

La sentenza Corte costituzionale n. 7/2025

Genova, 28 Marzo 2025

I) La questione decisa

Premesse in fatto, decisioni di merito e decisione della Corte costituzionale.

Punto nodale la proporzionalità, istituto generale del diritto dell'unione europea, previsto dall'articolo 49 comma 3 CDFUE, dotato di efficacia diretta a seguito di CGUE C-205/2020, resa in questione pregiudiziale tedesca non penalistica, cui il Governo italiano non ha comunque partecipato.

In buona sostanza, la Corte di Cassazione – Sezione Quinta penale – con ordinanza n. 8612/2024 ha dubitato della legittimità costituzionale dell'articolo 2641 codice civile, e con la sentenza che ne occupa la disposizione è stata rimossa parzialmente dall'ordinamento. Era stata invero sollevata – nell'ambito del processo Banca Popolare di Vicenza – questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2641, primo e secondo comma, cod. civ., nella parte in cui assoggetta a confisca per equivalente anche i beni utilizzati per commettere il reato, in relazione agli articoli 3, 27, primo e terzo comma, 42 e 117 Cost., quest'ultimo con riferimento all'articolo 1 del primo Protocollo addizionale alla CEDU, nonché agli articoli 11 e 117 Cost., con riferimento agli articoli 17 e 49, par. 3, CDFUE.

In sintesi, il Procuratore Generale della Corte di Appello ricorreva avverso la revoca - disposta dalla Corte territoriale per manifesta sproporzione - della confisca per 963.000.00,000 milioni di euro irrogata in primo grado ai condannati sul presupposto che si trattasse della somma corrispondente ai mezzi impiegati per commettere i reati di agiotaggio (art. 2637 cod. civ.) e di ostacolo alle funzioni di vigilanza (art. 2638 cod. civ.), pari all'importo dei finanziamenti funzionali alla illecita alterazione del prezzo delle azioni ed alla creazione della artificiosa rappresentazione dell'entità del patrimonio di vigilanza.

Più in particolare, il P.G. lamentava la violazione di legge, in riferimento agli articoli 2641 cod. civ., 101, secondo comma, e 25, secondo comma, Cost.,

nonché con riguardo ai principi di legalità della pena e di separazione dei poteri osservando che:

- a) l'art. 2641, comma 2, cod. civ. prevede la confisca dei beni utilizzati per commettere i reati senza introdurre correttivi di tipo quantitativo correlati alle peculiarità del caso concreto;
- b) la valutazione di sproporzione espressa dalla Corte d'appello, finisce per impedire l'applicazione della confisca, che il legislatore ha costruito come obbligatoria;
- c) la valorizzazione, da parte della sentenza impugnata, dell'assenza di un profitto individuale, introduce un parametro normativo non previsto da parte dell'art. 2641 cod. civ. ed estraneo alla natura dell'istituto, che attinge non il profitto, ma i beni utilizzati per commettere i reati.

La Corte di Cassazione ha anzitutto premesso che *«la norma di cui all'art. 2641, primo comma, cod. civ., prevede la confisca dei beni utilizzati per commettere i reati. Secondo la condivisa giurisprudenza espressa da questa Corte (...) costituiscono "beni utilizzati per commettere il reato" di cui all'art. 2638 cod. civ., confiscabili ai sensi dell'art. 2641, primo e secondo comma, cod. civ., anche mediante l'apprensione di beni per valore equivalente, i finanziamenti concessi da un istituto di credito a terzi per l'acquisto di azioni ed obbligazioni dello stesso istituto e finalizzati a rappresentare una realtà economica del patrimonio di vigilanza dell'ente creditizio diversa da quella effettiva, con ostacolo delle funzioni delle autorità pubbliche di vigilanza. L'art. 2641 cod. civ., sia con il primo comma, sia con il secondo comma (...), che prevede la confisca per equivalente, non introduce alcun parametro di tipo quantitativo correlato alle peculiarità del caso concreto»*.

Di seguito, la Suprema Corte ha censurato la motivazione della Corte di appello, secondo la quale *«sempre e in ogni caso, la confisca dei beni utilizzati per commettere il reato, ai sensi dell'art. 2641, secondo comma, cod. civ. rappresenta un quid pluris sovrabbondante rispetto all'apparato sanzionatorio detentivo: ciò che sottende una valutazione di sproporzione della confisca per equivalente in sé considerata (...), con la conseguenza che, a ben vedere, la*

motivazione (...) si traduce (...) nella prospettazione di una interpretazione abrogatrice della previsione».

La conseguente accoglibilità dello specifico motivo di gravame del P.G. imponeva ad avviso della Suprema Corte lo scrutinio di costituzionalità della disposizione come sopra precisato poiché con Corte cost., sentenza n. 112/2019, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 187 sexies TUF, nella parte in cui prevedeva la confisca obbligatoria, diretta o per equivalente, del prodotto dell'illecito e dei beni utilizzati per commetterlo, e non del solo profitto, riferita all'illecito amministrativo di aggio manipolativo e con l'articolo 26 comma 1 lettera E Legge 238/2021 sono state espunte dalle ipotesi di confisca il caso dei beni strumentali a commettere il reato. Detti interventi, secondo la Corte di Cassazione, *risultano chiaramente ispirati al principio secondo cui, "nei casi di reati concernenti gli abusi di mercato, la confisca deve essere limitata al solo profitto, in quanto tale ablazione garantisce appieno la funzione ripristinatoria. In altri termini, si intende restringere l'intervento ablatorio connotato da componenti punitivo-sanzionatorie, poiché esso, se fosse esteso al prodotto ed ai mezzi utilizzati per commettere il reato, potrebbe assumere carattere sproporzionato (...). Tali principi sembrano dover essere applicati anche all'art. 2641 cod. civ., norma che concerne la confisca nel caso di reato di aggio, come pure nel caso del delitto di ostacolo alla vigilanza, data l'identità della ratio applicativa e della portata di tale disposizione rispetto a quelle sin qui citate. Infatti (...) è proprio un meccanismo di confisca per equivalente strutturalmente correlato ai beni utilizzati per commettere il reato ad essere costruito dal legislatore in termini che non garantiscono in astratto (...), la proporzionalità della risposta sanzionatoria, intesa come quella della necessaria adeguatezza al fatto, considerato nelle sue componenti oggettive e soggettive, che rappresenta la giustificazione retributiva della pena".*

Da qui la ipotizzata e già citata contrarietà agli articoli 3 e 27 commi 1 e 3 Cost. poiché la discrezionalità del legislatore sarebbe *"soggetta ad una serie di vincoli derivanti dalla Costituzione, tra i quali il divieto di comminare pene manifestamente sproporzionate per eccesso"* (ad avviso della Corte, *«la proporzionalità deve essere vagliata in rapporto alla gravità delle condotte*

abbracciate dalla fattispecie astratta, nella consapevolezza che pene eccessivamente severe tendono a essere percepite come ingiuste dal condannato, e finiscono così per risolversi in un ostacolo alla sua rieducazione”); gli articoli 3 e 42 Cost., Protocollo 1 CEDU e 17 CDFUE che costituiscono i fondamenti costituzionali, convenzionali ed eurounitari posti a tutela della proprietà, sulla quale la norma in questione indice in modo rilevante; l’articolo 49, paragrafo 3 CDFUE che stabilisce il principio secondo cui *«le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato»* e che informa, fra l’altro, la disciplina eurounitaria delle misure ablatorie di carattere patrimoniale.

Con la sentenza n. 7 del 2025, in irrituale assenza di costituzione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Corte costituzionale ha ritenuto la questione ammissibile in rito e fondata nel merito.

In sintesi, citando il Comunicato stampa del Giudice delle leggi, *“l’obbligo di disporre la confisca di tutti beni utilizzati per commettere un reato societario, anche nella forma della confisca di beni di valore equivalente, può condurre a risultati sanzionatori manifestamente sproporzionati, ed è pertanto incompatibile con la Costituzione”*.

La Corte costituzionale ha, anzitutto, osservato che la confisca dei beni utilizzati per commettere il reato ha natura di vera e propria pena di carattere patrimoniale, che – in quanto tale – deve rispettare il principio di proporzionalità. Questo principio vieta, in particolare, che le pene patrimoniali risultino sproporzionate rispetto alle condizioni economiche dell’interessato, e in ogni caso alla sua capacità di far fronte al pagamento richiesto. Una legge che, come l’articolo 2641 del codice civile, impone in ogni caso di confiscare agli autori del reato l’intero importo corrispondente ai beni utilizzati per commettere un reato, anche quando i beni appartenevano ad una società, è strutturalmente suscettibile di produrre risultati sanzionatori sproporzionati, perché non consente al giudice di adeguare l’importo alle reali capacità economiche e patrimoniali delle singole persone fisiche colpite dalla confisca. La norma è stata così dichiarata parzialmente incostituzionale. Spetterà al legislatore valutare se introdurre una nuova disciplina della confisca dei beni strumentali e delle somme di valore equivalente, nei limiti consentiti dal principio di proporzionalità, così

come previsto in altri sistemi giuridici e nella stessa legislazione dell'Unione europea.

Resta invece in vigore l'obbligo di confiscare integralmente i profitti ricavati dal reato, in forma diretta e per equivalente, a carico di qualunque persona – fisica o giuridica – che risulti effettivamente avere conseguito le utilità derivanti dal reato. Resta ferma, inoltre, la facoltà per il giudice di confiscare i beni utilizzati per commettere il reato prevista in via generale dell'articolo 240 del codice penale, nel rispetto del principio di proporzionalità.

Per l'effetto, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2641, secondo comma, del codice civile, nella parte in cui prevede la confisca obbligatoria di una somma di denaro o beni di valore equivalente a quelli utilizzati per commettere il reato nonché, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 2641, primo comma, cod. civ., limitatamente alle parole «e dei beni utilizzati per commetterlo».

II) Spunti di riflessione.

1) Portata della decisione aldilà del caso specifico.

Potenziabile contrasto con il principio di proporzionalità di tutte le disposizioni interne che prevedono trattamenti sanzionatori palealmente eccessivi o che non consentono adeguato e motivato esercizio di discrezionalità giudiziale nell'*an* e nel *quantum* oppure pene fisse.

In tema, si veda un recentissimo contributo dottrinale (ad opera dell'estensore della sentenza oggi in esame): Viganò, *Discrezionalità giudiziaria e principi costituzionali*, in *Sistema Penale*, 2025, oltre alle relazioni svolte nell'incontro di studio svoltosi presso la Corte di Cassazione in data 3 Marzo 2025, avente ad oggetto "*Il controllo della Corte di Cassazione sul trattamento sanzionatorio*".

2) Rilievo sistematico della scelta della Corte di Cassazione di sollevare questione di legittimità costituzionale e rapporti tra le Supreme Corti in vicende come quella che ne occupa.

Cenno quindi alla sentenza n. 269/2017 della Corte costituzionale ed opzioni in mano al giudice in caso di ipotizzate antinomie tra legislazione interna e legislazione eurounitaria nelle materie devolute alla UE dal Trattato di Nizza (disapplicazione, questione di legittimità, questione pregiudiziale). In tema, si veda una lettura dal punto di vista del diritto costituzionale: Ruggeri, *Verso l'obbligatorietà del sindacato accentrato sulle questioni di "eurounitarietà/costituzionalità"* in materia penale, in *Consultaonline*, 2025.

Si ricordi che nelle materie di competenza del diritto UE diversi sono i testi legislativi che si occupano di sequestri e confische, ora compendiate nella Direttiva 1260/2024 UE riguardante il recupero e la confisca dei beni (il cui termine di recepimento scadrà il 23 novembre 2026), che sostituisce i precedenti testi normativi rappresentati da Direttiva 42/2014 UE, relativa al congelamento ed alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea; e dal Regolamento n. 2018/1805 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca. Per una prima lettura convenzionalmente orientata delle confische senza condanna previste dalla Direttiva 1260/2024, si veda Thofern, *La nuova direttiva 2024/1260/UE riguardante il recupero e la confisca dei beni: brevi considerazioni di carattere comparativo - concettuale a fronte delle persistenti ambizioni di introduzione di una confisca senza condanna eurounitaria*, in *Archivio penale*, 2025.

3) Ipotetiche questioni esecutive.

Nella sentenza è esplicitato *en passant* che - dichiarata l'illegittimità costituzionale - saranno possibili incidenti di esecuzione in caso di condanne in giudicato in tesi sproporzionate nel senso indicato dalla sentenza n. 7/2025 (punto 2.2.3).

4) Possibili riflessi sulle confische e sulle pene pecuniarie in altri settori dell'ordinamento penale (punto 3.1.2 della pronuncia). Portata generale dei principi affermati nella sentenza in punto proporzionalità, e riferimenti espliciti

alla pena pecuniaria. Si pensi alle disposizioni in tema di stupefacenti oppure al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, che potrebbero impedire la rieducazione del condannato con pene individualmente sproporzionate, banalmente impedendo la riabilitazione oppure l'estinzione dei reati dopo la espiazione della pena detentiva anche in forma alternativa e soprattutto in modo diverso rispetto all'affidamento in prova al servizio sociale ed alle pene sostitutive di cui all'articolo 20 bis c.p.

5) Tendenza all'applicazione del principio di proporzionalità anche sulle pene detentive. Dal 2011 è finita l'epoca del self restraint della Corte costituzionale in punto pene, sino ad allora vincolato al canone della manifesta irragionevolezza. Non appare più necessario neppure il riferimento alla diversità di trattamento per fattispecie incriminatrici analoghe, come ben fatto palese dalla motivazione della recente sentenza n. 86/2024 in punto delitto di rapina (con tutte le problematiche che suscita tale decisione: a quanto consta, sta per essere sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 99 comma 4 c.p. nella parte in cui preclude la applicazione del fatto di lieve entità come configurato dalla Corte cost.). Si veda sul punto Macchia, *Note minime su Sezioni Unite, danno patrimoniale di speciale tenuità e rapina*, in *Sistema Penale*, 2025.

In conclusione, appare necessario un nuovo approccio alle questioni penalistiche da parte di tutti gli operatori del diritto, che tenga conto del complesso sistema di fonti multilivello che è ormai proprio (anche) del settore penalistico.

Andrea Guido