

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **43/2017** (ECLI:IT:COST:2017:43)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente: **GROSSI** - Redattore: **CARTABIA**

Udienza Pubblica del **10/01/2017**; Decisione del **10/01/2017**

Deposito del **24/02/2017**; Pubblicazione in G. U. **01/03/2017**

Norme impugnate: Art. 30, c. 4°, della legge 11/03/1953, n. 87.

Massime: **39632 39633 39634 39635 39636**

Atti decisi: **ord. 106/2015**

SENTENZA N. 43

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, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 30, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), promosso dal Tribunale di Como nel procedimento vertente tra M. G. ed altra e la Direzione territoriale del lavoro di Como ed altra, con ordinanza del 4 febbraio 2015, iscritta al n. 106 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 23, prima

serie speciale, dell'anno 2015.

Visti l'atto di costituzione di M. G. ed altra, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 10 gennaio 2017 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato Giorgio Albe' per M. G. ed altra e l'avvocato dello Stato Filippo Bucalo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 4 febbraio 2015 e iscritta al n. 106 del registro ordinanze 2015, il Tribunale ordinario di Como ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), lamentando la violazione degli artt. 3, 25, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 6 e 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti: CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

1.1.- La disposizione censurata prevede che la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma in applicazione della quale è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna comporta la cessazione della sua esecuzione e di tutti gli effetti penali a essa connessi. Ad avviso del giudice rimettente, l'illegittimità costituzionale della disposizione deriverebbe dalla limitazione della sua portata normativa alle sole sentenze irrevocabili di condanna con le quali sia stata inflitta una sanzione penale nel significato proprio dell'ordinamento giuridico italiano, e non anche nel significato, più ampio, proprio del sistema convenzionale.

2.- Il giudice rimettente ritiene la questione rilevante e non manifestamente infondata.

2.1.- Oggetto del giudizio a quo è un ricorso in opposizione, ai sensi dell'art. 615 codice di procedura civile, all'esecuzione di cartelle di pagamento emesse in conseguenza dell'accertamento della violazione di disposizioni in materia di orario di lavoro dei dipendenti e in applicazione dell'art. 18-bis, comma 4, del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 (Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro), nel testo introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 19 luglio 2004, n. 213 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, in materia di apparato sanzionatorio dell'orario di lavoro). Tale ultima disposizione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza n. 153 del 2014, quando il rapporto obbligatorio era ormai esaurito per il passaggio in giudicato della sentenza di condanna, con ciò escludendo, a dire del giudice rimettente, diversamente da quanto affermato dalle parti, l'applicabilità del terzo comma dell'art. 30 della legge n. 87 del 1953. Tuttavia, il passaggio in giudicato non escluderebbe, secondo il giudice rimettente, l'applicabilità al caso de quo del quarto comma del citato articolo, ritenendo a esso riconducibili anche le situazioni - come quella del caso di specie - in cui la sentenza divenuta irrevocabile sia stata pronunciata sulla base di una disposizione, poi dichiarata costituzionalmente illegittima, che prevede una sanzione amministrativa qualificabile come penale ai sensi della CEDU. La rilevanza discenderebbe, dunque, dalla considerazione che solo l'eventuale accoglimento della questione potrebbe consentire alla parte opponente di conseguire un petitum non altrimenti ottenibile: l'applicazione dell'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, e la conseguente non applicazione dell'art. 18-bis, comma 4, comporterebbe la reviviscenza di una disciplina sanzionatoria più favorevole di quella irrogata sulla base della disposizione annullata dalla Corte costituzionale. Né fungerebbe da limite all'ammissibilità della questione la presenza di una sentenza passata in giudicato, avendo la

prima «per oggetto proprio la norma che attribuisce definitività al rapporto dedotto in giudizio».

2.2.- La non manifesta infondatezza della questione, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., discenderebbe, secondo il giudice rimettente, dal seguente percorso argomentativo.

La giurisprudenza della Corte di Strasburgo in diverse occasioni (decisioni 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi; 21 febbraio 1984, Öztürk contro Germania; 1 febbraio 2005, Zilibierberg contro Moldavia) ha affermato la natura sostanzialmente penale, ai fini dell'applicazione delle garanzie del giusto processo (di cui all'art. 6 CEDU), di sanzioni pur formalmente qualificate come amministrative nell'ordinamento interno degli Stati, purché sia riscontrata la presenza di almeno uno dei criteri (cosiddetti "criteri Engel") elaborati dalla stessa giurisprudenza sovranazionale per tale riqualificazione. Perché una sanzione debba considerarsi sostanzialmente penale ai sensi della CEDU occorre che presenti almeno uno di questi caratteri: la norma che commina la sanzione amministrativa deve rivolgersi alla generalità dei consociati e perseguire uno scopo preventivo, repressivo e punitivo, e non meramente risarcitorio; ovvero la sanzione suscettibile di essere inflitta deve comportare per l'autore dell'illecito un significativo sacrificio, anche di natura meramente economica e non consistente nella privazione della libertà personale.

La sanzione amministrativa inflitta ai sensi dell'art. 18-bis, comma 4, del d.lgs. n. 66 del 2003, alla luce dei suddetti criteri, potrebbe essere qualificata di natura sostanzialmente penale: sia perché tale disposizione, rivolta alla generalità dei consociati, persegue uno scopo non meramente risarcitorio, ma repressivo e preventivo rispetto al fenomeno del cosiddetto "sfruttamento del lavoro"; sia perché la sanzione astrattamente irrogabile può raggiungere, come nel caso di specie, un importo rilevante.

Il riconoscimento alla sanzione de qua della natura sostanzialmente penale implica l'applicabilità alla stessa del principio di legalità di cui all'art. 7 CEDU, ai sensi del quale i reati e le pene devono essere previsti dalla legge. Il giudice rimettente ritiene, richiamando la giurisprudenza della Corte EDU, che la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 18-bis, comma 4, avrebbe privato la sanzione irrogata della base legale, determinando così una violazione dell'art. 7 CEDU. Di qui la necessità che siano rimossi gli effetti di tale disposizione, nonostante il passaggio in giudicato dell'accertamento dell'illecito cui le sanzioni danno seguito.

In sintesi, il giudice rimettente - reputata la natura sostanzialmente penale della sanzione di cui all'art. 18-bis, comma 4, ritenuta la necessità che siano rimossi gli effetti prodotti da una sanzione divenuta priva di base legale (in quanto dichiarata costituzionalmente illegittima), richiamata la giurisprudenza della Corte di Cassazione in materia di applicabilità dell'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 anche alle ipotesi di dichiarazione d'illegittimità costituzionale delle norme sul trattamento sanzionatorio (Corte di cassazione, sezioni unite penali, 14 ottobre 2014, n. 42858, e 7 maggio 2014, n. 18821) - chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale di quest'ultima disposizione nella parte in cui, non applicandosi anche alle sanzioni amministrative qualificabili come "penali" ai sensi della CEDU, contrasta con gli artt. 6 e 7 CEDU e, per il loro tramite, con l'art. 117, primo comma, Cost.

2.3.- Sussisterebbe, secondo il giudice rimettente, altresì la violazione degli artt. 3 e 25, secondo comma, Cost. Dalla qualificazione delle sanzioni de quibus come sostanzialmente penali discenderebbe l'estensione alle medesime delle garanzie previste dall'ordinamento giuridico per le sanzioni qualificate come penali dal diritto nazionale, tra le quali anche l'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, considerata quest'ultima dalla stessa giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, prima sezione penale, 27 ottobre 2011, n. 977) una disposizione attuativa dell'art. 25, secondo comma, Cost.

Inoltre, l'applicazione della disposizione censurata alla sola ipotesi di dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme che comminano sanzioni formalmente qualificate come penali, determinerebbe la violazione dell'art. 3 Cost., in quanto implicherebbe un trattamento diverso per situazioni sostanzialmente identiche senza che possa ritenersi sussistente un'effettiva o ragionevole giustificazione.

2.4.- Il giudice rimettente esclude la possibilità di superare i dedotti vizi di illegittimità costituzionale attraverso il ricorso a una interpretazione dell'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 conforme alla CEDU e ai parametri costituzionali invocati, a ciò ostando la lettera della disposizione censurata, nonché il riferimento al canone ermeneutico dell'intenzione del legislatore. Né soccorrerebbe, secondo il rimettente, la recente decisione della Corte di cassazione (Corte di cassazione, quinta sezione penale, ord. 15 gennaio 2015, n. 1782) che incidentalmente - ai fini della valutazione della rilevanza di altra questione di legittimità costituzionale sollevata con la medesima ordinanza - afferma l'applicazione diretta dell'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 in caso di declaratoria di illegittimità costituzionale della base legale della sanzione amministrativa qualificabile come sostanzialmente penale ai sensi della CEDU, non possedendo questa ordinanza quei caratteri di stabilità e di consolidamento atti a qualificarla come diritto vivente, idoneo a determinare l'inammissibilità della presente questione di costituzionalità.

2.5.- Infine, il giudice rimettente esclude che la questione possa essere risolta con la mera disapplicazione della disposizione censurata, sulla base dell'argomentazione che il d.lgs. n. 66 del 2003 sia stato adottato in attuazione di direttive comunitarie, ritenendo che il denunciato contrasto non determinerebbe «la necessità di disapplicare la disposizione in questione, ma, semmai, quella di estenderne l'ambito applicativo a fattispecie ivi non incluse».

3.- Con atto di costituzione depositato in data 24 giugno 2015 si sono costituite nel presente giudizio di legittimità costituzionale le parti del processo a quo, per chiedere che sia dichiarata la fondatezza delle questioni come sollevate nell'ordinanza di rimessione. L'atto di costituzione esprime una posizione adesiva alle argomentazioni esposte dal giudice remittente, sia con riguardo all'ammissibilità che alla non manifesta infondatezza.

Le parti ritengono, infatti, che le sanzioni in materia di orario di lavoro, al di là del nomen iuris, sarebbero qualificabili come sostanzialmente penali alla luce dei criteri fissati dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, e che la permanente applicazione delle sanzioni, ancorché la loro base legale sia stata dichiarata costituzionalmente illegittima, violerebbe il principio di legalità europea di cui all'art. 7 CEDU e, per il suo tramite, l'art. 117, primo comma, Cost.

Sono altresì riprese le argomentazioni poste dal giudice rimettente a fondamento della violazione degli artt. 25, secondo comma, e 3 Cost. L'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 opererebbe come disposizione di attuazione dell'art. 25, secondo comma, Cost., conseguendone la violazione del principio di legalità in materia penale ove un soggetto fosse sanzionato sulla base di una norma dichiarata costituzionalmente illegittima. Tale esigenza non potrebbe che imporsi, secondo le parti, anche per quelle norme che, seppur non formalmente penali, presentano la medesima natura. La distinzione sulla base della sola qualificazione formale, inoltre, risulterebbe in violazione del principio di eguaglianza, non sussistendo alcuna ragione a sostegno di tale differenziazione.

4.- Con atto depositato in data 30 giugno 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel presente giudizio chiedendo che la questione sia rigettata. La difesa statale osserva che, su impulso della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, il processo di erosione della intangibilità del giudicato ha subito un'accelerazione, per la necessità di dare esecuzione all'obbligo di ripristinare i diritti del condannato, lesi da violazioni delle norme CEDU. Sotto l'influenza della

giurisprudenza europea, anche gli ordinamenti nazionali hanno valorizzato la reale natura della sanzione alla luce delle sue concrete peculiarità e caratteristiche, a prescindere dalla qualificazione giuridica riconosciutale.

L'Avvocatura prosegue osservando che la giurisprudenza di legittimità, in attuazione dei principi elaborati dalla Corte Edu, ha poi affermato che, «di fronte a violazioni convenzionali di carattere oggettivo e generale stigmatizzate in sede europea, fosse doveroso un intervento dell'ordinamento giuridico italiano, attraverso la giurisdizione, per eliminare una situazione di illegalità convenzionale, anche sacrificando il valore della intangibilità del giudicato». Sulla scorta di tale argomentazione la Cassazione a sezioni unite ha affermato la possibilità della revoca o della modifica del giudicato penale di condanna reso in applicazione della norma convenzionalmente illegittima, «imponendo al giudice nazionale di riconsiderare il punto specifico della decisione irrevocabile, in ragione della sua non conformità con la norma della CEDU, così come interpretata dalla Corte europea».

Tale percorso giurisprudenziale sarebbe estensibile, secondo la difesa statale, alle sanzioni amministrative oggetto del giudizio a quo, essendo queste ultime qualificabili come sostanzialmente penali alla luce dei cosiddetti criteri Engel; e l'avvenuta loro dichiarazione di illegittimità costituzionale (sentenza n. 153 del 2014) ne imporrebbe, in ossequio ai principi sovranazionali, la non applicazione. In considerazione della evoluzione giurisprudenziale sovranazionale e nazionale, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, diversamente da quanto argomentato dal giudice rimettente, un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 sarebbe pienamente possibile, come del resto la più recente giurisprudenza della Corte di Cassazione (quinta sezione penale, ordinanza del 10 novembre 2014, n. 1782), menzionata dallo stesso rimettente, confermerebbe.

Il ricorso all'interpretazione conforme determinerebbe, quindi, l'irrilevanza della questione, risultando la sentenza n. 153 del 2014, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 18-bis, comma 4, del d.lgs. n. 66 del 2003, idonea a far rivivere la previgente misura sanzionatoria, più mite rispetto a quella dichiarata incostituzionale.

5.- Con memoria depositata in data 20 dicembre 2016, le parti del processo a quo hanno ribadito ulteriormente gli argomenti già sostenuti nell'atto di citazione, insistendo affinché la questione sollevata sia dichiarata fondata, in particolare in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Como ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), che stabilisce che «[q]uando in applicazione della norma dichiarata incostituzionale è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, ne cessano la esecuzione e tutti gli effetti penali». La disposizione impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede la propria applicabilità alle sentenze irrevocabili con le quali è stata inflitta una sanzione amministrativa qualificabile come "penale" ai sensi del diritto convenzionale. Ciò determinerebbe una violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 6 e 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti, CEDU), oltre che degli artt. 25, secondo comma, e 3 Cost.

Nella specie, le sanzioni amministrative oggetto del giudizio a quo sono quelle previste dall'art. 18-bis, comma 4, del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 (Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro),

nel testo introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 19 luglio 2004, n. 213 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, in materia di apparato sanzionatorio dell'orario di lavoro). Ai sensi di tale disposizione, la violazione, da parte del datore di lavoro, della durata dell'orario di lavoro e dei riposi giornalieri e settimanali dei dipendenti, di cui agli artt. 7 e 9 del medesimo decreto legislativo n. 66 del 2003, «è punita con la sanzione amministrativa da 105 a 630 euro». Il citato art. 18-bis è stato da questa Corte dichiarato costituzionalmente illegittimo, per eccesso di delega, con sentenza n. 153 del 2014, successivamente al passaggio in giudicato della sentenza di accertamento della violazione, avverso la cui esecuzione è stato proposto il ricorso in opposizione che il giudice rimettente è chiamato a decidere nell'ambito del giudizio a quo.

In considerazione dell'elevato ammontare della sanzione amministrativa in questione - nel caso di specie, circa 177.000 euro, in ragione del numero di giornate di violazione - e della conseguente afflittività della stessa, nonché della finalità che essa persegue, non meramente risarcitoria, ma preventiva e repressiva del fenomeno dello sfruttamento del lavoro, il giudice rimettente ritiene che ad essa debba essere riconosciuta natura sostanzialmente penale, secondo i criteri elaborati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (cosiddetti "criteri Engel").

Di qui, la questione di illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 30, quarto comma, nella parte in cui non prevede la sua applicabilità a sanzioni dotate di tali caratteristiche.

2.- Deve essere innanzitutto esaminata l'eccezione preliminare sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato. La questione sarebbe inammissibile, per difetto di rilevanza, perché il giudice rimettente avrebbe potuto interpretare il censurato quarto comma dell'art. 30 in senso costituzionalmente e convenzionalmente orientato, estendendo la deroga all'intangibilità del giudicato, ivi prevista, anche ai casi in cui siano dichiarate costituzionalmente illegittime norme che prevedono sanzioni amministrative qualificabili come sostanzialmente penali ai sensi degli artt. 6 e 7 della CEDU. Una tale interpretazione dell'impugnato art. 30, quarto comma, costituirebbe, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, un naturale sviluppo dell'orientamento delle sezioni unite della Corte di cassazione penale, secondo il quale detta disposizione trova applicazione nei casi di dichiarazione di illegittimità costituzionale sia di disposizioni penali incriminatrici, sia di disposizioni penali sanzionatorie (sentenza 24 ottobre 2013, n. 18821; sentenza 29 maggio 2014, n. 42858). Inoltre, prosegue la difesa statale, la medesima Corte di cassazione si sarebbe già espressa, sia pure incidentalmente, nel senso dell'applicabilità dell'art. 30, quarto comma, alle sanzioni amministrative sostanzialmente penali, come quelle di specie, con ordinanza n. 1782 del 2015 (quinta sezione penale, 10 novembre 2014, 2015).

L'eccezione deve essere rigettata.

Invero, il giudice rimettente si diffonde in un tentativo di interpretazione della disposizione impugnata conforme alla Costituzione e alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, concludendo, al termine di un articolato ragionamento, per la sua impraticabilità.

Dopo aver esaminato le decisioni della Corte di cassazione penale, richiamate anche dall'Avvocatura generale dello Stato, il giudice rimettente osserva che la tesi dell'applicabilità del disposto dell'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 alle sanzioni amministrative è stata per la prima volta prospettata dalla stessa Corte di cassazione, con la citata ordinanza n. 1782 del 2015, in via meramente ipotetica e al solo fine di evidenziare la rilevanza della questione di legittimità costituzionale con essa sollevata.

D'altra parte, prosegue il giudice a quo, mentre non risultano altre pronunce ad essa conformi, si rileva un precedente di segno contrario, pur se risalente nel tempo (Corte di cassazione, terza sezione civile, 20 gennaio 1994, n. 458), che induce a ritenere che la citata

ordinanza del 2015 non possieda quei caratteri di stabilità e di consolidamento atti a qualificarla come “diritto vivente”.

Ostano altresì a una interpretazione convenzionalmente orientata tanto il chiaro tenore letterale della disposizione censurata – che parla di «sentenza irrevocabile di condanna» e di «effetti penali» –, quanto l'intenzione del legislatore.

A ciò deve aggiungersi che, con sentenza n. 102 del 2016, pronunciata in risposta alla citata ordinanza della Cassazione n. 1782 del 2015 e successivamente alla ordinanza con cui il presente giudizio è stato instaurato, questa Corte ha lasciato del tutto impregiudicata la questione, affermando di «non [avere] motivo, a tale proposito, di saggiare la plausibilità dell'argomentazione del rimettente sull'applicabilità dell'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 al caso in cui sia stato dichiarato incostituzionale non un reato ma un illecito amministrativo che assume veste “penale” ai soli fini del rispetto delle garanzie della CEDU».

Alla luce di tali elementi, si deve ritenere che correttamente il giudice rimettente si sia astenuto dal praticare una interpretazione convenzionalmente orientata che lo avrebbe indotto a estendere la portata applicativa della disposizione impugnata senza coinvolgere previamente questa Corte. Infatti, secondo un orientamento costante della giurisprudenza costituzionale in materia, «al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme. Qualora ciò non sia possibile, ovvero dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale ‘interposta’, egli deve investire questa Corte della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma» (per tutte, sentenza n. 349 del 2007).

3.- Nel merito, la questione sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con gli artt. 6 e 7 della CEDU, così come interpretati dalla Corte di Strasburgo, non è fondata.

3.1.- L'impugnato art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 prevede una deroga all'intangibilità del giudicato per i casi in cui una sentenza di condanna sia stata pronunciata in applicazione di una norma dichiarata costituzionalmente illegittima. Il principio della retroattività degli effetti delle pronunce di illegittimità costituzionale di cui al terzo comma del medesimo articolo – che, come questa Corte ha più volte ribadito, «è (e non può non essere) principio generale valevole nei giudizi davanti a questa Corte» (da ultimo, sentenza n. 10 del 2015) – si estende oltre il limite dei rapporti esauriti nel solo ambito penale, in considerazione della gravità con cui le sanzioni penali incidono sulla libertà o su altri interessi fondamentali della persona.

Sulla base di queste ragioni, la Corte di cassazione penale ha recentemente adottato una interpretazione ampia dell'art. 30, quarto comma, qui in discussione, chiarendo che esso riguarda le ipotesi di dichiarazione di illegittimità costituzionale tanto delle norme incriminatrici – che determinano una vera e propria abolitio criminis – quanto delle norme penali che incidono sul quantum del trattamento sanzionatorio. Ponendo fine a un contrasto interpretativo sul punto, a partire da alcune sentenze pronunciate a sezioni unite nel 2014 (sentenza 24 ottobre 2013, n. 18821; sentenza 29 maggio 2014, n. 42858), la Corte di cassazione ha ritenuto che la ratio dell'art. 30, quarto comma, sia quella di impedire che venga ingiustamente sofferta una sanzione penale che, per quanto inflitta con sentenza irrevocabile, sia basata su una norma successivamente dichiarata costituzionalmente illegittima: ciò in virtù del principio per cui la conformità della pena alla legge deve essere costantemente garantita, dal momento della sua irrogazione fino al termine della sua esecuzione.

Di qui, le ragioni del superamento del precedente orientamento – ancora recentemente ribadito (tra le altre, sentenza della Corte di cassazione, I sezione penale, 19 gennaio 2012, n.

27640) – che circoscriveva l’ambito di applicazione dell’art. 30, quarto comma, alle sole norme penali incriminatrici.

3.2.- Anche questa Corte ha in diverse occasioni riscontrato nell’ordinamento nazionale l’esistenza di ipotesi di flessibilità del principio della intangibilità del giudicato (sentenza n. 210 del 2013), necessarie a garantire la tutela di valori di rango costituzionale, legati in particolare ai diritti fondamentali della persona del condannato.

Sulla scorta di tale riconoscimento, questa Corte ha ritenuto non implausibile l’interpretazione della Corte di cassazione che ha esteso l’applicabilità dell’art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 alle norme penali sanzionatorie (sentenze n. 57 del 2016 e n. 210 del 2013).

Viceversa, ha lasciato del tutto impregiudicata (come si evince dalla sentenza n. 102 del 2016) la questione, sollevata dal rimettente, della ulteriore estensione dell’ambito di applicazione dell’art. 30, quarto comma, alle norme che prevedono sanzioni amministrative considerate come sostanzialmente penali, secondo i criteri elaborati dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

3.3.- Questa Corte osserva che le ragioni addotte a sostegno della questione ora in esame traggono origine dalla adozione, da parte del giudice rimettente, della più ampia portata della nozione di “sanzione penale” elaborata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo rispetto a quella vigente nell’ordinamento italiano.

La qualificazione giuridica formalmente attribuita a una sanzione dall’ordinamento nazionale è, per la Corte europea, solo uno degli indicatori di cui tener conto per stabilire l’ambito e il confine della materia penale. Ciò che per il diritto interno non è pena, può invece esserlo per la giurisprudenza sovranazionale. Ai fini dell’applicazione delle garanzie previste dalla Convenzione, sono infatti riconducibili alla materia penale (secondo quanto affermato a partire dalla sentenza della Corte EDU, Grande Camera, 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi, par. 82) tutte quelle sanzioni che, pur se non qualificate come penali dagli ordinamenti nazionali, sono rivolte alla generalità dei consociati; perseguono uno scopo non meramente risarcitorio, ma repressivo e preventivo; hanno una connotazione afflittiva, potendo raggiungere un rilevante grado di severità.

Alla luce di tali criteri, che si applicano alternativamente e non cumulativamente (come recentemente ribadito nella sentenza della Corte Edu, 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri contro Italia, par. 94), il giudice rimettente ritiene che alle sanzioni amministrative di cui all’art. 18-bis, comma 4, del d.lgs. n. 66 del 2003 debba essere riconosciuta natura sostanzialmente penale, benché manchi, allo stato, una pronuncia della Corte europea che, con specifico riferimento alle suddette sanzioni, si sia espressa in tal senso.

Infatti, il giudice a quo evidenzia che la disposizione da ultimo citata, rivolta alla generalità dei consociati, mira alla prevenzione e alla punizione dello sfruttamento del lavoro, a tutela dell’interesse dei lavoratori, di sicuro rilievo costituzionale, e richiama a tal fine gli artt. 1, 4 e 36 Cost. Inoltre, sottolinea che la sanzione amministrativa astrattamente irrogabile per ogni violazione, in sé e per sé di ammontare elevato, può raggiungere, come avviene nel caso di specie, un importo considerevole, in conseguenza della moltiplicazione dell’importo ivi previsto in ragione del numero di giornate di violazione.

Di qui discenderebbe, secondo il rimettente, la natura “penale” ai sensi della CEDU della sanzione prevista dall’art. 18-bis, comma 4, del d.lgs. n. 66 del 2003 e, dunque, la questione di legittimità costituzionale oggetto del presente giudizio.

3.4.- La nozione di “sanzione penale” appartiene al novero di quei concetti che la Corte di

Strasburgo ha elaborato, autonomamente rispetto agli ordinamenti nazionali, al fine di dare interpretazione e applicazione alla Convenzione.

La giurisprudenza sui cosiddetti “criteri Engel”, come è risaputo, si è sviluppata al fine di «scongiurare che i vasti processi di decriminalizzazione, avviati dagli Stati aderenti fin dagli anni 60 del secolo scorso, potessero avere l'effetto di sottrarre gli illeciti, così depenalizzati, alle garanzie sostanziali assicurate dagli artt. 6 e 7 della CEDU (Corte europea dei diritti dell'uomo, 21 febbraio 1984, Öztürk contro Germania)» (sentenza n. 49 del 2015).

L'attrazione di una sanzione amministrativa nell'ambito della materia penale in virtù dei menzionati criteri trascina, dunque, con sé tutte e soltanto le garanzie previste dalle pertinenti disposizioni della Convenzione, come elaborate dalla Corte di Strasburgo. Rimane, invece, nel margine di apprezzamento di cui gode ciascuno Stato aderente la definizione dell'ambito di applicazione delle ulteriori tutele predisposte dal diritto nazionale, in sé e per sé valevoli per i soli precetti e le sole sanzioni che l'ordinamento interno considera espressione della potestà punitiva dello Stato, secondo i propri criteri. Ciò, del resto, corrisponde alla natura della Convenzione europea e del sistema di garanzie da essa approntato, volto a garantire una soglia minima di tutela comune, in funzione sussidiaria rispetto alle garanzie assicurate dalle Costituzioni nazionali.

Detto diversamente, ciò che per la giurisprudenza europea ha natura “penale” deve essere assistito dalle garanzie che la stessa ha elaborato per la “materia penale”; mentre solo ciò che è penale per l'ordinamento nazionale beneficia degli ulteriori presidi rinvenibili nella legislazione interna.

3.5.- Occorre, innanzitutto, verificare se nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sia reperibile un principio analogo a quello previsto dall'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, volto a precludere l'esecuzione di una sanzione sostanzialmente penale, anche se inflitta con sentenza irrevocabile, qualora la norma che la prevedeva sia stata dichiarata costituzionalmente illegittima o altrimenti invalida ex tunc.

Ad avviso del giudice rimettente, il «principio di legalità penale» di cui all'art. 7 CEDU non tollera sanzioni basate su norme illegittime, sicché «la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma sanzionatrice comporta il venir meno, ex tunc, della base legale (legal basis) della sanzione comminata e la sua illegittimità ai sensi dell'art. 7 CEDU».

Invero, dalla giurisprudenza della Corte Edu non si evince, allo stato, una tale affermazione.

Il concetto di base legale convenzionale, definito dalla Corte di Strasburgo in maniera autonoma rispetto agli ordinamenti degli Stati aderenti, è stato infatti perlopiù inteso in riferimento ai requisiti di accessibilità e prevedibilità che devono connotare il diritto penale (Corte europea dei diritti dell'uomo, 21 ottobre 2013, Del Rio Prada contro Spagna; in senso conforme, sentenze 27 gennaio 2015, Rohlena contro Repubblica Ceca, e 14 aprile 2015, Contrada contro Italia), sia quello scritto che quello di matrice giurisprudenziale (Corte europea dei diritti dell'uomo, 6 marzo 2012, Huhtamäki contro Finlandia).

La stessa giurisprudenza richiamata dal giudice a quo - Corte europea dei diritti dell'uomo, 22 marzo 2001, Streletz, Kessler e Krenz contro Germania; 22 marzo 2001, K.-H.W. contro Germania; 3 maggio 2007, Custers, Deveaux e Turk contro Danimarca - non sembra conferente, né idonea a fornire spunti contrari. Non risultano pertinenti le prime due pronunce, in quanto a essere espressamente considerate prive di base legale non erano in esse le norme sanzionatorie, di rango costituzionale e ordinario, in vigore al momento dei fatti, bensì una prassi statale, invocata dai ricorrenti come causa di giustificazione rispetto alla violazione di divieti discendenti dal codice penale e dalla Costituzione dell'allora Repubblica

Democratica Tedesca, oltre che da norme di trattati internazionali sui diritti dell'uomo ratificati dalla stessa ex RDT (il riferimento era alla prassi di protezione del confine "ad ogni costo", invalsa tra le guardie di frontiera dell'allora Repubblica Democratica Tedesca nei confronti di quanti tentavano di superare illegalmente la frontiera all'epoca del muro di Berlino). Non è idonea a fornire spunti contrari neppure l'ultima decisione menzionata, in quanto il caso non riguardava in alcun modo sanzioni inflitte sulla base di norme costituzionalmente illegittime: la Corte di Strasburgo, rigettando le argomentazioni dei ricorrenti (attivisti di un'associazione ambientalista), ha ritenuto che le norme sulla cui base erano stati condannati, per avere violato il divieto di ingresso in zone militari, non erano prive di base legale e rispondevano ai requisiti di accessibilità e prevedibilità di cui all'art. 7 della CEDU.

La diversità delle situazioni allora trattate rispetto al caso di specie evidenzia, dunque, l'inconferenza della giurisprudenza richiamata a sostegno della questione di costituzionalità portata davanti a questa Corte.

3.6.- Quanto alla dimensione temporale del principio di legalità di cui all'art. 7 della CEDU, la giurisprudenza europea è intervenuta solo sotto il profilo della successione delle leggi nel tempo.

In questa prospettiva, fino ad epoca recente, la Corte europea ha ritenuto che la garanzia riguardasse solo il divieto di retroattività delle norme incriminatrici e della sanzione più sfavorevole. A partire dalla sentenza Scoppola contro Italia (Corte europea dei diritti dell'uomo, 17 settembre 2009), la Grande Camera, attraverso una interpretazione evolutiva, ha poi ampliato la sfera delle garanzie coperte dallo stesso art. 7, affermando che esso include anche, implicitamente, il principio della retroattività della legge penale meno severa, senza però che sia intaccato il valore del giudicato. Sulla scorta di tale giurisprudenza, detto principio è stato richiamato e ribadito anche da questa Corte nelle sentenze n. 230 del 2012 e n. 236 del 2011.

Anche nei casi, più recenti (Corte europea dei diritti dell'uomo, 12 gennaio 2016, Gouarré Patte contro Andorra, e 12 luglio 2016, Ruban contro Ucraina), in cui alla Corte di Strasburgo si è posto il problema dell'applicabilità retroattiva di una norma penale più favorevole quando la condanna era già divenuta definitiva, essa ha affermato che l'eventuale cedevolezza del giudicato rispetto alla lex mitior è consentita in quanto prevista dall'ordinamento interno e non in quanto imposta dall'art. 7 della CEDU.

3.7.- Inoltre, nemmeno la giurisprudenza europea sulla problematica distinzione tra norme sulla pena, che rientrano nella portata dell'art. 7 della CEDU, e norme sulla esecuzione e sulla applicazione della pena, che ne fuoriescono (Corte europea dei diritti dell'uomo, 10 luglio 2003, Grava contro Italia, par. 51; 3 marzo 1986, Hogben contro Regno unito, par. 4, richiamata da 29 novembre 2005, Uttley contro Regno Unito; e più recentemente, 21 ottobre 2013, Del Rio Prada contro Spagna), contiene indicazioni circa i limiti alla efficacia del giudicato nei termini in cui la questione è ora portata all'attenzione di questa Corte.

3.8.- In sintesi, nella giurisprudenza della Corte europea non si rinviene, allo stato, alcuna affermazione che esplicitamente o implicitamente possa avvalorare l'interpretazione dell'art. 7 della CEDU nel significato elaborato dal giudice rimettente, tale da esigere che gli Stati aderenti sacrificino il principio dell'intangibilità del giudicato nel caso di sanzioni amministrative inflitte sulla base di norme successivamente dichiarate costituzionalmente illegittime. Ne consegue la non fondatezza della denunciata violazione degli obblighi internazionali, di cui all'art. 117, primo comma, Cost.

4.- La questione non è fondata neppure in riferimento agli artt. 25, secondo comma, e 3 Cost.

4.1.- L'intervento additivo richiesto dal giudice rimettente di estendere la portata applicativa della disposizione censurata anche alle ipotesi di sanzioni che, seppur qualificate come amministrative dal diritto interno, assumono natura convenzionalmente penale, poggia su un erroneo presupposto: ossia, che le garanzie previste dal diritto interno per la pena - tra le quali lo stesso art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 nell'interpretazione consolidatasi nel diritto vivente - debbano valere anche per le sanzioni amministrative, qualora esse siano qualificabili come sostanzialmente penali ai (soli) fini dell'ordinamento convenzionale.

Viceversa, come si è detto poco sopra, l'ordinamento nazionale può apprestare garanzie ulteriori rispetto a quelle convenzionali, riservandole alle sole sanzioni penali, così come qualificate dall'ordinamento interno.

In tale contesto di coesistenza, e non di assimilazione, tra le garanzie interne e quelle convenzionali, si pone dunque la peculiare tutela di cui all'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, e la sua applicazione alle sole ipotesi di sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità di norme penali, e non anche di norme amministrative.

4.2.- La portata dell'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, è stata estesa dalla consolidata giurisprudenza di legittimità includendovi anche le norme penali sanzionatorie, in un sistema normativo che prevede una fase esecutiva della sanzione, non ancora esaurita al momento della sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale. In un tale contesto, garante della legalità della pena è il giudice dell'esecuzione, cui compete di ricondurre la pena inflitta a legittimità (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 29 maggio 2014, n. 42858). Evidente risulta la differenza rispetto alle sanzioni amministrative qui in discussione, in cui sia la loro comminatoria sia la relativa fase esecutiva obbediscono a principi affatto differenti, in cui il giudice preposto è investito della sola cognizione del titolo esecutivo. L'incomparabilità delle situazioni a confronto non solo comporta l'infondatezza della censura ex art. 3 Cost., ma evidenzia anche le ragioni di infondatezza della censura sollevata in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost.

4.3.- È pur vero che questa Corte ha, occasionalmente (sentenze n. 104 del 2014, n. 196 del 2010, richiamate dalla recente n. 276 del 2016), riferito il parametro di cui all'art. 25, secondo comma, Cost. anche a misure sanzionatorie diverse dalle pene in senso stretto. Ma lo ha fatto limitatamente al contenuto essenziale del richiamato precetto costituzionale, in virtù del quale una misura «è applicabile soltanto se la legge che la prevede risulti già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato» (sentenza n. 276 del 2016), e in riferimento a misure amministrative incidenti su libertà fondamentali che coinvolgono anche i diritti politici del cittadino.

Diverso è il problema, posto dalla odierna ordinanza di rimessione, dell'applicabilità alle sanzioni amministrative di tutte le garanzie previste dalla legge per le sanzioni penali.

Nulla impedisce al legislatore di riservare alcune garanzie, come quelle previste dall'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, al nucleo più incisivo del diritto sanzionatorio, rappresentato dal diritto penale, qualificato come tale dall'ordinamento interno. Sotto questo profilo deve, infatti, ricordarsi che questa Corte ha, anche di recente, ribadito «l'autonomia dell'illecito amministrativo dal diritto penale» (sentenza n. 49 del 2015), considerando legittima la mancata estensione agli illeciti amministrativi di taluni principi operanti nel diritto penale, sulla considerazione che «[t]ali scelte costituiscono espressione della discrezionalità del legislatore nel configurare il trattamento sanzionatorio per gli illeciti amministrativi» (sentenza n. 193 del 2016). La qualificazione degli illeciti e la conseguente sfera delle garanzie, circoscritta ad alcuni settori dell'ordinamento ed esclusa per altri, risponde, dunque, a «scelte di politica legislativa in ordine all'efficacia dissuasiva della sanzione, modulate in funzione della natura degli interessi tutelati» (sentenza n. 193 del 2016), sindacabili da questa Corte

solo laddove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio.

5.- Per le ragioni sopra esposte deve essere dichiarata la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, sollevate in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 30, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Como con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 gennaio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 febbraio 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.