

L'intangibilità del giudicato nel diritto amministrativo punitivo

Autore: Federica Romanazzi

In: Diritto amministrativo

La nozione sostanziale di reato e di pena, coniata dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo per ovviare al fenomeno della cosiddetta "frode delle etichette", incide sul sistema di garanzie da applicarsi in fase di irrogazione delle sanzioni amministrative, tutte le volte in cui queste ultime seguano logiche punitive ed afflittive. La questione che interessa la giurisprudenza riguarda la possibilità di riaprire un processo amministrativo, già definito con sentenza passata in giudicato, tutte le volte in cui la decisione giudiziale sia stata resa in applicazione di una norma non conforme alle garanzie convenzionali. Sebbene la risposta della Corte Costituzionale sia stata negativa, non si esclude la possibilità di aprire a tali possibilità, ove vengano introdotte nel procedimento dinanzi alla Corte EDU strumenti di partecipazione e di intervento dei terzi controinteressati.

Volume consigliato

La nozione sostanziale di reato e di pena nella CEDU ed il valore giuridico delle sentenze della Corte di Strasburgo nell'ordinamento giuridico nazionale.

I recenti approdi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in applicazione dei principi dell'omonima Convenzione, hanno influenzato il panorama ordinamentale degli Stati ratificanti, al punto da richiedere l'estensione delle garanzie e dei principi sanciti dagli artt. 6 e 7 della CEDU in materia di reati e di pene, in presenza di misure sanzionatorie extrapenali di carattere afflittivo e, dunque, di natura sostanzialmente penale, a prescindere dall'etichettatura giuridica dell'ordinamento interno. Nella giurisprudenza di legittimità ci si è chiesti nel corso di un dibattito, ancora aperto, se le istanze di conformazione delle fattispecie di diritto amministrativo punitivo ai principi di legalità, di retroattività favorevole e di irretroattività sfavorevole, di cui agli artt. 6 e 7 CEDU, possano farsi largo nell'ordinamento nazionale al punto da, così come già avvenuto nel sistema penale, arrivare a scalfire il principio di intangibilità del giudicato nazionale, prevedendo la riapertura del processo attraverso il ricorso agli strumenti della revisione ovvero della revoca della sentenze amministrative di condanna divenute incontrovertibili.

Prima di approfondire nel dettaglio la questione del rapporto tra il principio di intangibilità del giudicato ed il diritto amministrativo cosiddetto punitivo, per meglio comprendere le argomentazioni che si svilupperanno nel prosieguo del presente elaborato, è necessario, dapprima, puntualizzare il valore giuridico delle pronunce rese dalla Corte di Strasburgo nel quadro delle fonti del diritto nazionale.

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo, lungi dall'essere sussunta tra le fonti del diritto dell'Unione Europea, dal momento che essendone stato condiviso semplicemente il quadro dei principi ivi sanciti, essa non può ritenersi formalmente ed ufficialmente annessa nel quadro normativo europeo, diversamente da quanto, invece, accaduto per la Carta di Nizza nel 2007 in sede di Trattato di Lisbona.

Ciò posto, essendo stata la CEDU comunque sottoscritta dallo Stato italiano, essa ha il valore giuridico di un trattato internazionale e, dunque, come tale, il suo contenuto vincola l'attività di legiferazione degli organi istituzionali competenti, così come espressamente previsto all'art. 117, co. 1, Cost. Ne consegue, inoltre, che in caso di contrasto tra una norma nazionale e la Convenzione, potrà essere sollevata una questione di legittimità costituzionale per violazione per norma interposta di cui all'art. 117, co. 1, Cost. dell'art. della precipua disposizione CEDU, laddove si dovesse essere dapprima rivelato inefficiente il tentativo di interpretazione convenzionalmente conforme.

Il diritto amministrativo punitivo: estensione delle garanzie di cui agli artt. 6 e 7 CEDU.

Con l'espressione "diritto amministrativo punitivo" si fa riferimento ad una dicitura coniata a seguito delle nozioni sostanziali di reato e di pena, elaborate dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, in presenza di qualsivoglia tipologia di condotta illecita in conseguenza del cui accertamento uno Stato preveda l'irrogazione di una misura sanzionatoria di natura afflittiva e repressiva, nonostante sussista una diversa etichettatura giuridica della fattispecie, civile ovvero amministrativa, da parte dell'ordinamento giuridico interno.

Più precisamente, l'art. 6 della Cedu riconosce ad ogni persona il diritto di perorare la propria causa, in regolare contraddittorio, dinanzi ad un giudice indipendente, imparziale e costituito per legge, senza che sia presunto o dichiarato colpevole, se non successivamente ad una pronuncia che lo accerti incontrovertibilmente.

L'art. 7 della CEDU, invece, con riferimento specifico al diritto penale, sancisce il principio del "nullum crimen, nulla poena sine lege" ed il diritto ad essere condannato secondo la legge in vigore al tempo in cui il reato è stato commesso ovvero, in caso di sopravvenienza normativa, secondo la legge più favorevole.

Sebbene il dato positivo del sopracitato art. 7 CEDU induca a ritenere che la portata applicativa del medesimo nell'ordinamento giudico interno riguardi esclusivamente il diritto penale, le nozioni sostanziali

di reato e di pena, condivisi dalla Corte di Strasburgo, invece, conducono a risvolti applicativi maggiori. Sicché l'art. 7 della CEDU non può dirsi perfettamente sovrapponibile alla portata ed al contenuto di cui all'art. 25, co. 2, Cost., sebbene il dato letterale dell'uno e dell'altro risultino, apparentemente, coincidere.

La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, infatti, ha sancito il principio secondo cui debba parlarsi di "pena" ogni qualvolta in cui, a seguito di una condotta attiva ovvero omissiva, sia dalla legge prevista l'irrogazione di una misura sanzionatoria di carattere afflittivo e repressivo, nonostante l'ordinamento interno prescriva l'applicazione di siffatta sanzione in contesti extrapenalistici. L'illecito, dunque, avrà natura penale, laddove ne consegua l'irrogazione di una siffatta sanzione, a tutela di un bene giuridico ovvero di un interesse di carattere generale. Per evitare il cosiddetto fenomeno della "frode delle etichette", la CEDU guarda principalmente, secondo una concezione "autonomista" dei reati e delle pene, alla natura della misura, che, se punitiva, dovrà essere considerata sostanzialmente una pena e, per l'effetto, dovrà essere soggetta alle garanzie di cui agli artt. 6 e 7 CEDU[1].

La Consulta ha condiviso la posizione espressa dalla giurisprudenza di Strasburgo, arrivando a ritenere che l'art. 25, co. 2, Cost. deve, ad oggi, ritenersi applicabile anche alle sanzioni amministrative aventi carattere afflittivo, in ragione delle ampie formulazioni mutuata dal panorama giuridico convenzionale. Sicché un intervento sanzionatorio di carattere afflittivo sarà irrogabile solo se la legge che lo prevede sia vigente al momento della commissione del fatto illecito, a meno che non sia intervenuta successivamente una legge che abbia mutato in melius il quadro sanzionatorio.

Vi è da dirsi, che inizialmente la giurisprudenza costituzionale e di legittimità hanno recepito la nozione di principio di legalità, così come formulata ed intesa dalla CEDU, limitatamente al contenuto essenziale delle norme "incriminatrici"[2], escludendo la generalizzata estensione alle sanzioni amministrative punitive di tutti i principi e delle garanzie previste dalla legge per le sanzioni penali, tra cui il principio di retroattività favorevole e di retroattività sfavorevole. Solo in un secondo momento, le iniziali e tradizionali resistenze hanno ceduto il passo ad un approccio più aperto da parte della Consulta che, di recente, ha affermato la necessità di applicare l'intero complesso dei principi di cui all'art. 7 CEDU alle sanzioni amministrative afflittive, ivi compresi, dunque, anche il principio di retroattività favorevole e di irretroattività sfavorevole[3].

La vis espansiva della giurisprudenza CEDU ha fatto emergere il problema della stabilità del giudicato nazionale formatosi in contrasto con le disposizioni convenzionali ovvero con le pronunce della Corte EDU, analogamente a quanto si è verificato per il diritto comunitario.

Ai fini di una compiuta trattazione della questione in oggetto, occorre puntualizzare, che la summenzionata questione è dibattuta, nella misura in cui l'art. 30 della l. 87 del 1983 sulla costituzione e sul funzionamento della Corte Costituzionale sancisce espressamente la cessazione degli effetti della pena irrogata a seguito dell'applicazione di una norma incriminatrice ovvero di una qualsiasi disposizione di legge penale che sia stata dichiarata incostituzionale con apposita pronuncia della Consulta. La retroattività della declaratoria di incostituzionalità che produca effetti favorevoli nei confronti del

condannato, consente a quest'ultimo di ottenere la revocazione della sentenza ex art. 673 c.p.p., cui consegue la cessazione degli effetti della pena ovvero la revisione della medesima ex art. 630 c.p.p., attraverso cui modificare in melius la pena irrogata, in ossequio al principio generale di retroattività favorevole. Agli stessi risultati si perviene, oramai pacificamente, laddove gli effetti favorevoli siano conseguenza di una sentenza della Corte EDU ovvero della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, in caso di contrasto tra le disposizioni convenzionali ovvero comunitarie e le norme penali interne, in ragione dei vincoli convenzionali e comunitari cui il Legislatore italiano non può sfuggire ai sensi dell'art. 117, co. 1, Cost[4].

Retroattività favorevole degli effetti delle pronunce della Corte di Strasburgo e principio di intangibilità del giudicato: posizione di (temporanea?) chiusura della giurisprudenza costituzionale a garanzia dei controinteressati.

Ciò posto, ci si è chiesti se nelle materie diverse da quella penale, l'ingerenza delle pronunce della Corte EDU in materia di diritto amministrativo punitivo sia tale da travolgere i rapporti esauriti, definiti con una sentenza passata in giudicato, onde garantire il rispetto delle garanzie penali di cui agli artt. 6 e 7 CEDU.

A tal proposito, si è espressa la Corte Costituzionale[5] escludendo la possibilità di pervenire in ipotesi di diritto amministrativo punitivo alle medesime soluzioni prefigurate in ambito penale, sin qui brevemente esplicate. La Consulta ha, dunque, escluso la possibilità per il soggetto che sia stato condannato con sentenza definitiva ad una sanzione amministrativa, in applicazione di una norma non conforme ai dettami CEDU, di poter richiedere la riapertura del processo al fine di ottenere la revocazione ovvero la correzione degli effetti esecutivi della sentenza.

A sostegno di tale pronuncia si è argomentato sulle differenti istanze di tutela poste alla base del sistema processuale penale rispetto a quello amministrativo. Nel primo, è in gioco la libertà personale del condannato, esposta a forme di privazione ovvero di limitazione, che non consente di ammettere trattamenti sanzionatori disposti in applicazione di norme riconosciute non costituzionalmente ovvero convenzionalmente conformi. Sicché è giustificato sul piano del diritto e, prima ancora, sul piano della ragionevolezza il sacrificio della stabilità della res iudicata.

In secondo luogo, la Consulta ha sostenuto che la riapertura del processo, in ambito amministrativo, lascerebbe inascoltate le istanze di tutela dei terzi controinteressati, coinvolti nella vicenda incisa dalla sentenza amministrativa, non essendo previsti opportuni strumenti di partecipazione nel giudizio dinanzi alla Corte EDU.

L'intervento di soggetti terzi, diversi dal ricorrente e dallo Stato autore della contestata violazione, nel giudizio dinanzi alla Corte EDU è rimesso alla discrezionalità del Presidente della Corte, il quale può invitare questi, laddove interessati, a produrre osservazioni per iscritto ovvero a difendersi oralmente presenziando in udienza. Sicché la riapertura del processo amministrativo, alla luce della sopravvenienza di una sentenza resa in assenza di controparti cui sia stato precluso il diritto al contraddittorio, non è

ammissibile, in quanto contrastante con le garanzie del giusto processo di cui all'art. 111 Cost.

Da ultimo, si è sottolineato come nelle materie extrapenali la Corte di Strasburgo non sancisce l'obbligo degli Stati di adottare la misura ripristinatoria della riapertura del processo, lasciando loro la facoltà di scegliere come e con quali strumenti intervenire a sostegno dei principi di diritto espressi, in conformità con i propri ordinamenti giuridici interni.

La Consulta, peraltro, non appare aver assunto una posizione di rigida chiusura alla possibilità di consentire la riapertura del processo amministrativo in caso di giudicato contrastante con le garanzie di cui agli artt. 6 e 7 CEDU. È stata, infatti, considerata ammissibile siffatta ipotesi, solo all'indomani di una riforma della CEDU con cui vengano introdotti strumenti di partecipazione e di intervento dei terzi nel giudizio dinanzi alla Corte di Strasburgo, in garanzia del principio del contraddittorio, che allo stato ordinamentale attuale funge da "controlimite" ai solleciti della giurisprudenza di Strasburgo.

Volume consigliato

Note

[1] C. EDU sentt. "Scoppola c. Italia" del 2009, "A e B c. Norvegia" del 2016.

[2] Corte Cost. sent. n. 196/2010;

2014. Cass. SS. UU. Sent. n. 14484/2014.

[3] C. Cost. sent. n. 63/2019.

[4] C. Cost. sent. n. 113/2011.

[5] Ord. dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 2/2015 che ha deferito la questione di legittimità costituzionale.

<https://www.diritto.it/linguaggio-del-giudicato-nel-diritto-amministrativo-punitivo/>