

21 marzo 2017 | Maria Chiara Ubiali

ILLEGITTIMITÀ SOPRAVVENUTA DELLA SANZIONE AMMINISTRATIVA "SOSTANZIALMENTE PENALE": PER LA CORTE COSTITUZIONALE RESTA FERMO IL GIUDICATO

Nota a Corte cost., 24 febbraio 2017, n. 43 (Pres. Grossi, Red. Cartabia)

Per leggere il testo della sentenza in commento, [clicca qui](#)

1. La sentenza che può leggersi in allegato si segnala per alcune significative affermazioni in ordine all'estensione delle garanzie previste nel nostro ordinamento per le disposizioni penali alle norme che prevedono sanzioni amministrative. In particolare vengono in rilievo le sanzioni amministrative che risultino – secondo i criteri elaborati dalla giurisprudenza di Strasburgo (c.d. criteri Engel) – “sostanzialmente penali”. La pronuncia affronta in particolare **la questione della legittimità costituzionale dell'art. 30, quarto comma, l. 11 marzo 1953, n. 87**, secondo cui quando in applicazione della norma dichiarata incostituzionale è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, ne cessano l'esecuzione e gli effetti penali. Secondo il giudice *a quo*, la disposizione impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima nella parte in cui non si applica alle sentenze irrevocabili con le quali è stata inflitta una **sanzione amministrativa qualificabile come “penale”** ai sensi del diritto convenzionale; determinando così una violazione degli artt. 117, primo comma Cost. (in relazione agli artt. 6 e 7 Cedu), 25, co. 2 e 3 Cost.

2. Procediamo con ordine riepilogando anzitutto i fatti. Le sanzioni amministrative oggetto del giudizio *a quo* sono quelle previste dall'**art. 18 bis comma 4 del d.lgs. 8 aprile 2003, n. 66**^[1] (recante l'attuazione di due direttive europee concernenti l'organizzazione dell'orario di lavoro). Secondo tale disposizione, la **violazione della durata dell'orario di lavoro e dei riposi giornalieri e settimanali dei dipendenti** – di cui agli artt. 7 e 9 dello stesso decreto legislativo – è punita con una sanzione amministrativa pecuniaria, proporzionale al numero di giorni in cui è stato realizzato l'illecito. La Corte costituzionale, successivamente al passaggio in giudicato della sentenza del giudice del lavoro che aveva inflitto le menzionate sanzioni amministrative, aveva dichiarato costituzionalmente illegittimo – per eccesso di delega – l'**art. 18 bis** del citato d.lgs. ^[2]. Il giudice *a quo*, nel **giudizio di opposizione all'esecuzione delle cartelle di pagamento**, emesse in conseguenza dell'accertamento della violazione delle disposizioni in materia di orario di lavoro, ha quindi sollevato la suddetta questione di legittimità costituzionale.

3. Secondo il rimettente sussisterebbe anzitutto la violazione dell'**art. 117 Cost. per contrasto con gli artt. 6 e 7 Cedu**. L'argomentazione a sostegno di tale censura si articola essenzialmente in due fondamentali passaggi.

a) *In primis*, viene richiamata la giurisprudenza della **Corte di cassazione** che ha recentemente adottato **un'interpretazione estensiva dell'art. 30, comma 4, legge n. 87 del 1953**, affermando che esso riguarda le ipotesi di dichiarazione di illegittimità costituzionale tanto delle norme incriminatrici quanto delle norme penali che incidono sul *quantum* del trattamento sanzionatorio.

b) In secondo luogo il giudice *a quo* – sulla scorta della giurisprudenza della Corte di Strasburgo in materia – adotta **un'interpretazione ampia del concetto di “sanzione penale”**, in base alla quale la qualifica di “pena” attribuita dall'ordinamento nazionale è solo uno degli indicatori di cui tenere conto per stabilire l'ambito della materia penale. Secondo tale ricostruzione, ai fini dell'applicazione delle garanzie previste dalla Convenzione, sono infatti qualificabili come *pena* quelle sanzioni che, seppur non formalmente penali per gli ordinamenti nazionali, sono rivolte alla generalità dei consociati, perseguono uno scopo non meramente risarcitorio, ma repressivo e preventivo e hanno una connotazione afflittiva, potendo raggiungere un rilevante grado di severità. Il rimettente ritiene quindi che alle *sanzioni amministrative* di cui all'art. 18 bis, comma 4, del d.lgs. n. 66 del 2003 – in ragione della afflittività e del fine di prevenzione e punizione – debba essere riconosciuta **natura sostanzialmente penale**.

Da queste due considerazioni discenderebbe quindi, secondo il giudice *a quo*, che, anche nel caso di dichiarazione di incostituzionalità di una **norma che incide sul quantum sanzionatorio**, infliggendo una sanzione formalmente amministrativa ma “sostanzialmente penale”, si debba pervenire alla rimozione degli effetti della sentenza irrevocabile pronunciata sulla base di una tale disposizione. Da qui la questione di costituzionalità dell'art. 30, co. 4 l. 11 marzo 1953, n. 87 – per contrasto con l'art. 117 Cedu – nella parte in cui non prevede tale possibilità.

Orbene, in relazione a questo profilo la Corte costituzionale ha ritenuto la questione infondata, affermando il principio secondo cui «*l'attrazione di una sanzione amministrativa nell'ambito della materia penale, in virtù dei menzionati criteri Engel, trascina con sé tutte e soltanto le garanzie previste dalle pertinenti disposizioni della Convenzione, mentre rimane nel margine di apprezzamento di cui gode ciascuno Stato la definizione dell'ambito di applicazione delle ulteriori tutele predisposte dal diritto nazionale*». In altre parole, «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». Alla luce di queste affermazioni la Consulta si è dunque domandata se sia presente – nella giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'uomo – un principio analogo a quello previsto dall'art. 30, quarto comma, l. n. 87 del 1953, pervenendo tuttavia ad una risposta *negativa*. L'invocato art. 7 Cedu (*Nulla poena sine lege*) – che secondo il rimettente non tollerebbe sanzioni basate su norme illegittime – a detta della Corte costituzionale, non fornisce spunti utili ad avvalorare la tesi del giudice *a quo*.

In materia di “*dimensione temporale del principio di legalità*”, infatti, la giurisprudenza europea è intervenuta **solo sotto il profilo della successione di leggi nel tempo**, e anche in quest’ambito, non è mai giunta ad affermare che la cedevolezza del giudicato rispetto alla *lex mitior* è imposta dall’art. 7 della Cedu: neanche nella nota sentenza *Scoppola c. Italia*[3]. In altre parole, secondo la Consulta, nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo «**non si rinviene, allo stato, alcuna affermazione che esplicitamente o implicitamente possa avvalorare l’interpretazione dell’art. 7 Cedu nel senso della necessità che gli Stati aderenti sacrifichino il principio dell’intangibilità del giudicato nel caso di sanzioni amministrative inflitte sulla base di norme successivamente dichiarate costituzionalmente illegittime**».

4. Per il giudice rimettente sussisterebbe altresì la **violazione degli artt. 25, co. 2 e 3 Cost.** Anzitutto perché dalla qualificazione delle sanzioni in oggetto come “sostanzialmente penali” deve discendere l’estensione alle medesime delle garanzie previste dall’ordinamento giuridico per le sanzioni qualificate come penali dal diritto nazionale. Tra le quali è compreso anche l’art. 30, co. 4, l. n. 87 del 1953, considerato attuativo del *principio di legalità*. Inoltre, l’applicazione della norma censurata alla sola ipotesi di dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni 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 una ragionevole giustificazione».

Entrambe le censure sono state respinte dalla Corte costituzionale. Per quanto riguarda l’**art. 25, co. 2 Cost.**, la Corte ha affermato che **compete esclusivamente al legislatore la scelta in ordine a quali garanzie riservare alle disposizioni “penali” secondo il diritto interno**. In una recente sentenza la stessa Consulta ha infatti ribadito l’autonomia dell’illecito amministrativo, considerando legittima la mancata estensione a quest’ultimo di taluni principi operanti nel diritto penale[4]. E ciò sulla base del fatto che «tali scelte costituiscono espressione della discrezionalità del legislatore nel configurare il trattamento sanzionatorio per gli illeciti amministrativi».

Anche la censura ex art. 3 Cost. viene considerata infondata. La Corte sottolinea in particolare la differenza tra la fase esecutiva a cui sono sottoposte le sanzioni amministrative *de quibus* e l’**esecuzione penale**. Solo in quest’ultimo contesto è presente infatti un giudice dell’esecuzione garante della legalità della pena ed a cui compete di ricondurre a legittimità la pena inflitta e successivamente dichiarata costituzionalmente illegittima. Si tratterebbe quindi di due situazioni non comparabili, ragionevolmente sottoposte – questo è il punto – ad un trattamento differenziato.

5. Pur nell’economia di questa breve scheda – che non consente di approfondire il complesso tema – ci permettiamo di osservare come la conclusione a cui giunge la pronuncia in esame non ci sembri persuasiva. È senz’altro condivisibile ed opportuna l’affermazione per la quale l’attrazione di una sanzione amministrativa nell’ambito della materia penale, in virtù dei menzionati criteri Engel, trascina con sé *soltanto* le garanzie previste dalle pertinenti disposizioni convenzionali. A questa stregua però – se non vediamo male – va considerato che tra queste garanzie vi sono quelle degli **artt. 7 Cedu (Nulla poena sine lege) e 1 prot. add. (Protezione della proprietà)**. Se un caso simile a quello in esame giungesse al vaglio dei giudici di Strasburgo, a noi sembra che la Corte Edu potrebbe verosimilmente accogliere la menzionata censura. Sia l’art. 7 Cedu sia l’art. 1 prot. add. forniscono infatti indicazioni univoche nel senso della **necessità che la sanzione penale (o “sostanzialmente penale”), oltre che qualsiasi provvedimento limitativo della proprietà privata, debbano trovare fondamento in una legge**, per tale dovendosi intendere, con tutta evidenza, *un provvedimento legittimo sulla base del diritto interno. Una base legislativa manca tuttavia nel caso di specie*. La dichiarazione di incostituzionalità della disposizione sanzionatoria in oggetto ha infatti avuto l’effetto di invalidare *ex tunc* tale norma che, nel momento dell’esecuzione della sanzione, risulta quindi *tamquam non esset*. Il fatto che un provvedimento di chiaro carattere afflittivo (una sanzione amministrativa di circa 177 mila euro), nel momento in cui viene eseguito, si trovi sprovvisto di qualsiasi copertura legale pone, a nostro avviso, **un problema di giustizia sostanziale** e rappresenta una situazione di indubbio contrasto con il *principio di legalità convenzionale*.

[1] Nel testo introdotto dall’art. 1, comma 1, lettera f) del d.lgs. 19 luglio 2004, n. 213.

[2] La disposizione citata nel testo è stata dichiarata costituzionalmente illegittima da Corte cost., 21 maggio 2014, n. 153.

[3] Si veda in particolare C.edu, sez. III, 12 gennaio 2016, *Gouarré Patte c. Andorra* e C.edu, sez. V, 12 luglio 2016, *Ruban c. Ucraina*.

[4] Corte cost., 14 gennaio 2015, n. 49.



CHI SIAMO

“Diritto penale contemporaneo” è stata una rivista on line, ad accesso libero e senza fine di lucro, pubblicata a partire dal 1° novembre 2010 fino al 1° ottobre 2019, nata dall'idea di creare uno spazio di discussione comune tra il mondo degli operatori del diritto penale - magistrati e avvocati - e quello dell'accademia, italiana e internazionale.

A partire dal dicembre 2011, a questa rivista si è affiancata una *Rivista trimestrale*, parimenti on line e ad accesso gratuito.

Il progetto di “Diritto penale contemporaneo” è nato da un'iniziativa comune di [Luca Santa Maria](#), che ha ideato, finanziato e promosso il progetto, e di [Francesco Viganò](#), che è stato sin dalle origini il direttore della rivista fino alla sua nomina a giudice costituzionale, nel febbraio del 2018.

La rivista è stata edita dall'Associazione “Diritto penale contemporaneo”, presieduta dall'Avv. Santa Maria. La direzione, la redazione e il comitato scientifico della rivista erano composti da docenti e ricercatori di numerose università italiane e straniere, nonché autorevoli magistrati ed esponenti del foro.

La qualità scientifica dei contributi pubblicati nel decennio di vita della Rivista è stata garantita dal comitato scientifico. Tutti i contributi pubblicati nella sezione ‘papers’ sono stati inviati in forma anonima ad un componente del comitato scientifico, individuato secondo criteri di competenza e di rotazione, il quale ha espresso parere favorevole alla pubblicazione.

La rivista ha fatto proprio il [Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors](#) elaborato dal COPE (Committee on Publication Ethics).

Codice ISSN di “Diritto penale contemporaneo”: 2039-1676