

SENTENZA N. 43 ANNO 2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

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.](#)

*Omissis*

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».

Omissis

*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.

