1981, n. 689.
Massime: **39209**
Atti decisi: **ord. 104/2016**

ORDINANZA N. 2

ANNO 2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), promosso dal Tribunale ordinario di Cassino, nel procedimento vertente tra A.L.T. ed altro ed il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Direzione provinciale del lavoro di Frosinone, con ordinanza del 16 novembre 2015, iscritta al n. 104 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 7 dicembre 2016 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto che, con ordinanza emessa il 16 novembre 2015, il Tribunale ordinario di Cassino ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), nella parte in cui non prevede l'applicazione all'autore dell'illecito amministrativo della legge successiva più favorevole;

che viene denunciata la violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (CEDU); all'art. 15 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881; nonché all'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000;

che il rimettente espone di doversi pronunciare in ordine all'opposizione, proposta ai sensi dell'art. 22 della legge n. 689 del 1981, avverso l'ordinanza-ingiunzione con cui è stata contestata alle parti opponenti la violazione dell'obbligo – previsto dall'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 61 (Attuazione della direttiva 97/81/CE relativa all'accordo-quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES) – di notificare alla Direzione provinciale del lavoro competente per territorio l'assunzione di lavoratori a tempo parziale; nel caso in esame, la sanzione per tale condotta omissiva è stata determinata, ai sensi dell'art. 8, comma 4, dello stesso d.lgs. n. 61 del 2000, nella misura di euro 129.103,29;

che, in seguito, l'art. 85 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30) ha abrogato la previsione dell'obbligo del datore di lavoro di dare comunicazione dell'assunzione del lavoratore a tempo parziale, eliminando così anche la relativa disciplina sanzionatoria;

che pertanto, in base alla normativa più favorevole sopravvenuta, non è più prevista alcuna sanzione, in quanto la condotta addebitata agli opponenti non è più considerata illecito amministrativo; tuttavia, osserva il rimettente, l'applicabilità della nuova disciplina nel caso in esame sarebbe preclusa dall'art. 1 della legge n. 689 del 1981, il quale non contempla la retroattività del trattamento sanzionatorio più favorevole prevista, invece, per le sanzioni penali, dall'art. 2, secondo comma, del codice penale;

che in riferimento alla non manifesta infondatezza, il rimettente, pur consapevole della giurisprudenza di questa Corte che, in passato, ha escluso che l'applicazione retroattiva della lex mitior in materia di sanzioni amministrative sia costituzionalmente necessitata (ordinanze n. 501 del 2002 e n. 245 del 2003), ritiene, tuttavia, che detta soluzione possa essere riconsiderata alla luce dell'evoluzione della giurisprudenza, anche costituzionale, degli ultimi anni e delle esigenze di conformità dell'ordinamento agli obblighi internazionali;

che, ad avviso del giudice a quo, la mancata previsione della retroattività del trattamento sanzionatorio più mite, in materia di sanzioni amministrative, sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost. e con i principi di ragionevolezza e uguaglianza; viene richiamata, al riguardo, la sentenza n. 393 del 2006, in cui la Corte Costituzionale ha «chiarito che la retroattività della legge più favorevole, pur non essendo prevista espressamente dalla Costituzione (a differenza dell'irretroattività della legge sfavorevole), nemmeno in ambito penale, deve comunque considerarsi espressione di un principio generale dell'ordinamento, legato ai principi di

materialità e offensività della violazione, dovendosi adeguare la sanzione alle eventuali modificazioni della percezione della gravità degli illeciti da parte dell'ordinamento giuridico»;

che il giudice a quo osserva che, sebbene il principio dell'applicazione retroattiva della lex mitior non sia assoluto, a differenza di quello di cui all'art. 2, primo comma, cod. pen. (e dell'art. 25, secondo comma, Cost.), tuttavia la sua deroga deve essere giustificata da gravi motivi di interesse generale (sentenze n. 393 del 2006 e n. 236 del 2011); nel caso in esame, tuttavia, non sarebbero ravvisabili motivi tali da giustificare il sacrificio del trattamento più favorevole, come dimostrerebbe anche l'introduzione, in alcuni settori dell'ordinamento, di norme del tenore dell'art. 2, secondo e quarto comma, cod. pen.;

che, a questo riguardo, sono richiamati l'art. 23-bis del d.P.R. 31 marzo 1988, n. 148 (Approvazione del Testo unico delle norme di legge in materia valutaria), inserito dall'art. 1, comma 2, della legge 7 novembre 2000, n. 326 (Modifiche al testo unico approvato con D.P.R. 31 marzo 1988, n. 148, in materia di sanzioni per le violazioni valutarie); l'art. 3 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'articolo 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662); l'art. 46 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337); infine, l'art. 3 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300); pur trattandosi di settori speciali, non sussisterebbe una differenza ontologica tra gli illeciti amministrativi oggetto di tali disposizioni e la disciplina generale della legge n. 689 del 1981, né sarebbero rinvenibili motivi di interesse generale, tali da giustificare il diverso trattamento;

che, pertanto, i tradizionali corollari del principio di legalità, sinora riferiti alla sola materia penale, sarebbero espressione di limiti generali al potere punitivo dello Stato, e ciò anche con riferimento all'applicazione retroattiva della lex mitior, nel senso che l'essenza afflittiva della potestà sanzionatoria, anche amministrativa, dovrebbe essere rapportata alla valutazione che storicamente l'ordinamento operi della condotta che intende reprimere;

che del resto, osserva il giudice a quo, l'omogeneità tra illecito penale e amministrativo sotto il profilo delle garanzie minime, connoterebbe anche il quadro sovranazionale ed in particolare la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'art. 7 della CEDU, «anche alla luce dell'art. 15 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e dell'art. 49 della Carta di Nizza»;

che vengono richiamate, in particolare, quelle pronunce che affermano che l'applicazione delle garanzie previste dall'art. 7 della CEDU non dipende dalla qualificazione attribuita da ciascun ordinamento all'illecito e alle sue conseguenze sanzionatorie, avendo la Corte di Strasburgo elaborato una nozione autonoma di materia penale, legata a parametri sostanziali, tra i quali rientrano la natura del precetto violato, la gravità della sanzione e il suo carattere afflittivo (Corte EDU, Grande Camera, 8 giugno 1976, Engel ed altri contro Paesi Bassi);

che ad avviso del rimettente, dall'applicazione di tali principi agli illeciti amministrativi e alle relative sanzioni discenderebbe, quindi, l'applicabilità agli stessi del principio di legalità penale di cui all'art. 7 della CEDU; detto principio, come interpretato dalla Corte di Strasburgo, comprende anche quello della retroattività del trattamento sanzionatorio più mite, sopravvenuto rispetto alla commissione del fatto;

che tale giurisprudenza sarebbe ispirata all'esigenza di conformare il livello di tutela assicurato dalle norme convenzionali a quello riconosciuto da analoghe disposizioni di matrice sovranazionale – tra le quali l'art. 15 del Patto internazionale dei diritti civili e politici e l'art.

49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – che hanno innalzato il principio dell'applicazione della lex mitior al rango di principio fondamentale del diritto penale;

che la natura di garanzia convenzionale del principio della retroattività della lex mitior, unitamente all'inclusione dell'illecito amministrativo e delle relative sanzioni nella materia penale, ai sensi della CEDU, comporterebbero, quindi, la necessità di riconsiderare l'impostazione della giurisprudenza costituzionale e di quella ordinaria, sfavorevole all'applicazione della lex mitior sopravvenuta nella materia delle sanzioni amministrative;

che il Tribunale rimettente ritiene, d'altra parte, che l'evidenziato contrasto non possa essere risolto attraverso un'interpretazione conforme alla CEDU e ai parametri costituzionali, in quanto la giurisprudenza di legittimità in più occasioni ha ribadito la non applicabilità del principio della retroattività della lex mitior al settore degli illeciti amministrativi, ritenendo che gli ambiti specifici nei quali esso opera non siano estensibili in via analogica, e ciò anche alla luce dell'art. 14 delle preleggi;

che pertanto, ravvisando un contrasto tra la normativa italiana e quella convenzionale, il giudice a quo ritiene che l'unico rimedio sia la rimessione a questa Corte della questione di legittimità costituzionale, non potendosi ricorrere alla tecnica della disapplicazione, la quale costituisce prerogativa del diritto comunitario;

che con atto depositato il 21 giugno 2016 è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sollevata sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata;

che la difesa statale eccepisce, in via preliminare, l'inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza, evidenziando la mancata indicazione della data di commissione dell'illecito contestato, la quale rivestirebbe decisivo rilievo ai fini dell'individuazione della disciplina applicabile;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, in riferimento alla denunciata violazione del principio di uguaglianza, l'Avvocatura generale dello Stato osserva che la valutazione dell'irragionevole disparità di trattamento postula la concreta comparabilità delle situazioni oggetto di disciplina; viceversa, con riferimento alla questione in esame, non sarebbe possibile alcun raffronto tra le discipline settoriali che già riconoscono la retroattività della lex mitior e un corpus normativo che, invece, fissa i principi generali applicabili a tutti gli illeciti amministrativi;

che, d'altra parte, ad avviso della difesa statale, il principio di uguaglianza avrebbe dovuto essere richiamato per sostenere l'affinità tra le violazioni per le quali è già previsto dall'ordinamento il principio di retroattività della lex mitior e quelle oggetto del giudizio a quo, relative all'omissione di comunicazioni obbligatorie da parte dei datori di lavoro;

che, in ogni caso, l'obiettivo di estendere il principio della retroattività in mitius ad ogni tipo di violazione amministrativa non potrebbe essere conseguito mediante il richiamo al principio di uguaglianza il quale, per sua natura, richiede un giudizio comparativo tra fattispecie analoghe;

che, con riferimento alla denunciata violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 della CEDU, la difesa statale osserva che la Corte di Strasburgo ha elaborato alcuni criteri idonei ad individuare di volta in volta le caratteristiche "intrinsecamente punitive", i quali estendono la portata applicativa dell'art. 7 della CEDU anche a fattispecie cui l'ordinamento interno attribuisce natura diversa da quella criminale (sentenza 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi); a questi fini, il criterio seguito per identificare l'ambito di operatività dell'art. 7 della CEDU sarebbe riconducibile al fatto che si

tratti di sanzioni amministrative, originariamente rilevanti sul piano penale, ovvero di sanzioni che possano in qualche modo evolvere nella limitazione della libertà personale del soggetto sanzionato;

che viceversa, nel caso in esame, si tratterebbe di illeciti amministrativi che sfuggono a tali qualificazioni e che vengono colpiti con sanzioni di natura esclusivamente pecuniaria;

che, pertanto, non sarebbe ravvisabile il contrasto con l'art. 7 della CEDU, né con l'art. 15 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, né con l'art. 49 della Carta di Nizza, di identico contenuto, e la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 117 Cost., sarebbe, pertanto, infondata;

che d'altra parte, non sarebbero ravvisabili ragioni per discostarsi dal consolidato orientamento costituzionale, secondo il quale rientra nella discrezionalità del legislatore nazionale «modulare le proprie scelte secondo criteri di maggiore o minore rigore a seconda delle materia oggetto di disciplina» (ordinanza n. 245 del 2003; nello stesso senso, ordinanze n. 501 e n. 140 del 2002);

che ne discenderebbe, quindi, l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dal tribunale rimettente.

Considerato che il Tribunale ordinario di Cassino ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), nella parte in cui non prevede l'applicazione all'autore dell'illecito amministrativo della legge successiva più favorevole;

che è denunciata la violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (CEDU); all'art. 15 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881; nonché all'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000;

che il giudice a quo riferisce che nel giudizio sottoposto al suo esame è in contestazione l'obbligo, per il datore di lavoro, di trasmettere alla Direzione provinciale del lavoro una copia del contratto di lavoro a tempo parziale, ai sensi dell'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 61 (Attuazione della direttiva 97/81/CE relativa all'accordo-quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES), successivamente abrogato dall'art. 85 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30);

che, tuttavia, l'ordinanza di rimessione omette qualsiasi considerazione in ordine alla sentenza del 24 aprile 2008, con la quale la Corte di giustizia dell'Unione europea –chiamata a decidere su rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, sottoscritto a Roma il 25 marzo 1957 – ha affermato l'incompatibilità della disposizione in tal caso censurata con la direttiva 97/81/CE del Consiglio del 15 dicembre 1997, relativa all'accordo-quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES, e ha ritenuto che l'imposizione dell'obbligo di notificare una copia di ogni contratto a tempo parziale, nonché della sanzione per la sua violazione, abbia introdotto un ostacolo amministrativo, suscettibile di limitare la diffusione del contratto di lavoro part-time;

che, alla stregua di tale decisione, la Corte di cassazione ha in seguito affermato che la disposizione in esame deve essere disapplicata e che vengono meno, pertanto, sia l'obbligo de quo, sia la relativa sanzione (sentenza della Corte di cassazione, sezione lavoro, 15 luglio 2009,

n. 16502);

che tali considerazioni valgono ad escludere la necessità di fare applicazione nel giudizio a quo della disposizione censurata e si traducono nella manifesta inammissibilità per difetto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, all'art. 15 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881, nonché all'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, dal Tribunale ordinario di Cassino, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 dicembre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 gennaio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.