CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **173/2020** (ECLI:IT:COST:2020:173)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CARTABIA** - Redattore: **MODUGNO**
Camera di Consiglio del **10/06/2020**; Decisione del **23/06/2020**
Deposito del **29/07/2020**; Pubblicazione in G. U. **05/08/2020**
Norme impugnate: Art. 4, c. 1°, lett. b), della legge 04/11/2010, n. 183, sostitutivo dell'art. 3, c. 4°, del decreto-legge 22/02/2002, n. 12, convertito, con modificazioni, in legge 23/04/2002, n. 73 - articolo già modificato dall'art. 36 bis, c. 7°, del decreto-legge 04/07/2006, n. 223, convertito, con modificazioni, in legge 04/08/2006, n. 248.
Massime: **43354**
Atti decisi: **ord. 204/2019**

SENTENZA N. 173

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Marta CARTABIA; Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1, lettera b), della legge 4

novembre 2010 n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), sostitutivo dell'art. 3, comma 4, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), convertito, con modificazioni, in legge 23 aprile 2002, n. 73 − articolo già modificato dall'art. 36-bis, comma 7, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, in legge 4 agosto 2006, n. 248 –, promosso dalla Corte d'appello di Napoli nel procedimento vertente tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione provinciale del lavoro di Napoli e O. F., con ordinanza del 3 luglio 2019, iscritta al n. 204 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito il Giudice relatore Franco Modugno nella camera di consiglio del 10 giugno 2020, svolta ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettera a);

deliberato nella camera di consiglio del 23 giugno 2020.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 3 luglio 2019, la Corte d'appello di Napoli ha sollevato, in riferimento agli 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 (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 – questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera b), della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), che sostituisce il comma 4 dell'art. 3 del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), convertito, con modificazioni, in legge 23 aprile 2002, n. 73 – articolo già modificato dall'art. 36-bis, comma 7, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, in legge 4 agosto 2006, n. 248 –, nella parte in cui non prevede che la disposizione da esso introdotta si applichi anche ai fatti commessi anteriormente alla sua entrata in vigore.

1.1.– La Corte rimettente riferisce di essere investita, in grado di appello, del giudizio di opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione della Direzione provinciale del lavoro di Napoli, con la quale era stata irrogata all'opponente, quale amministratrice di una società in accomandita semplice, la sanzione amministrativa pecuniaria di euro 6.150, per violazione dell'art. 3, comma 3, del d.l. n. 12 del 2002, convertito, con modificazioni, in legge n. 73 del 2002, nel testo risultante a seguito della sostituzione operata dall'art. 36-bis, comma 7, del d.l. n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, in legge n. 248 del 2006, per aver impiegato un

lavoratore non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria; violazione accertata l'8 febbraio 2007.

L'opposizione veniva accolta dal giudice di primo grado, in ragione del fatto, emerso nel corso del giudizio, che in data antecedente all'ispezione dalla quale era conseguita l'irrogazione della sanzione, l'opponente aveva effettuato la denuncia nominativa obbligatoria del lavoratore all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL).

Avverso la sentenza proponeva appello il Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione provinciale di Napoli, sostenendo che la comunicazione all'INAIL era stata effettuata il giorno successivo all'ispezione e che, pertanto, la sanzione era stata correttamente irrogata. Rilevava, altresì, che la società aveva eseguito un versamento di euro 366,75 al fine di sanare le violazioni, riconoscendo così la propria responsabilità.

La società e la sua amministratrice resistevano all'appello e spiegavano appello incidentale, con il quale chiedevano l'accoglimento del motivo di opposizione relativo alla violazione degli artt. 14, 17 e 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) e della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi): motivo sul quale il giudice di primo grado non si era pronunciato, ritenendolo verosimilmente assorbito. Nel merito, deducevano di aver effettuato la comunicazione obbligatoria all'INAIL il giorno prima dell'ispezione e che il pagamento della somma indicata dall'appellante era stato eseguito in relazione ad altre violazioni accertate nel corso dell'ispezione, e non a quella oggetto del giudizio.

1.2.– Ciò premesso, la Corte rimettente rileva come il giudice di primo grado abbia accolto l'opposizione sul presupposto che la previsione sanzionatoria dell'art. 3, comma 3, del d.l. n. 12 del 2002, come sostituito dall'art. 36-bis, comma 7, del d.l. n. 223 del 2006, relativa all'«impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria», debba ritenersi riferita al personale totalmente sconosciuto alla pubblica amministrazione, in quanto non iscritto nella documentazione obbligatoria, né oggetto di alcuna comunicazione prescritta dalla normativa in materia di lavoro e previdenziale: comunicazione che, nella specie, risultava invece effettuata dalla parte opponente, nella forma della denuncia nominativa obbligatoria all'INAIL.

Ad avviso della Corte partenopea, questa interpretazione in senso favorevole all'autore della violazione non sarebbe «sorretta da adeguata motivazione». Essa avrebbe trovato, tuttavia, un «espresso aggancio normativo» in una disposizione successiva al fatto oggetto di giudizio: vale a dire nell'art. 4, comma 1, lettera b), della legge n. 183 del 2010, che ha sostituito il comma 4 dell'art. 3 del d.l. n. 12 del 2002, prevedendo che «[l]e sanzioni di cui al comma 3» – quelle, appunto, per il lavoro "in nero" – «non trovano applicazione qualora, dagli adempimenti di carattere contributivo precedentemente assolti, si evidenzi comunque la volontà di non occultare il rapporto, anche se trattasi di differente qualificazione».

La Corte rimettente ritiene, quindi, di dover sollevare questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., del citato art. 4, comma 1, lettera b), della legge n. 183 del 2010, nella parte in cui non prevede che la disposizione da esso introdotta si applichi anche ai fatti commessi prima della sua entrata in vigore.

1.3.– Le questioni sarebbero rilevanti nel giudizio a quo.

Risulterebbe, infatti, infondato il motivo di appello incidentale formulato dalla società e dalla sua amministratrice, avendo le sezioni unite della Corte di cassazione escluso che – contrariamente a quanto sostenuto dalle appellanti incidentali – il procedimento per l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, di cui all'art. 18 della legge n. 689

del 1981, si debba concludere necessariamente nel termine di trenta (indi novanta) giorni, previsto in via generale per la conclusione del procedimento amministrativo dall'art. 2 della legge n. 241 del 1990 (è citata Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 27 aprile 2006, n. 9591).

Per altro verso, poi, la parte appellata ha provato documentalmente di aver presentato la denuncia nominativa all'INAIL il 7 febbraio 2007 e, quindi, in data anteriore a quella dell'ispezione. L'accoglimento delle questioni permetterebbe, pertanto, di non applicare la sanzione ai sensi dell'art. 3, comma 4, del d.l. n. 12 del 2002, come sostituito dalla norma censurata.

1.4.– Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, la Corte rimettente rileva come, alla luce di un consolidato orientamento della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, inaugurato dalla sentenza 8 giugno 1976, Engel contro Paesi Bassi, le garanzie previste in materia penale dalla CEDU si applichino a tutte le misure di carattere afflittivo, a prescindere dalla loro qualificazione come sanzioni penali nell'ordinamento nazionale.

La natura penale di una violazione, agli effetti della Convenzione, va determinata, in specie – secondo la giurisprudenza della Corte EDU – sulla base di tre criteri, applicabili anche in via alternativa: la classificazione dell'illecito nell'ordinamento nazionale, la natura intrinseca dell'illecito e la gravità della sanzione alla quale l'autore della violazione si trova esposto.

Alla stregua degli ultimi due criteri, la sanzione prevista dall'art. 3, comma 3, del d.l. n. 12 del 2012, già modificato dall'art. 36-bis, comma 7, del d.l. n. 223 del 2006, benché qualificata come amministrativa, si connoterebbe come sostanzialmente penale.

Essa avrebbe, infatti, una funzione punitiva e deterrente, e non già meramente preventiva, rispetto a condotte di particolare disvalore nel comune apprezzamento, rispondendo ad esigenze di tutela «di beni-interessi riferibili alla collettività e in particolare […] della persona e posizione giuridica del lavoratore».

Per la sua entità, d'altro canto, la sanzione in questione – determinata in modo proporzionale al numero dei lavoratori occupati irregolarmente e ai giorni di lavoro svolto – risulterebbe paragonabile, una volta convertita la pena detentiva in pena pecuniaria, alla sanzione penale stabilita dall'art. 37, comma 1, della legge n. 689 del 1981 per l'omissione o la falsità di registrazioni o denunce obbligatorie a fini di evasione dei contributi o premi previsti dalle leggi sulla previdenza e assistenza obbligatorie (reclusione fino a due anni). Stante il meccanismo di computo, la sanzione amministrativa risulta, peraltro, tanto più elevata quanto maggiore è il numero dei lavoratori, quando, invece, la sanzione penale non solo rimane fissa nella sua entità massima, ma può anche non essere in concreto eseguita, nel caso di concessione della sospensione condizionale.

La sanzione in esame rimarrebbe, di conseguenza, soggetta al principio di legalità di cui all'art. 7 CEDU, il quale – alla luce dell'interpretazione offertane dalla Corte EDU con le sentenze 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia e 24 gennaio 2012, Mihai Toma contro Romania – implica non soltanto il principio di irretroattività delle leggi penali più severe, ma anche, implicitamente, quello di retroattività della legge penale più favorevole.

Omettendo di rendere applicabile la disposizione da esso introdotta anche ai fatti pregressi, l'art. 4, comma 1, lettera b), della legge n. 183 del 2010 si porrebbe, dunque, in contrasto con la citata norma convenzionale e, di riflesso, con l'art. 117, primo comma, Cost.

1.5.– La norma censurata, stante la sua natura sostanzialmente penale, violerebbe anche, in parte qua, l'art. 3 Cost., per contrasto con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza.

La Corte costituzionale – argomenta il giudice rimettente – ha infatti chiarito che, sebbene il principio di retroattività della lex mitior in materia penale non abbia carattere assoluto, la sua deroga deve essere giustificata da gravi motivi di interesse generale, rimanendo quindi soggetta a un vaglio positivo di ragionevolezza, e non ad un mero vaglio negativo di non manifesta irragionevolezza. In particolare, secondo la sentenza n. 393 del 2006, «[i]l livello di rilevanza dell'interesse preservato dal principio di retroattività della lex mitior – quale emerge dal grado di protezione accordatogli dal diritto interno, oltre che dal diritto internazionale convenzionale e dal diritto comunitario – impone di ritenere che il valore da esso tutelato può essere sacrificato da una legge ordinaria solo in favore di interessi di analogo rilievo».

Nella specie, non sarebbe ravvisabile alcun interesse, e tanto meno un interesse di rango costituzionale, atto a giustificare l'inapplicabilità ai fatti anteriori del trattamento più favorevole previsto dall'art. 4, comma 1, lettera b), della legge n. 183 del 2010.

1.6.– I dubbi di costituzionalità non potrebbero essere, d'altra parte, superati tramite una interpretazione conforme alla CEDU e ai parametri costituzionali.

Sebbene nel caso di specie – diversamente che in quello esaminato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 63 del 2019 (dichiarativa dell'incostituzionalità della norma sanzionatoria amministrativa in materia di abuso di informazioni privilegiate) – la norma censurata non preveda espressamente la sua inapplicabilità ai fatti anteriori, tale risultato consegue, comunque sia, dal fatto che l'art. 1 della legge n. 689 del 1981 si limita a prevedere il solo principio di irretroattività delle norme sanzionatorie. Secondo un consolidato indirizzo della giurisprudenza di legittimità, il principio di matrice penalistica di retroattività della lex mitior, in quanto non recepito dal citato art. 1, resta inapplicabile nel campo degli illeciti amministrativi, per i quali vale, invece, il distinto principio tempus regit actum. Non sussisterebbero, infatti, i presupposti per una applicazione analogica dell'art. 2, secondo comma, del codice penale o delle disposizioni che prevedono la retroattività della lex mitior relativamente agli illeciti amministrativi in particolari settori: disposizioni non estensibili oltre il loro ristretto ambito di applicazione.

1.7.– La Corte rimettente assume, da ultimo, che la norma censurata, una volta riconosciutane la natura sostanzialmente penale, verrebbe a porsi in contrasto anche con l'art. 49 CDFUE, il quale stabilisce che «[s]e, successivamente alla commissione del reato, la legge prevedere l'applicazione di una pena più lieve, occorre applicare quest'ultima».

2.– È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate manifestamente infondate.

L'interveniente contesta, in specie, che la sanzione amministrativa di cui si discute debba essere realmente qualificata come sanzione penale, in base ai cosiddetti criteri Engel elaborati dalla Corte EDU.

Tali criteri sarebbero, infatti, «coordinabili […] con la tesi che fonda la distinzione tra sanzioni penali e sanzioni amministrative in ragione della relativa funzione»: prospettiva nella quale la sanzione dovrebbe essere ritenuta di natura amministrativa quando «salvaguard[a] interessi pubblici affidati alla pubblica amministrazione» e di natura penale, invece, «quando salvaguard[a] interessi di ordine generale dell'ordine sociale».

Nella specie, la sanzione prevista dall'art. 3, comma 3, del d.l. n. 12 del 2002 sarebbe diretta a realizzare l'interesse pubblico al corretto svolgimento del rapporto di lavoro, impedendo forme di impiego di lavoratori sottratte agli oneri imposti a carico del datore di lavoro. La previsione di una maggiorazione della sanzione in ragione delle giornate di lavoro effettivamente svolte dal lavoratore irregolare avrebbe, poi, una chiara finalità dissuasiva

rispetto alla protrazione della condotta illecita, incentivando così l'emersione del lavoro "in nero".

L'importo della sanzione – con forbice da 1.500 a 12.000 euro per ciascun lavoratore – non sarebbe, d'altro canto, di tale entità da connotare la sanzione stessa come penale.

Non gioverebbe, in senso contrario, la comparazione fra tale sanzione e la pena detentiva prevista per il reato di cui all'art. 37, comma 1, della legge n. 689 del 1981. La maggiore gravità dell'una o dell'altra non potrebbe essere, infatti, determinata sulla base dei risultati della conversione della pena detentiva prevista dalla norma penale in pena pecuniaria, secondo i criteri di cui all'art. 135 cod. pen. Dovrebbe, invece, fondarsi sulla considerazione che la pena detentiva presenta un grado di afflittività certamente maggiore rispetto a una sanzione amministrativa pecuniaria, a testimonianza del maggior disvalore che il legislatore annette alla condotta penalmente sanzionata.

L'esclusione della natura penale della sanzione considerata renderebbe manifestamente infondate le questioni in rapporto a entrambi i parametri evocati. Come rilevato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 193 del 2016, in materia di sanzioni amministrative non è dato rinvenire un vincolo costituzionale all'applicazione in ogni caso della legge successiva più favorevole, rientrando nella discrezionalità del legislatore, nel rispetto del limite della ragionevolezza, modulare le proprie determinazioni secondo criteri di maggiore o minore rigore in base a materia e oggetto di disciplina.

Considerato in diritto

1.– La Corte d'appello di Napoli dubita della legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera b), della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), che sostituisce il comma 4 dell'art. 3 del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), convertito, con modificazioni, in legge 23 aprile 2002, n. 73: articolo già modificato dall'art. 36-bis, comma 7, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, in legge 4 agosto 2006, n. 248.

La norma è censurata nella parte in cui – nel prevedere che le sanzioni amministrative pecuniarie di cui al comma 3 dello stesso art. 3 del d.l. n. 12 del 2002, concernenti l'impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro privato, «non trovano applicazione qualora, dagli adempimenti di carattere contributivo precedentemente assolti, si evidenzi comunque la volontà di non occultare il rapporto, anche se trattasi di differente qualificazione» – non stabilisce che tale disposizione si applichi anche ai fatti commessi anteriormente alla sua entrata in vigore.

Ad avviso della Corte rimettente, la sanzione amministrativa considerata avrebbe natura sostanzialmente penale, alla stregua dei cosiddetti criteri Engel elaborati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

La norma censurata violerebbe, di conseguenza, l'art. 117, primo comma, della Costituzione, ponendosi in contrasto con il principio di retroattività della legge penale più favorevole, sancito, sia dall'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e

delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 – secondo l'interpretazione offertane dalla stessa Corte EDU –, sia dall'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

Essa violerebbe, altresì, l'art. 3 Cost., in quanto – posta la natura sostanzialmente penale della sanzione – l'inapplicabilità della disposizione censurata, benché più favorevole, ai fatti anteriormente commessi, risulterebbe irragionevole e lesiva del principio di eguaglianza, non trovando giustificazione in esigenze di salvaguardia di valori di pari rango, rispetto a quello tutelato dal principio di retroattività della lex mitior.

2.– L'analisi delle questioni deve necessariamente muovere da una sintetica ricostruzione – per gli aspetti che qui più interessano – della genesi e dell'evoluzione della disciplina sanzionatoria amministrativa relativa al cosiddetto lavoro irregolare o "sommerso".

L'art. 4 della legge n. 183 del 2010 – recante la rubrica «Misure contro il lavoro sommerso» – rappresenta, infatti, la tappa intermedia di un tormentato percorso, che ha visto succedersi, a distanza di pochi anni, plurimi interventi legislativi, sollecitati dall'esigenza di eliminare, a volta a volta, i profili di criticità riscontrati nelle precedenti formulazioni della disciplina considerata.

2.1.– La metafora lavoro "sommerso", o "nero", designa, in via di prima approssimazione, il fenomeno dell'occultamento del rapporto di lavoro agli occhi del diritto, così da eludere o distorcere l'applicazione di una serie di norme collegate a tale rapporto, con conseguente compressione dei diritti del lavoratore e distorsione della libera concorrenza (stante la maggiore competitività delle imprese che impiegano lavoratori "in nero" rispetto alle imprese "virtuose").

A fronte delle allarmanti dimensioni assunte dal fenomeno, il legislatore ha ritenuto, sul principio degli anni 2000, di dover introdurre misure di contrasto particolarmente incisive, consistenti, anzitutto, nell'applicazione di rilevanti sanzioni nei confronti dei datori di lavoro che occupino lavoratori non "regolarizzati".

Il processo ha preso avvio con l'art. 3, comma 3, del d.l. n. 12 del 2002, convertito, con modificazioni, in legge n. 73 del 2002, in forza del quale – ferma restando l'applicazione delle sanzioni già previste dalle leggi in vigore – «l'impiego di lavoratori dipendenti non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatorie» veniva «altresì punito con la sanzione amministrativa dal 200 al 400 per cento dell'importo, per ciascun lavoratore irregolare, del costo del lavoro calcolato sulla base dei vigenti contratti collettivi nazionali, per il periodo compreso tra l'inizio dell'anno e la data di constatazione della violazione».

La neointrodotta previsione sanzionatoria palesava, peraltro, ben presto rilevanti profili di criticità, connessi soprattutto alla difficoltà di computo della sanzione e al fatto che la disposizione introduceva una presunzione iuris et de iure in ordine all'inizio del lavoro irregolare: presunzione che appariva lesiva del diritto di difesa dell'incolpato e generatrice di sperequazioni nella risposta sanzionatoria a fatti analoghi. Profilo, questo secondo, che dava luogo a una declaratoria di illegittimità costituzionale parziale ad opera di questa Corte (sentenza n. 144 del 2005).

2.2.– Di seguito a tale pronuncia, il legislatore provvedeva a riscrivere la disposizione con l'art. 36-bis, comma 7, del d.l. n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, in legge n. 248 del 2006. Ed è in questa versione che la norma sanzionatoria vigeva all'epoca del fatto di cui si discute nel giudizio a quo.

Lasciando inalterata la descrizione della condotta sanzionata – consistente sempre

nell'«impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria» – la novella del 2006 modificava, in specie, i criteri di determinazione della sanzione. La quantificazione in base al «costo del lavoro» veniva sostituita con la previsione di una sanzione a carattere composito: una sanzione amministrativa pecuniaria da 1.500 a 12.000 euro per ciascun lavoratore irregolarmente impiegato, cui si aggiungeva una sanzione fissa progressiva di 150 euro «per ciascuna giornata di lavoro effettivo» (rimanendo esclusa, con ciò, ogni presunzione – anche solo relativa – riguardo alla durata del lavoro irregolare).

Pure in tale nuova versione, la previsione sanzionatoria dava, peraltro, adito a problemi e criticità, anche in conseguenza di sopravvenute modifiche del panorama normativo di riferimento.

Difficoltà erano sorte, anzitutto, in ordine all'identificazione della «documentazione obbligatoria», sulla cui base si doveva accertare la presenza o meno di un lavoratore irregolare. Quanto al concorrente riferimento alle «scritture obbligatorie», esso evocava, in origine, precipuamente i libri di matricola e di paga, nei quali, ai sensi dell'art. 20 del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), dovevano essere iscritti – prima dell'ammissione al lavoro (almeno quanto al libro di matricola) – i nominativi e le informazioni relative ai singoli dipendenti.

Per effetto, tuttavia, dell'art. 39 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133, i libri di matricola e di paga sono stati sostituiti dal libro unico del lavoro: il che generava problemi di coordinamento con la fattispecie sanzionatoria in esame. Diversamente, infatti, da quanto avveniva per i libri soppressi, non era obbligatorio iscrivere il lavoratore nel libro unico prima di adibirlo al lavoro (le scritturazioni dovevano essere, infatti, eseguite entro il giorno 16 del mese successivo ai fatti da iscrivere), né era obbligatorio tenere il libro sul posto di lavoro, così da consentirne l'immediata verifica da parte degli organi accertatori.

2.3.– Tali criticità inducevano il legislatore a riscrivere di nuovo la previsione sanzionatoria con l'art. 4, comma 1, della legge n. 183 del 2010.

La novità di spicco – anche agli odierni fini – è rappresentata dalla ridefinizione della nozione di "lavoro sommerso", contro la quale si rivolge la sanzione: nozione che è collegata, non più all'utilizzazione di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, ma, in modo puntuale e specifico, all'impiego di lavoratori subordinati «senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro privato».

La condotta integrativa dell'illecito è ora costituita, dunque, dall'utilizzazione di dipendenti senza aver effettuato preventivamente la comunicazione di assunzione al centro per l'impiego, prescritta dall'art. 9-bis, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510 (Disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale), convertito, con modificazioni, in legge 28 novembre 1996, n. 608, come sostituito dall'art. 1, comma 1180, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)»: comunicazione che deve essere eseguita entro il giorno precedente a quello di instaurazione del rapporto.

Al tempo stesso, però – ed è da qui che trae origine l'incidente di costituzionalità – l'art. 4, comma 1, lettera b), della legge n. 183 del 2010, sostituendo l'art. 3, comma 4, del d.l. n. 12 del 2002, stabilisce che «[l]e sanzioni di cui al comma 3 non trovano applicazione qualora, dagli adempimenti di carattere contributivo precedentemente assolti, si evidenzi comunque la

volontà di non occultare il rapporto, anche se trattasi di differente qualificazione».

Nell'ottica di limitare la rilevante sanzione comminata (usualmente qualificata, sin dalle origini, come "maxisanzione") agli illeciti di carattere sostanziale, e non meramente formale, si prevede, dunque, che, in difetto della comunicazione obbligatoria al centro per l'impiego, la preventiva effettuazione di adempimenti di tipo contributivo valga, comunque sia, a rendere inoperante la sanzione stessa, in quanto rivelatrice della volontà del datore di lavoro di non tenere celato il rapporto lavorativo.

2.4.– Dopo la legge n. 183 del 2010, la disciplina sanzionatoria in esame è stata ritoccata ancora varie volte. Di tali ulteriori modifiche – consistite principalmente in ondivaghe variazioni dell'entità delle sanzioni e dei relativi criteri di computo – non occorre, peraltro, dar conto in questa sede, in quanto non significative ai fini dell'odierno scrutinio.

3.– Venendo ora, sulla scorta dell'excursus condotto, all'esame delle questioni, le stesse si rivelano inammissibili.

3.1.– La rimettente Corte d'appello di Napoli è chiamata a pronunciarsi sull'opposizione all'ordinanza-ingiunzione con la quale, a seguito di ispezione eseguita l'8 febbraio 2007, era stata inflitta all'amministratrice di una società la sanzione amministrativa di 6.150 euro per aver impiegato un lavoratore irregolare: opposizione a sostegno della quale l'opponente aveva dedotto – e dimostrato, secondo la stessa Corte rimettente – di aver effettuato, prima dell'ispezione (e dell'avvio al lavoro del dipendente), la denuncia nominativa di quest'ultimo all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) (adempimento richiesto, all'epoca dei fatti, dall'art. 14 del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38, recante «Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a norma dell'articolo 55, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144»).

I dubbi di costituzionalità prospettati dalla Corte d'appello poggiano, dunque, su una premessa: quella per cui l'effettuazione di comunicazioni prescritte a fini contributivi e previdenziali – quale, nella specie, la denuncia nominativa del lavoratore assicurato all'INAIL – non fosse sufficiente ad escludere la configurabilità dell'illecito di impiego di lavoratori irregolari, nella versione delineata dal d.l. n. 223 del 2006, in quel momento vigente. Questo risultato – di non punibilità – lo si potrebbe ottenere, in assunto, solo tramite l'applicazione retroattiva della disposizione successivamente introdotta dall'art. 4, comma 1, lettera b), della legge n. 183 del 2010: applicazione retroattiva che la norma censurata non prevede, donde il suo denunciato contrasto con gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost.

3.2.– La premessa fondante i quesiti resta, tuttavia, indimostrata.

Al riguardo, la Corte rimettente si limita, infatti, ad affermare che la contraria convinzione espressa in prime cure dal Tribunale ordinario di Napoli – secondo la quale la previsione sanzionatoria in parola doveva intendersi riferita solo al «personale totalmente sconosciuto alla P.A., in quanto non iscritto nella documentazione obbligatoria né oggetto di alcuna comunicazione prescritta dalla normativa lavoristica o previdenziale» – «non [sarebbe] sorretta da adeguata motivazione».

La Corte partenopea non spiega, però, in fatto, quali ragioni impediscano di aderire alla soluzione interpretativa del giudice di primo grado.

Come si è visto, alla stregua della norma dell'epoca, il lavoratore, per poter essere considerato «irregolare», non doveva «risultare» come tale né dalle «scritture» obbligatorie – formula riferibile essenzialmente ai libri di matricola e di paga (poi sostituiti dal libro unico del lavoro) – né da «altra documentazione obbligatoria».

Tanto la Corte di cassazione, quanto la giurisprudenza di merito – sia pur pronunciando su

ipotesi diverse da quella oggetto del giudizio a quo – hanno ritenuto che, alla luce di tale formula legislativa e della ratio legis («contrastare alla radice il fenomeno del c.d. "lavoro nero" che arreca danno ai diritti dei lavoratori e agli interessi delle aziende in regola, con violazione della libera concorrenza»), la norma punisse, in effetti, «solo i datori di lavoro che impiegano lavoratori assolutamente sconosciuti all'amministrazione» (in questo senso, Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 28 maggio 2014, n. 11953).

La tesi – sostenuta, in quest'ottica, nella giurisprudenza di merito – per cui, già prima della legge n. 183 del 2010, la "maxisanzione" non poteva essere applicata ove da adempimenti obbligatori, precedentemente assolti, emergesse la volontà di non occultare i rapporti di lavoro, risulta, d'altra parte, recepita – anche con specifico riguardo alla denuncia nominativa dell'assicurato all'INAIL – in circolari del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali recanti istruzioni per il personale ispettivo (si vedano, in specie, la circolare n. 25/SEGR/4024 del 29 marzo 2007 e, in modo ancor più esplicito, la circolare n. 25/SEGR/0011469 del 21 agosto 2008). Tutto ciò, peraltro, con ampia condivisione da parte della dottrina.

Appare significativo, del resto, che, nel giudizio a quo, lo stesso Ministero del lavoro, proponendo appello avverso la sentenza del Tribunale ordinario di Napoli, non abbia affatto contestato, in punto di diritto, l'interpretazione adottata dal giudice di primo grado, ma abbia imperniato le sue difese solo su una circostanza di fatto, ossia l'asserito difetto di anteriorità della denuncia all'INAIL rispetto all'ispezione.

Né gioverebbe obiettare che, se l'effettuazione delle comunicazioni a fini contributivi escludeva la natura irregolare del lavoro già nel vigore della norma precedente, non si comprenderebbe perché il legislatore della legge n. 183 del 2010 abbia ritenuto necessario stabilire espressamente tale regola.

Come già posto in evidenza, con la novella del 2010 la formula descrittiva dell'illecito è cambiata: la sanzione è ora collegata in modo specifico alla mancata effettuazione della comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro, e non più genericamente al fatto che il lavoratore non risulti da «scritture o altra documentazione obbligatoria». Se non vi fosse la norma censurata, le comunicazioni a fini contributivi – benché rivelatrici della volontà di non occultare il rapporto di lavoro – non varrebbero, perciò, più ad escludere l'applicabilità della sanzione: esito che il legislatore del 2010 ha voluto invece evitare.

4.– In questa prospettiva, le questioni vanno dichiarate dunque inammissibili, per non avere il giudice a quo adeguatamente motivato la premessa ermeneutica che fonda i quesiti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera b), della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), che sostituisce il comma 4 dell'art. 3 del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), convertito, con modificazioni, in legge 23 aprile 2002, n. 73 –

articolo già modificato dall'art. 36-bis, comma 7, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, in legge 4 agosto 2006, n. 248 – sollevate, in riferimento agli 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 (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 – dalla Corte d'appello di Napoli con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Franco MODUGNO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 luglio 2020.

Il Cancelliere

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.