



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TRIESTE

Il principio di proporzionalità dall'art. 49 CDFUE al nostro ordinamento

6 giugno 2025

Dott. Nicola Recchia

Corso SSM – «Giustizia penale e Corti europee» – Napoli

PROPORIZIONE DELLA PENA

ART. 49 CDFUE PRINCIPI DELLA LEGALITÀ E DELLA PROPORZIONALITÀ DEI REATI E DELLE PENE

3. Le pene inflitte non devono essere **sproporzionate** rispetto al reato.

PROPORZIONE DELL'INTERVENTO PENALE

ART. 52 CDFUE PORTATA DEI DIRITTI GARANTITI

1. Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. **Nel rispetto del principio di proporzionalità**, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

CGUE [GS], C-460/23 – 3 GIUGNO 2025, KINSA

L'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2002/90/CE del Consiglio, del 28 novembre 2002, volta a definire il **favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, letto alla luce degli articoli 7 e 24 nonché dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,**

deve essere interpretato nel senso che:

da un lato, **non rientra** nei comportamenti illeciti di favoreggiamento dell'ingresso illegale **la condotta di una persona che, in violazione del regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone, fa entrare nel territorio di uno Stato membro minori cittadini di paesi terzi che l'accompagnano e di cui è effettivamente affidataria** e, dall'altro lato, che tali articoli ostano una normativa nazionale che sanziona penalmente una siffatta condotta.

PROPORZIONE DELLA PENA

ART. 51 CDFUE AMBITO DI APPLICAZIONE

1. Le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze e nel rispetto dei limiti delle competenze conferite all'Unione nei trattati.

CGUE C-384/17 – 4 OTTOBRE 2018, *LINK LOGISTIC*

62. Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, occorre rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate dichiarando, da un lato, che **non si può ritenere che il requisito di proporzionalità**, di cui all'articolo 9 bis della direttiva 1999/62, **possieda effetto diretto** e, dall'altro lato, che il giudice nazionale, in virtù del proprio obbligo di adottare tutte le misure appropriate, di carattere generale o particolare, per garantire il rispetto di tale disposizione, deve interpretare il diritto nazionale conformemente alla disposizione medesima, o, qualora tale interpretazione conforme non risulti possibile, disapplicare ogni disposizione nazionale laddove, nelle circostanze del caso di specie, l'applicazione di tale disposizione conduca ad un risultato contrario al diritto dell'Unione.

CGUE [GS], C-205/20 – 8 MARZO 2022, *NE*

Direttiva 2014/67 2014/67/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi

Articolo 20

«Gli Stati membri stabiliscono le sanzioni applicabili in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate in attuazione della presente direttiva e adottano tutte le misure necessarie per garantirne l'osservanza. **Le sanzioni previste sono effettive, proporzionate e dissuasive.** Gli Stati membri notificano tali disposizioni alla Commissione entro il 18 giugno 2016 e le comunicano sollecitamente le eventuali modifiche ad esse successivamente apportate».

CGUE [GS], C-205/20 – 8 MARZO 2022, NE

Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz

(legge sulla lotta contro il dumping salariale e sociale, BGBl. I, 44/2016)

Articolo 26

«Chiunque, in qualità di datore di lavoro o di impresa di somministrazione di manodopera ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1:

1. omette, ritarda o effettua in modo incompleto la dichiarazione, comprese le modifiche successive dei dati (dichiarazione di variazione) in violazione dell'articolo 19, o

3. non tiene a disposizione i documenti necessari in violazione dell'articolo 21, paragrafi 1 o 2, o non li mette immediatamente a disposizione delle autorità tributarie (...) in formato elettronico, commette un illecito amministrativo ed **è punito, per ciascun lavoratore interessato**, con una sanzione pecuniaria inflitta dall'autorità amministrativa distrettuale di importo compreso tra EUR 1.000 e EUR 10.000 e, in caso di recidiva, tra EUR 2.000 e EUR 20.000».

CGUE [GS], C-205/20 – 8 MARZO 2022, NE

Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz

(legge sulla lotta contro il dumping salariale e sociale, BGBl. I, 44/2016)

Articolo 27

«Chiunque non trasmette i documenti necessari in violazione dell'articolo 12, paragrafo 1, punto 3, commette un illecito amministrativo ed **è punito, per ciascun lavoratore interessato**, con una sanzione pecuniaria inflitta dall'autorità amministrativa distrettuale di importo compreso tra EUR 500 e EUR 5.000 e, in caso di recidiva, tra EUR 1.000 e EUR 10.000 (...)».

CGUE [GS], C-205/20 – 8 MARZO 2022, NE

Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz

(Legge sulla lotta contro il dumping salariale e sociale, BGBl. I, 44/2016)

Articolo 28

«Chiunque, in qualità di

1. datore di lavoro, non tiene a disposizione la documentazione salariale in violazione dell'articolo 22, paragrafi 1 o 1 bis, (...)

(...)

commette un illecito amministrativo e, **per ogni lavoratore interessato, è punito** dall'autorità amministrativa distrettuale con una sanzione pecuniaria compresa tra EUR 1.000 ed EUR 10.000, oppure, in caso di recidiva, tra EUR 2.000 ed EUR 20.000; ove siano interessati più di tre lavoratori, la sanzione pecuniaria è compresa, per ciascun lavoratore, tra EUR 2.000 ed EUR 20.000, in caso di recidiva, tra EUR 4.000 ed EUR 50.000».

CGUE [GS], C-205/20 – 8 MARZO 2022, *NE*

8. La CONVOI s.r.o., società con sede in Slovacchia, ha distaccato taluni lavoratori dipendenti presso la Niedec Global Appliance Austria GmbH, con sede a Fürstenfeld (Austria).

9. In base ad accertamenti effettuati in occasione di un controllo svolto il 24 gennaio 2018, l'autorità amministrativa distrettuale di Hartberg-Fürstenfeld, con decisione del 14 giugno 2018 ha irrogato una sanzione pecuniaria di importo pari a EUR 54.000 a NE, nella sua qualità di rappresentante della CONVOI, in ragione dell'inosservanza di vari obblighi previsti dall'LSD-BG relativi, segnatamente, alla dichiarazione di distacco presso l'autorità nazionale competente nonché alla conservazione della documentazione salariale.

CGUE [GS], C-205/20 – 8 MARZO 2022, NE

12. Nella sua ordinanza del 19 dicembre 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, non pubblicata, EU:C:2019:1108), la Corte ha dichiarato che l'articolo 20 della direttiva 2014/67 deve essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale che prevede, in caso di inosservanza di obblighi in materia di diritto del lavoro relativi alla dichiarazione di lavoratori e alla conservazione di documentazione salariale, l'irrogazione di sanzioni pecuniarie di importo elevato:

- che non possono essere inferiori a un importo predefinito;
- che sono irrogate cumulativamente per ciascun lavoratore interessato e senza un massimale, e
- alle quali si aggiunge un contributo alle spese del procedimento pari al 20% del loro importo in caso di rigetto del ricorso proposto avverso la decisione che le irroga.

CGUE [GS], C-205/20 – 8 MARZO 2022, *NE*

13. Il giudice del rinvio rileva che, a seguito di tale ordinanza, il legislatore nazionale non ha modificato la normativa di cui trattasi nel procedimento principale e, tenuto conto segnatamente delle considerazioni esposte nella sentenza del 4 ottobre 2018, *Link Logistik N&N* (C-384/17, EU:C:2018:810), nonché dell'esistenza di divergenze tra i giudici austriaci circa la modalità in cui dev'essere applicata la giurisprudenza della Corte in materia, esso si chiede se ed, eventualmente, in che limiti tale normativa possa essere disapplicata.

14. Esso ritiene, in particolare, che le conseguenze che dovrebbe trarre da detta ordinanza potrebbero indurlo o a disapplicare gli elementi di detta normativa che ostano all'imposizione di sanzioni proporzionate, o ad astenersi dall'applicare, nella sua interezza, il regime sanzionatorio previsto dalla normativa stessa.

CONCLUSIONI A.G. BOBEK 23.9.2021, *NE*

16. Nel caso di specie, prendendo atto della precedente decisione della Corte nella causa *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (n. I), il giudice del rinvio rileva tuttavia che il legislatore nazionale non ha ancora modificato le norme nazionali in questione nel procedimento principale. Il giudice del rinvio nutre quindi dubbi circa la possibilità di applicare tali norme. Il giudice del rinvio si chiede, più precisamente, se le disposizioni penali di cui trattasi, che rimangono in vigore, possano comunque essere applicate e, eventualmente, in quale misura.

17. Il giudice del rinvio espone che i giudici austriaci di grado superiore hanno espresso una giurisprudenza contrastante sulla questione. Da un lato, il *Verwaltungsgerichtshof* (Corte suprema amministrativa, Austria) ha dichiarato di essere obbligato, per conformarsi al diritto dell'Unione, a non tenere conto delle parole «per ciascun lavoratore». In tal modo, tale giudice ha effettivamente ridotto e limitato l'importo totale delle sanzioni che possono essere inflitte, pur continuando a consentire l'imposizione di sanzioni.

CONCLUSIONI A.G. BOBEK 23.9.2021, *NE*

18. D'altro lato, il Verfassungsgerichtshof (Corte costituzionale, Austria) ha annullato (pienamente e integralmente) le sanzioni comminate in base alle disposizioni nazionali di cui trattasi in varie sentenze. Il giudice del rinvio spiega che tali sentenze del Verfassungsgerichtshof (Corte costituzionale) sono state interpretate da alcuni giudici nazionali nel senso che non è in alcun caso lecito continuare ad applicare le sanzioni di cui trattasi. Ciò significherebbe quindi che, fino all'adozione di una nuova normativa, non può essere inflitta alcuna sanzione sulla base delle disposizioni dichiarate sproporzionate dalla Corte.

19. Sembra tuttavia che la maggioranza dei giudici amministrativi abbia seguito la posizione del Verwaltungsgerichtshof (Corte suprema amministrativa). Invero, sembra che essi giungano comunque a risultati piuttosto variegati: alcuni giudici fissano l'importo della sanzione al livello minimo, in altri casi, l'importo totale della sanzione è fissato in un importo pressoché corrispondente alla somma delle sanzioni che sarebbero state irrogate per ciascuna violazione. Inoltre, diversi giudici amministrativi hanno adottato una propria interpretazione della sentenza Maksimovic e continuano ad applicare sanzioni cumulative.

CGUE [GS], C-205/20 – 8 MARZO 2022, *NE*

16. Con la sua prima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 20 della direttiva 2014/67, laddove esige che le sanzioni da esso previste siano proporzionate, abbia effetto diretto e possa quindi essere invocato dai singoli dinanzi ai giudici nazionali nei confronti di uno Stato membro che l'abbia recepito in modo non corretto.

CGUE [GS], C-205/20 – 8 MARZO 2022, *NE*

22. Occorre rilevare, anzitutto, che il requisito di proporzionalità delle sanzioni previsto da detta disposizione è di carattere incondizionato.

23. Infatti, per un verso, il tenore letterale dell'articolo 20 della direttiva 2014/67 sancisce tale requisito in termini assoluti.

24. Per altro verso, il divieto di adottare sanzioni sproporzionate, che è la conseguenza di detto requisito, non richiede l'emanazione di alcun atto delle istituzioni dell'Unione e tale disposizione non attribuisce affatto agli Stati membri la facoltà di condizionare o di restringere la portata di tale divieto (v., per analogia, sentenza del 15 aprile 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, punto 62).

CGUE [GS], C-205/20 – 8 MARZO 2022, *NE*

27. Per quanto riguarda, in secondo luogo, la questione se l'articolo 20 della direttiva 2014/67 presenti un carattere sufficientemente preciso, laddove prevede il requisito di proporzionalità delle sanzioni, occorre constatare che, se è vero che tale disposizione concede agli Stati membri un certo margine di discrezionalità nel definire il regime sanzionatorio applicabile in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate in attuazione della citata direttiva, un siffatto margine di discrezionalità trova i propri limiti nel divieto, enunciato in termini generali e inequivocabili da detta disposizione, di prevedere sanzioni sproporzionate.

28. Pertanto, un siffatto requisito di proporzionalità delle sanzioni dev'essere, in ogni caso, attuato dagli Stati membri in forza dell'articolo 20 della citata direttiva e la circostanza che essi dispongano, in tale contesto, di un margine di discrezionalità non esclude, di per sé che possa esercitarsi un controllo giurisdizionale al fine di verificare se lo Stato membro interessato abbia ecceduto i limiti fissati a tale margine di discrezionalità allorché ha trasposto tale disposizione.

CGUE [GS], C-205/20 – 8 MARZO 2022, *NE*

29. Da tali considerazioni risulta che, **contrariamente a quanto stabilito al punto 56 della sentenza del 4 ottobre 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810), il requisito di proporzionalità delle sanzioni** previsto dall'articolo 20 della medesima direttiva **è incondizionato e sufficientemente preciso da poter essere invocato da un singolo** e applicato dalle autorità amministrative nonché dai giudici nazionali.

CGUE [GS], C-205/20 – 8 MARZO 2022, *NE*

31. Del resto, occorre rammentare che il rispetto del **principio di proporzionalità**, che costituisce un **principio generale del diritto dell'Unione**, si impone agli Stati membri nell'attuazione di tale diritto, anche in assenza di armonizzazione della normativa dell'Unione nel settore delle sanzioni applicabili [v., in tal senso, sentenze del 26 aprile 2017, Farkas, C-564/15, EU:C:2017:302, punto 59, e del 27 gennaio 2022, Commissione/Spagna (Obbligo di informazione in materia fiscale), C-788/19, EU:C:2022:55, punto 48]. Qualora, nell'ambito di una siffatta attuazione, gli Stati membri adottino sanzioni aventi carattere più specificamente penale, essi sono tenuti ad osservare **l'articolo 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»)**, a norma del quale le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato. Orbene, detto principio di proporzionalità, che l'articolo 20 della direttiva 2014/67 si limita a richiamare, presenta carattere imperativo.

CGUE [GS], C-205/20 – 8 MARZO 2022, *NE*

33. Si deve quindi considerare che, con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il principio del primato del diritto dell'Unione debba essere interpretato nel senso che esso impone alle autorità nazionali l'obbligo di disapplicare, nella sua interezza, una normativa nazionale contraria al requisito di proporzionalità delle sanzioni, sancito all'articolo 20 della direttiva 2014/67, o se implichi che dette autorità nazionali escludano l'applicazione di una normativa siffatta nei soli limiti necessari a consentire l'irrogazione di sanzioni proporzionate.

CGUE [GS], C-205/20 – 8 MARZO 2022, *NE*

38. Come risulta dall'esame della prima questione, il requisito di proporzionalità delle sanzioni previsto all'articolo 20 della direttiva 2014/67 soddisfa le condizioni richieste per produrre un effetto diretto.

39. Pertanto, **nell'ipotesi in cui tale requisito sia invocato da un singolo dinanzi ad un giudice nazionale nei confronti di uno Stato membro che l'abbia recepito in modo non corretto, spetta a tale giudice garantirne la piena efficacia e, ove non possa procedere a un'interpretazione della normativa nazionale conforme a tale requisito, disapplicare, di propria iniziativa, le disposizioni nazionali che appaiono incompatibili con quest'ultimo.**

CGUE [GS], C-205/20 – 8 MARZO 2022, *NE*

42. Al fine di garantire la piena efficacia del requisito di proporzionalità delle sanzioni sancito all'articolo 20 della direttiva 2014/67, spetta pertanto al giudice nazionale investito di un ricorso contro una sanzione adottata sulla base del regime nazionale applicabile in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate in attuazione di tale direttiva, disapplicare la parte della normativa nazionale da cui deriva il carattere sproporzionato delle sanzioni, in modo da giungere all'irrogazione di sanzioni proporzionate, che permangano, nel contempo, effettive e dissuasive.

44. Pertanto, in un contesto siffatto, affinché sia garantita la piena applicazione del requisito di proporzionalità delle sanzioni previsto all'articolo 20 della direttiva stessa, è sufficiente disapplicare le disposizioni nazionali nei soli limiti in cui esse ostano all'irrogazione di sanzioni proporzionate, al fine di garantire che le sanzioni irrogate all'interessato siano conformi a tale requisito.

CGUE [GS], C-205/20 – 8 MARZO 2022, *NE*

45. Si deve inoltre precisare, alla luce delle preoccupazioni espresse dai governi ceco e polacco, che una siffatta interpretazione non è messa in discussione dai principi della certezza del diritto, della legalità dei reati e delle pene nonché della parità di trattamento.

50. In un simile contesto, il rispetto del requisito di proporzionalità enunciato all'articolo 20 della direttiva 2014/67 ha il solo effetto di indurre tale giudice ad attenuare la severità delle sanzioni che possono essere irrogate.

51. Orbene, il fatto che, in un caso come quello di cui trattasi nel procedimento principale, la sanzione inflitta sarà meno elevata rispetto alla sanzione prevista dalla normativa nazionale applicabile, a causa di una parziale disapplicazione di quest'ultima sulla base di detto requisito, non può essere considerato in contrasto con i principi della certezza del diritto, della legalità dei reati e delle pene nonché dell'irretroattività della legge penale.

CGUE, C-655/21 – 19 OTTOBRE 2023, G. ST. T.

81. Sebbene una siffatta sanzione non sia necessariamente sproporzionata in taluni casi di contraffazione, si deve tuttavia constatare che una disposizione come l'articolo 172b, paragrafo 2, del codice penale, che associa una descrizione di reato particolarmente ampia a una pena detentiva di almeno cinque anni, non consente di garantire la capacità delle autorità competenti di assicurare in ciascun caso individuale, conformemente all'obbligo derivante dall'articolo 49, paragrafo 3, della Carta ricordato al punto 66 della presente sentenza, che la severità delle sanzioni inflitte non ecceda la gravità del reato accertato.

84. Prevedendo una pena detentiva di almeno cinque anni per tutti i casi di uso non consentito di un marchio nel commercio, una disposizione legislativa nazionale come quella oggetto della quarta questione sollevata rende eccessivamente difficile il compito delle autorità competenti di fissare, alla luce dell'insieme degli elementi rilevanti, una sanzione la cui entità non ecceda la gravità del reato accertato.

CGUE, C-655/21 – 19 OTTOBRE 2023, G. ST. T.

85. Infatti, il giudice del rinvio ha indicato che la possibilità offerta dal diritto penale bulgaro di fissare una pena inferiore al minimo edittale previsto all'articolo 172b, paragrafo 2, del codice penale è limitata ai casi in cui le circostanze attenuanti siano eccezionali o numerose. Tale giudice ha altresì indicato che la possibilità di sospendere l'esecuzione di una pena detentiva sussiste solo se tale pena non supera i tre anni. Tenuto conto della fissazione, all'articolo 172b, paragrafo 2, del codice penale, di una pena detentiva di almeno cinque anni per tutti i casi di uso non consentito di un marchio nel commercio, tali limitate possibilità di riduzione della pena e di sospensione condizionale dell'esecuzione possono rivelarsi insufficienti per ricondurre, in ciascun caso, la repressione ad una pena proporzionata a tale gravità.

86. Alla luce di quanto precede, occorre rispondere alla quarta questione che l'articolo 49, paragrafo 3, della Carta deve essere interpretato nel senso che osta a una disposizione normativa nazionale che, in caso di uso nel commercio di un marchio senza il consenso del titolare del diritto esclusivo, avvenuto ripetutamente o con effetti gravemente dannosi, prevede una pena minima di cinque anni di reclusione.

CASS. PEN., SEZ. V, ORD. 14/12/2023 – 27/2/2024

Le ragioni che inducono a privilegiare la scelta di sollevare questione di legittimità costituzionale rispetto alla disapplicazione si raccordano ai rilievi svolti supra sub 4, tenendo conto delle puntualizzazioni espresse da Corte cost., ord. n. 24 del 2017.

Indipendentemente dalle considerazioni svolte dalla Corte territoriale, quanto al fatto di rappresentare la **disapplicazione un rimedio foriero**, nell'immediato, **di incertezze e disparità di trattamento** inevitabilmente conseguenti a decisioni adottate da singole autorità giudiziarie, si osserva che la citata Corte cost., ord. n. 24 del 2017 ha chiarito come il riconoscimento del primato del diritto dell'Unione è un dato certamente acquisito, ai sensi dell'art. 1 Cost., ferma restando la necessità di **garantire l'osservanza dei principi supremi dell'ordine costituzionale italiano e dei diritti inalienabili della persona, tra i quali si colloca il principio di legalità in materia penale**. Esso esprime un principio supremo dell'ordinamento, posto a presidio dei diritti inviolabili dell'individuo, per la parte in cui esige che le norme penali siano determinate e formulate in termini chiari, precisi e stringenti, sia allo scopo di consentire alle persone di comprendere quali possono essere le conseguenze della propria condotta sul piano penale, sia allo scopo di impedire l'arbitrio applicativo del giudice.

CASS. PEN., SEZ. V, ORD. 14/12/2023 – 27/2/2024

Si tratta di un principio che, come è stato riconosciuto dalla stessa Corte di giustizia, appartiene alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri quale corollario del principio di certezza del diritto (Corte giust. Ue, sentenza 12 dicembre 1996 in cause C-74/95 e C-129/95, punto 25). In altri termini, le **esigenze di certezza del diritto penale** e quelle correlate di predeterminazione, quantomeno dei criteri di riferimento ai quali il giudice deve attenersi per apprezzare l'esistenza o non (ed eventualmente in che misura) della sproporzione, **inducono ad escludere la possibilità di dare un'applicazione, prevedibile negli esiti, del principio di proporzionalità della risposta sanzionatoria, quando ciò possa condurre a non applicare una misura che il legislatore interno prevede come obbligatoria, senza lasciare al giudice interno alcuno spazio di graduazione.**

CORTE COSTITUZIONALE, 4 FEBBRAIO 2025, N. 7

2.2.– La rilevanza delle questioni prospettate sussiste, altresì, sotto il profilo della possibilità per la Sezione rimettente di sollevare questioni di legittimità costituzionale indipendentemente dall'applicabilità, nel caso in esame, dell'art. 49, paragrafo 3, CDFUE, cui la Corte di giustizia ha attribuito recentemente effetto diretto nell'ordinamento degli Stati membri (Corte di giustizia UE, grande sezione, sentenza 8 marzo 2022, in causa C.205/20, NE). Effetto diretto che implica, in particolare, il potere del giudice nazionale di disapplicare, anche solo parzialmente, eventuali disposizioni statali che, nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, lo vincolino a risultati sanzionatori sproporzionati rispetto alla gravità del reato.

CORTE COSTITUZIONALE, 4 FEBBRAIO 2025, N. 7

2.2.1.– Come poc'anzi rammentato, la statuizione della Corte d'appello, che ha disapplicato la disposizione penale in questa sede censurata, è stata impugnata dal ricorso del Procuratore generale, che lamenta proprio l'erronea applicazione dell'art. 49, paragrafo 3, CDFUE. Conseguentemente, alla Corte di cassazione è ora devoluta la questione se effettivamente l'art. 2641 cod. civ. si ponga in contrasto con il principio di proporzionalità della pena, così come sancito dall'art. 49, paragrafo 3, CDFUE.

Per altro verso, la proporzionalità della pena costituisce principio di rango costituzionale che una cospicua giurisprudenza di questa Corte ha gradatamente enucleato attraverso una lettura congiunta, in particolare, degli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost. (per un quadro d'assieme, sentenza n. 112 del 2019, punti 8.1.2. e seguenti del Considerato in diritto). Parimenti, è pacifico che ogni limitazione al diritto di proprietà – tra cui quelle derivanti dai provvedimenti di confisca – deve soggiacere al limite della proporzionalità rispetto alle finalità della misura, onde non violare la garanzia di cui all'art. 42 Cost. e quella corrispondente stabilita dall'art. 1 Prot. add. CEDU, quest'ultima rilevante nell'ordinamento nazionale in forza dell'art. 117, primo comma, Cost. (sentenza n. 5 del 2023, punto 6.2.3. del Considerato in diritto).

CORTE COSTITUZIONALE, 4 FEBBRAIO 2025, N. 7

La Sezione rimettente si è dunque trovata di fronte al bivio se decidere direttamente sulla contrarietà dell'art. 2641 cod. civ. all'art. 49, paragrafo 3, CDFUE – e, conseguentemente, confermare o annullare la statuizione della Corte d'appello in proposito –, previo eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (come suggerito dallo stesso Procuratore generale ricorrente); ovvero se investire questa Corte della valutazione sulla legittimità costituzionale del medesimo art. 2641 cod. civ., alla stregua tanto dei parametri nazionali sui quali si fonda il principio di proporzionalità della pena, quanto dello stesso art. 49, paragrafo 3, CDFUE (oltre che dell'art. 17 CDFUE, che tutela a livello unionale il diritto di proprietà), per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

CORTE COSTITUZIONALE, 4 FEBBRAIO 2025, N. 7

2.2.2.– La decisione della Sezione rimettente di procedere in questo secondo senso è conforme ai principi ormai ripetutamente enunciati dalla giurisprudenza costituzionale (a partire dalla sentenza n. 269 del 2017, punto 5.2. del Considerato in diritto) per l'ipotesi in cui il giudice rilevi una incompatibilità tra una legge nazionale e una norma di diritto dell'Unione dotata di effetto diretto.

Ove la questione abbia altresì «un “tono costituzionale”, per il nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale» (sentenza n. 181 del 2024, punto 6.3. del Considerato in diritto), **il giudice italiano ha sempre – accanto alla possibilità di disapplicare**, nel caso concreto, la legge nazionale, previo eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia in caso di dubbio sull'interpretazione o sulla validità della norma rilevante dell'Unione – **l'ulteriore possibilità di sollecitare l'intervento di questa Corte**, affinché rimuova la legge nazionale ritenuta incompatibile con il diritto dell'Unione (nello stesso senso, recentemente, sentenza n. 1 del 2025, punto 3.1. del Considerato in diritto).

CORTE COSTITUZIONALE, 4 FEBBRAIO 2025, N. 7

Le due possibilità – configuranti un «concorso di rimedi giurisdizionali [che] arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione» (sentenza n. 20 del 2019, punto 2.3. del Considerato in diritto) – si fondano entrambe sul principio del primato del diritto dell’Unione, la cui tutela può essere assicurata, in modo «sempre più integrato» (sentenza n. 15 del 2024, punto 7.3.3. del Considerato in diritto), sia da ciascun giudice attraverso il rimedio della disapplicazione della legge nazionale incompatibile nel caso concreto, sia da questa Corte attraverso la dichiarazione della sua illegittimità costituzionale per contrasto con la norma unionale.

Quest’ultimo rimedio, come già sottolineato nella sentenza n. 20 del 2019, ha – anzi – particolare rilievo proprio nella materia della tutela dei diritti fondamentali, dove è essenziale che le corti costituzionali e supreme nazionali possano «contribuire, per la propria parte, a rendere effettiva la possibilità, di cui ragiona l’art. 6 del Trattato sull’Unione europea (TUE) [...] che i corrispondenti diritti fondamentali garantiti dal diritto europeo, e in particolare dalla CDFUE, siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, richiamate anche dall’art. 52, paragrafo 4, della stessa CDFUE come fonti rilevanti» (punto 2.3. del Considerato in diritto).

Al giudice comune spetta, dunque, il compito di individuare il rimedio di volta in volta più appropriato.

CORTE COSTITUZIONALE, 4 FEBBRAIO 2025, N. 7

2.2.3.– Nel caso ora all’esame, la Sezione rimettente ha ampiamente motivato le ragioni della propria scelta di rivolgersi a questa Corte. Essa ha in particolare evidenziato che la disapplicazione (totale o parziale) di una pena prevista dalla legge italiana sarebbe foriera di «incertezze e disparità di trattamento», con conseguente pregiudizio per i principi di eguaglianza, di certezza del diritto (quest’ultimo, «parte viva e integrante del patrimonio costituzionale europeo»: sentenza n. 146 del 2024, punto 8 del Considerato in diritto) e prevedibilità delle decisioni giudiziarie.

Inoltre, la Sezione rimettente ha sottolineato come il rimedio della disapplicazione si ponga in tensione rispetto al **principio di legalità in materia penale**.

Ed in effetti, quest’ultimo principio **esige** che le **norme penali** – anche nella parte in cui prevedono sanzioni per la violazione dei relativi precetti – siano **formulate in modo chiaro e preciso**, non solo (a) per consentire ai singoli di formulare previsioni ragionevolmente affidabili sulla loro applicazione e (b) per garantire la corretta separazione dei poteri tra legislatore e giudice, specialmente importante in materia penale (ordinanza n. 24 del 2017, punto 5), ma anche (c) **per assicurare il più possibile la parità di trattamento tra i condannati**.

CORTE COSTITUZIONALE, 4 FEBBRAIO 2025, N. 7

Quest'ultima esigenza rischierebbe di risultare compromessa, laddove il potere discrezionale del giudice di determinare la pena appropriata (art. 132 cod. pen.) non fosse adeguatamente delimitato da precise indicazioni fornite dal legislatore ovvero da una pronuncia di questa Corte in grado di sostituire, con effetto *erga omnes*, prescrizioni legislative giudicate incompatibili con i principi costituzionali e unionali.

Proprio questi rischi sono evidenziati da una situazione come quella verificatasi nel processo *a quo*, in cui sulla base del solo principio di proporzionalità di cui all'art. 49, paragrafo 3, CDFUE il giudice di merito potrebbe decidere se applicare o non applicare, ovvero applicare soltanto in parte, una confisca di importo pari a quasi un miliardo di euro a carico di quattro persone fisiche.

CORTE COSTITUZIONALE, 4 FEBBRAIO 2025, N. 7

Infine, l'intervento di questa Corte in materia di controllo della proporzionalità della pena risulta necessario al fine di **assicurare che di tali valutazioni possano giovare anche coloro che abbiano subito condanne definitive**. E ciò in quanto, allo stato attuale del diritto vivente (ritenuto non costituzionalmente illegittimo dalla sentenza n. 230 del 2012), a consentire la revisione di sentenze di condanna passate in giudicato non è sufficiente un mutamento giurisprudenziale favorevole, ma occorre una pronuncia di illegittimità costituzionale della legge penale, ai sensi degli artt. 673, comma 1, del codice di procedura penale e 30, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).







**UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TRIESTE**

Dott. Nicola Recchia

Dipartimento di Scienze Giuridiche, del Linguaggio, dell'Interpretazione e della Traduzione

nicola.recchia@units.it

<https://iuslit.units.it/it/dipartimento/persone/personale-docente?q=it/node/41881>