



CORTE COSTITUZIONALE

SENTENZA 12 MAGGIO 2026, N. 73

Testo della decisione

Materia

Sanzioni amministrative

Tipologia di decisione

Sentenza di accoglimento additiva

Oggetto della q.l.c.

Art. 1, co. 1097, *legge 27 dicembre 2017, n. 205* (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020)

Parametri

Art. 3 – Art. 117, co. 1, Cost., in relazione all'art. 7 CEDU¹

Massima

- È costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 117, co. 1, Cost. (quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU), l'art. 1, co. 1097, legge n. 205/2017, nella parte in cui non prevede l'applicazione retroattiva della disciplina più favorevole da essa dettata in tema di violazione dell'obbligo del certificato di agibilità per i lavoratori dello spettacolo. La sanzione di cui all'art. 6 *decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 16 luglio 1947, n. 708* ha natura punitiva agli effetti della CEDU, per la funzione repressiva e dissuasiva e per l'afflittività derivante dal calcolo in misura fissa per ogni lavoratore e per ogni giornata, senza tetto massimo, a fronte di un illecito permanente; la mancata previsione della retroattività *in mitius* non supera il vaglio positivo di ragionevolezza, non ricorrendo controinteressi di rango costituzionale prevalenti, trattandosi per giunta di violazione meramente formale.

Profili d'interesse

- La pronuncia costituisce un significativo esempio del dialogo tra Parlamento e giudice delle leggi. La Corte, infatti, non si sostituisce al legislatore nelle scelte di

¹ Inammissibile, per insufficiente motivazione, la questione sollevata con riferimento all'art. 49, par. 1 CDFUE.

politica normativa, ma interviene quando la disciplina approvata dal Parlamento risulta incompatibile con i principi costituzionali. In questo caso, la sentenza ha natura additiva, poiché non elimina né modifica la disciplina introdotta dal legislatore, ma la integra dichiarandola costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede l'applicazione retroattiva della disciplina più favorevole. La Corte colma così una lacuna normativa, assicurando la piena conformità della legge ai principi di uguaglianza e di retroattività della *lex mitior*, senza alterare la discrezionalità legislativa già esercitata dal Parlamento.

Precedenti connessi

- C. cost., *sentenza 8 luglio 2025, n. 101*
- C. cost., *sentenza 25 luglio 2022, n. 198*
- C. cost., *sentenza 21 marzo 2019, n. 63*

Estratto della motivazione

10.2. – [...]

È [...] compito di questa Corte – accertata la riconducibilità della misura oggetto del suo sindacato alla “materia penale” ai sensi della CEDU – verificare se la mancata previsione dell’efficacia retroattiva della *lex mitior*, che su di essa incide, si ponga in contrasto con gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost. [...]

L’intervento di questa Corte risulta, peraltro, necessario anche al fine di assicurare certezza in ordine all’efficacia nel tempo delle «leggi che prevedono sanzioni amministrative» di carattere punitivo-afflittivo e, conseguentemente, parità di trattamento tra i consociati. [...]

In definitiva, in tema di successione di leggi nel tempo relative a sanzioni amministrative sostanzialmente penali ai sensi della CEDU, il giudice comune è tenuto a investire questa Corte della valutazione sulla legittimità costituzionale – alla stregua sia dei parametri nazionali (art. 3 Cost.), sia del parametro interposto convenzionale (art. 7 CEDU), per il tramite dell’art. 117, primo comma, Cost. – tanto di disposizioni che escludano o limitino la retroattività della *lex mitior*, quanto di disposizioni che, non prevedendo espressamente tale retroattività, in base all’art. 11 delle preleggi hanno efficacia meramente ultrattiva.

Solamente qualora si verta nell’ambito di applicazione del diritto dell’Unione europea e operi anche la garanzia di cui all’art. 49, paragrafo 1, CDFUE [...], il giudice «può non applicare la normativa interna, all’occorrenza previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (art. 267 TFUE), ovvero sollevare una questione di legittimità costituzionale per violazione dell’art. 117, primo comma, e dell’art. 11 Cost.», tenendo conto che «[l]’interlocazione con questa Corte, chiamata a rendere una pronuncia erga omnes, si dimostra particolarmente proficua», perché è destinata «a dispiegare i suoi effetti ben oltre

il caso concreto», previo «bilanciamento tra principi di carattere costituzionale» (sentenza n. 181 del 2024).

13. – [...] Dai rilievi appena svolti non discende però che alle sanzioni amministrative di carattere punitivo-afflittivo debba applicarsi, con modalità del tutto identiche, il complessivo regime giuridico previsto per le sanzioni formalmente penali. Con riguardo al tema della successione di leggi nel tempo, in particolare, deve ribadirsi che, laddove il legislatore rimoduli in senso più favorevole la disciplina di una sanzione amministrativa di carattere punitivo-afflittivo, senza congiuntamente attribuire un'espressa efficacia retroattiva alla previsione sopravvenuta, non troverà spazio l'automatica applicabilità del principio di retroattività in mitius ex art. 2, commi secondo, terzo e quarto, cod. pen., aprendosi invece, per il giudice, la strada dell'attivazione del sindacato di legittimità costituzionale su tale scelta legislativa.

14.2.2. – La sanzione prevista dal menzionato art. 6 ha una funzione, al contempo, repressiva e dissuasiva, «in tutto e per tutto sovrapponibile a quella caratteristica delle sanzioni penali» [...]. Essa, infatti, persegue l'obiettivo principale di punire – come emerge dalla sua stessa qualificazione come “sanzione”, ancorché amministrativa per il diritto interno – il mancato adempimento dell'obbligo di chiedere e conseguire il rilascio del certificato di agibilità prima di adibire al lavoro i lavoratori dello spettacolo, risultando preposta a tutelare interessi generali della società, solitamente tutelati dal diritto penale: la funzione di vigilanza sul corretto adempimento contributivo. [...]

Quanto alla gravità, nonostante la sanzione pecuniaria non sia di rilevante entità economica (129 euro), il suo metodo di calcolo può portare a un importo considerevole, infliggendo un sacrificio economico notevole al trasgressore. Essa, infatti, è dovuta in misura fissa «per ogni giornata di lavoro prestata da ciascun lavoratore», senza la determinazione di un tetto massimo.

Trattandosi poi di un illecito permanente, «cioè di unica condotta che si perpetua nel tempo» finché il lavoratore privo del certificato di agibilità viene adibito al lavoro [...], la sanzione può assumere, già per la sua cornice edittale, un rilevante grado di afflittività, soprattutto con riferimento all'ipotesi – che qui rileva – di rapporti di lavoro subordinati, stante il carattere stabile e continuativo della prestazione lavorativa.

14.2.3. – [...] A tale quesito deve risponderci negativamente.

L'esigenza di non sanzionare più il datore di lavoro che, secondo la posteriore legge del 2017, può commettere la medesima condotta – adibire al lavoro, senza certificato di agibilità, lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato – senza incorrere in alcuna sanzione prevale, ad avviso di questa Corte, sull'esigenza di tutelare interessi di analogo rilievo, come quello volto ad agevolare la funzione di vigilanza sul corretto adempimento contributivo a tutela dei lavoratori dello spettacolo. Peraltro, nel caso di specie, l'introduzione di limiti alla retroattività in mitius non potrebbe nemmeno essere giustificata dall'esigenza di tutelare altri possibili controinteressi di rango costituzionale.

Nel caso in esame, inoltre, non si è al cospetto di una «revisione dell'intero sistema sanzionatorio» di un ampio settore dell'ordinamento [...], né di una sanzione che, per il suo

vasto ambito applicativo, possa avere un'ingente incidenza sugli interessi finanziari dello Stato, ove venisse meno per il passato.

Peraltro, come già posto in evidenza, l'illecito per cui è causa sanziona una violazione meramente formale, cui non corrisponde, o non corrisponde necessariamente, l'effettivo mancato versamento dei contributi dovuti. [...]

La scelta legislativa di non applicare retroattivamente la nuova disciplina in tema di violazione dell'obbligo del certificato di agibilità non supera, quindi, il vaglio positivo di ragionevolezza ed è, pertanto, costituzionalmente illegittima.

A cura di Marco Ladu

Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico – Università eCampus