



Il controllo di costituzionalità delle leggi

RASSEGNA TRIMESTRALE
DI GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

ANNO I NUMERO 2 APRILE - GIUGNO 2021

Il controllo di costituzionalità delle leggi

**RASSEGNA TRIMESTRALE
DI GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE**

ANNO I NUMERO 2 - APRILE-GIUGNO 2021



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it - [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)



SERVIZIO STUDI

Tel. 06 6760-2233

Ha coordinato il Dipartimento Istituzioni con la collaborazione dei Dipartimenti competenti

Tel. 06 6760-9475 st_istituzioni@camera.it - [@CD_istituzioni](https://twitter.com/CD_istituzioni)

Nella presente Rassegna si riepilogano le sentenze di illegittimità costituzionale di disposizioni statali pronunciate dalla Corte costituzionale nell'arco del secondo trimestre dell'anno 2021. Sono altresì svolti alcuni Focus su pronunce rese nel periodo considerato, di particolare interesse dal punto di vista del procedimento legislativo e del sistema delle fonti.

Al contempo, nella Rassegna si dà conto - con l'ausilio della documentazione messa a disposizione dal Servizio Studi della stessa Corte - delle sentenze con valenza monitoria rivolte al legislatore adottate dalla Corte nel medesimo arco temporale. Ciascuna segnalazione è accompagnata da una breve analisi normativa e, quando presente, dal riepilogo dell'attività parlamentare in corso sulla materia oggetto della pronuncia.

RCost_I_2.docx

INDICE

1. Il controllo di costituzionalità delle leggi e i “moniti” rivolti al legislatore	3
2. Le pronunce di illegittimità costituzionale di norme statali	7
▪ 2.1 Tabella di sintesi (aprile-giugno 2021)	7
▪ 2.2 Focus la sentenza n. 128 del 2021 in materia di sospensione delle procedure esecutive immobiliari	10
3. Moniti, auspici e richiami rivolti al legislatore statale	15
▪ 3.1 Tabella di sintesi (aprile-giugno 2021)	15
▪ 3.2 La sentenza n. 65 del 2021 in materia di disciplina dei diritti amministrativi in materia di comunicazioni elettroniche	19
▪ 3.3 La sentenza n. 84 del 2021 e il diritto al silenzio	22
▪ 3.4 L’ordinanza n. 97 del 2021 in materia di ergastolo ostativo	28
▪ 3.5 L’ordinanza n. 111 del 2021 sulla parificazione del trattamento sanzionatorio tra rapina propria e rapina impropria	31
▪ 3.6 La sentenza n. 117 del 2021 sul trattamento sanzionatorio previsto per il reato di furto in abitazione	34
▪ 3.7 La sentenza n. 120 del 2021 in materia di aggio del servizio nazionale di riscossione	37

1. IL CONTROLLO DI COSTITUZIONALITÀ DELLE LEGGI E I “MONITI” RIVOLTI AL LEGISLATORE

La Costituzione affida alla Corte costituzionale il controllo sulla legittimità costituzionale delle leggi del Parlamento e delle Regioni, nonché degli atti aventi forza di legge (articolo 134, prima parte, della Costituzione). La Corte è chiamata a controllare se gli atti legislativi siano stati formati con i procedimenti richiesti dalla Costituzione (c.d. costituzionalità formale) e se il loro contenuto sia conforme ai principi costituzionali (c.d. costituzionalità sostanziale).

Esistono due procedure per il controllo di costituzionalità delle leggi. Di norma, la questione di legittimità costituzionale di una legge può essere portata dinanzi alla Corte per il tramite di un'autorità giurisdizionale, nel corso di un giudizio (procedimento in via incidentale). In particolare, affinché la questione di legittimità costituzionale di una legge possa essere sottoposta al giudizio della Corte, è necessario che essa venga sollevata, ad iniziativa di parte o anche d'ufficio, nell'ambito di un giudizio in corso e sia ritenuta dal giudice rilevante e non manifestamente infondata.

La Costituzione prevede quale altra modalità (art. 127) il ricorso diretto alla Corte, ma solo da parte del Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, o da parte di una Regione a tutela della propria competenza, avverso leggi dello Stato o di altre Regioni (procedimento in via d'azione o principale, esercitabile entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge).

Quando è sollevata una questione di costituzionalità di una norma di legge, la Corte conclude il suo giudizio, se la questione è ritenuta fondata, con una sentenza di accoglimento, che dichiara l'illegittimità costituzionale della norma (per quello che essa prevede o non prevede), oppure con una sentenza di rigetto, che dichiara la questione non fondata. In questo caso, la pronuncia ha effetti solo *inter partes*, determinando unicamente la preclusione nei confronti del giudice *a quo* di riproporre la questione nello stesso stato e grado di giudizio.

La questione può essere ritenuta invece non ammissibile, quando mancano i requisiti necessari per sollevarla (ad es., perché il giudice non ha indicato il motivo per cui abbia rilevanza nel giudizio davanti a lui; oppure, nel caso di ricorso diretto nelle controversie fra Stato e Regione, perché non è stato rispettato il termine per ricorrere).

Se la sentenza è di accoglimento, cioè dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge, questa perde automaticamente di efficacia, ossia non può più essere applicata da nessuno dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione sulla Gazzetta Ufficiale (art. 136 della Costituzione). Tale sentenza ha pertanto

valore definitivo e generale, cioè produce effetti non limitati al giudizio nel quale è stata sollevata la questione.

La Costituzione stabilisce che quando la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità di una norma di legge o di atto avente forza di legge, tale decisione della Corte è pubblicata e comunicata alle Camere affinché, ove lo ritengano necessario, provvedano nelle forme costituzionali (art. 136).

Nell'ambito della distinzione principale tra sentenze di rigetto e di accoglimento, è noto come, nel corso della sua attività giurisdizionale, la Corte costituzionale abbia fatto ricorso a diverse tecniche decisorie, sulla cui base è stata elaborata, anche grazie al contributo della dottrina, una varia tipologia di pronunce (ricordando le categorie principali, si distingue tra decisioni interpretative, manipolative, additive, sostitutive). Per approfondimenti si rinvia al Quaderno del Servizio Studi della Corte costituzionale su Le tipologie decisorie della Corte costituzionale attraverso gli scritti della dottrina (2016).

Alcune pronunce della Corte costituzionale contengono altresì, in motivazione, un invito a modificare la disciplina vigente in una determinata materia, che può essere generico ovvero più specifico e dettagliato (c.d. **pronunce monito**).

Anche le 'tecniche' monitorie utilizzate dalla Corte sono diversificate, a partire dagli 'auspici di revisione legislativa', che indicano «semplici manifestazioni di desiderio espresse dalla Corte prive di ogni forma di vincolatività», in cui cioè l'eventuale inerzia legislativa non potrebbe portare ad una trasformazione delle decisioni da rigetto ad accoglimento.

Rientrano altresì nelle pronunce monitorie le c.d. decisioni di 'costituzionalità provvisoria', in cui la Corte ritiene la disciplina in questione costituzionalmente legittima solo nella misura in cui sia transitoria, invitando il legislatore affinché questi intervenga a modificare la disciplina oggetto del sindacato in modo tale da renderla conforme a Costituzione.

Altre volte ancora la modalità utilizzata dalla Corte può essere di 'incostituzionalità accertata ma non dichiarata', mediante cui la Corte decide di non accogliere la questione, nonostante le argomentazioni a sostegno dell'incostituzionalità dedotte in motivazione, per non invadere la sfera riservata alla discrezionalità del legislatore.

In tutti i casi tali pronunce sono espressione di un potere di segnalazione della Corte rivolto direttamente verso il legislatore.

L'elenco completo delle sentenze emesse dalla Corte costituzionale nella legislatura XVIII è pubblicato, oltre che sul sito internet della Corte costituzionale, su quello della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Si ricorda che presso la **Camera dei deputati**, le sentenze della Corte costituzionale sono inviate, ai sensi dell'articolo 108 del Regolamento, alle Commissioni competenti per materia e alla Commissione affari costituzionali, che le possono esaminare autonomamente o congiuntamente a progetti di legge sulla medesima materia. La

Commissione esprime in un documento finale (riuniti nella [categoria VII-bis](#) dei DOC) il proprio avviso sulla necessità di iniziative legislative, indicandone i criteri informativi. Le sentenze della Corte sono elencate in ordine numerico, con indicazione della Commissione permanente cui sono assegnate e con un link che rinvia ai relativi testi pubblicati nel sito della Corte costituzionale. Per quanto riguarda il **Senato**, l'articolo 139 del Regolamento dispone che il Presidente trasmette alla Commissione competente le sentenze dichiarative di illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge dello Stato. È comunque riconosciuta la facoltà del Presidente di trasmettere alle Commissioni tutte le altre sentenze della Corte che giudichi opportuno sottoporre al loro esame. La Commissione, ove ritenga che le norme dichiarate illegittime dalla Corte debbano essere sostituite da nuove disposizioni di legge, e non sia stata assunta al riguardo un'iniziativa legislativa, adotta una risoluzione con la quale invita il Governo a provvedere ([categoria VII-bis](#) dei DOC).

2. LE PRONUNCE DI ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DI NORME STATALI

2.1 Tabella di sintesi (aprile-giugno 2021)

SENTENZA	NORME DICHIARATE ILLEGITTIME	PARAMETRO COSTITUZIONALE	OGGETTO
Sentenza n. 59/2021 del 24 febbraio – 1° aprile 2021 Camera Doc VII, n. 630 Senato Doc VII, n. 104	art. 18, settimo comma, secondo periodo, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Statuto dei lavoratori), come modificato dall'art. 1, co. 42, lett. b), L. n. 92 del 2012 (nella parte in cui prevede)	articolo 3 Cost.	Applicazione della tutela della reintegra in sede di accertamento giudiziale della manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo
Sentenza n. 63/2021 del 25 febbraio – 13 aprile 2021 Camera Doc VII, n. 633 Senato Doc VII, n. 105	art. 13, co. 6, secondo periodo, D.Lgs. 23 febbraio 2000, n. 38 (nella parte in cui non prevede)	articoli 3 e 38 Cost.	Valutazione del grado di menomazione dell'integrità psicofisica causato da infortunio sul lavoro o malattia professionale, quando risulti aggravato da menomazioni preesistenti concorrenti
Sentenza n. 68/2021 del 28 gennaio – 16 aprile 2021 Camera Doc VII, n. 636 Senato Doc VII, n. 110	art. 30, quarto comma, legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) (in quanto interpretato nel senso che)	articolo 3 Cost.	Cessazione dell'esecuzione e di tutti gli effetti penali della sentenza irrevocabile di condanna pronunciata in applicazione di norma dichiarata incostituzionale
Sentenza n. 80/2021 del 10 febbraio – 29 aprile 2021 Camera Doc VII, n. 645 Senato Doc VII, n.111	art. 39-ter, co. 2 e 3, D.L. 30 dicembre 2019, n. 162 (decreto. proroga termini), conv, con mod., nella L. n.- 8/2020	articoli 81 e 97, primo comma, Cost.	Disciplina del fondo anticipazioni di liquidità degli enti locali

SENTENZA	NORME DICHIARATE ILLEGITTIME	PARAMETRO COSTITUZIONALE	OGGETTO
Sentenza n. 83/2021 del 25 marzo – 30 aprile 2021 Camera Doc VII, n. 647 Senato Doc VII, n. 113	art. 148, co. 3, DPR 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico in materia di spese di giustizia) <i>(nella parte in cui non prevede)</i>	articolo 3 Cost.	Inclusione del compenso del curatore dell'eredità giacente tra le spese anticipate dall'erario
Sentenza n. 84/2021 del 13 – 30 aprile 2021 Camera Doc VII, n. 648 Senato Doc VII, n. 114	art. 187 quinquiesdecies, D.Lgs. n. 58/1988, come introdotto dall'art. 9, co. 2, lett. b), L. n. 62/2005 <i>(nella parte in cui prevede)</i>	articoli 24, 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 CEDU e 14, paragrafo 3, lettera g), PIDCP, nonché agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 47 CDFUE	Sanzioni per la condotta consistente nel non ottemperare tempestivamente alle richieste della CONSOB o nel ritardare l'esercizio delle sue funzioni anche nei confronti di colui al quale la medesima CONSOB, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, contesti un abuso di informazioni privilegiate
Sentenza n. 102/2021 del 15 aprile – 20 maggio 2021 Camera Doc VII, n. 660 Senato Doc VII, n. 115	art. 15, comma 4, L. 8 marzo 2017, n. 24 <i>(limitatamente alle parole)</i>	articolo 3 Cost.	Nomina dei consulenti tecnici d'ufficio e dei periti nei giudizi di responsabilità sanitaria - Determinazione del compenso globale in caso di perizia collegiale
Sentenza n. 107/2021 del 14 aprile – 27 maggio 2021 Camera Doc VII, n. 664 Senato Doc VII, n. 116	art. 39, commi 14-quater/14-septies, D.L. n. 162/2019, conv. L. n. 8/2020 (d.l. proroga termini)	articolo 73, comma 1, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige	Regolazione finanziaria del gettito della tassa automobilistica sul possesso delle autovetture e dei motocicli tra Stato e Province autonome di Trento e Bolzano
Sentenza n. 119/2021 del 11 maggio – 10 giugno 2021 Camera Doc VII, n. 675 Senato Doc VII, n. 117	art. 41, comma 5, legge n. 99/2009 <i>(nella parte in cui prevede)</i>	articolo 3 Cost.	Decorrenza dell'onere di riassunzione della causa di fronte al giudice in caso di modifica di competenza o giurisdizione
Sentenza n. 128/2021 del 9 - 22 giugno 2021 Camera Doc VII, n. 682 Senato Doc VII, n. 118	art. 54 ter, D.L. 17 marzo 2020, n. 18, e s.m.i., come prorogato, nel termine d'efficacia, dall'art. 13, co. 14, D.L. n. 183/2020	articoli 3, primo comma, e 24, primo e secondo comma, Cost.,	Proroga, inizialmente al 31 dicembre 2020 e, successivamente, al 30 giugno 2021, della sospensione di ogni procedura esecutiva immobiliare avente a oggetto l'abitazione principale del debitore.

SENTENZA	NORME DICHIARATE ILLEGITTIME	PARAMETRO COSTITUZIONALE	OGGETTO
<u>Sentenza n. 133/2021</u> del 12 maggio - 25 giugno 2021 Camera Doc VII, n. 685 Senato Doc VII, n. 133	art. 263, co. 3, codice civile, come modificato dall'art. 28, co. 1, D.Lgs. 28 dicembre 2013, n. 154 <i>(nella parte in cui non prevede)</i>	articolo 3 Cost.	Impugnazione del riconoscimento del figlio naturale per difetto di veridicità - Termine per proporre l'azione di impugnazione per l'autore del riconoscimento - Mancata previsione della decorrenza del termine dalla conoscenza della non paternità, anche in casi diversi dall'impotenza

2.2 Focus la sentenza n. 128 del 2021 in materia di sospensione delle procedure esecutive immobiliari

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 128 del 2021, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 14, del decreto-legge n. 183 del 2020, con il quale era stata disposta la ulteriore proroga, fino al 30 giugno 2021, della sospensione in tutto il territorio nazionale di "ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare...che abbia ad oggetto l'abitazione principale del debitore" (art. 54-ter del decreto-legge n. 28 del 2020¹). Tale previsione è stata ritenuta irragionevole e sproporzionata, in contrasto con gli articoli 3 e 24 della Costituzione, avendo il legislatore prorogato per quattordici mesi una misura che sacrifica il diritto dei creditori ad agire in giudizio per la tutela dei propri diritti, senza modificare l'originario bilanciamento tra i valori costituzionali coinvolti.

Le disposizioni oggetto della sentenza

Oggetto del giudizio della Corte è la compatibilità con la Costituzione dell'art. 54-ter del decreto-legge n. 18 del 2020 che, per effetto dell'art. 13, comma 4, del decreto-legge n. 183 del 2020, prevede "al fine di contenere gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19", la sospensione fino al 30 giugno 2021, in tutto il territorio nazionale, di "ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare, di cui all'articolo 555 del codice di procedura civile, che abbia ad oggetto l'abitazione principale del debitore".

La sospensione delle procedure esecutive, originariamente semestrale e prevista fino al 30 ottobre 2020, è stata prima prorogata fino al 31 dicembre 2020 dal D.L. n. 137 del 2020 e, da ultimo, fino al 30 giugno 2021 dall'art. 13, comma 14, del D.L. n. 183 del 2020.

I motivi del ricorso

Due distinte ordinanze di rimessione sottopongono alla Corte il tema della compatibilità di questa generalizzata sospensione delle procedure esecutive che hanno ad oggetto l'abitazione principale del debitore, con i seguenti parametri costituzionali:

¹ D.L. 17 marzo 2020, n. 18, *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*.

- con l'art. 24, primo comma, Cost., in quanto comprimerebbe il diritto del creditore di soddisfarsi in sede esecutiva, che è parte del più generale diritto alla tutela giurisdizionale;

- con gli artt. 3, secondo comma e 47, secondo comma, Cost., atteso che il legislatore non avrebbe ponderato adeguatamente né i contrapposti interessi delle parti del processo esecutivo, né l'incidenza negativa che una progressiva stabilizzazione della sospensione potrebbe avere sui tassi di interesse dei mutui, con conseguente peggioramento delle condizioni di accesso della generalità dei cittadini al credito bancario;

- con l'art. 41 Cost., poiché le prospettive di recupero giudiziale del credito condizionano la libertà di iniziativa economica privata;

- con l'art. 42, terzo comma, Cost., poiché la prevista sospensione impedisce al creditore di diventare proprietario del bene oggetto della procedura esecutiva mediante la presentazione di un'istanza di assegnazione e finisce con il costituire una "misura ablativa reale" non giustificata da un interesse pubblico preminente e priva di ogni forma di indennizzo;

- con l'art. 111, secondo comma, Cost., in virtù dell'incidenza negativa della sospensione della procedura esecutiva sulla sua ragionevole durata del processo;

- con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6 della CEDU - atteso che la tutela esecutiva è componente fondamentale del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva – e all'art. 1, primo comma, del Protocollo addizionale alla CEDU, che tutela i diritti di credito.

La decisione della Corte costituzionale

La Corte ha ritenuto fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, con assorbimento delle altre.

La decisione della Consulta prende le mosse, anzitutto, dalla consolidata giurisprudenza costituzionale che riconduce anche l'**esecuzione forzata** al diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti, affermato dall'art. 24, primo comma, Cost. La fase di esecuzione coattiva, infatti, è diretta a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento del giudice consentendo al creditore di soddisfare la propria pretesa in mancanza di adempimento spontaneo da parte del debitore e, «proprio in quanto **componente intrinseca ed essenziale della funzione giurisdizionale**, deve ritenersi costituzionalmente necessaria».

Come per tutti gli istituti processuali, peraltro, anche in relazione alle procedure esecutive la Corte riconosce **al legislatore ampia discrezionalità**, sottolineando però il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà

della disciplina, che risulta travalicato «ogniqualevolta emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire».

Pertanto, la **sospensione delle procedure esecutive** può dirsi costituzionalmente legittima se costituisce un **evento eccezionale circoscritto nel tempo**: «un intervento legislativo – che di fatto svuota di contenuto i titoli esecutivi giudiziali conseguiti nei confronti di un soggetto debitore – può ritenersi giustificato da particolari esigenze transitorie qualora [...] siffatto svuotamento sia limitato ad un ristretto periodo temporale».

La Corte precisa, inoltre, che anche quando la sospensione delle procedure esecutive è prevista per salvaguardare altri diritti meritevoli di tutela – quale ad esempio quello fondamentale all'**abitazione** – occorre che il legislatore operi un **ragionevole bilanciamento** tra i valori costituzionali in conflitto, «da valutarsi considerando la proporzionalità dei mezzi scelti in relazione alle esigenze obiettive da soddisfare e alle finalità perseguite». Anche in questo caso, dunque, la sospensione delle procedure esecutive deve rispondere a circostanze eccezionali ed essere disposta «per un periodo di tempo limitato, e non già con una serie di proroghe, che superino un ragionevole limite di tollerabilità».

Così delineato, in astratto, il perimetro della legittimità costituzionale della proroga della sospensione delle esecuzioni aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore esecutato, la Corte analizza la ragionevolezza e proporzionalità del bilanciamento sotteso alla norma censurata e conclude per la sua incostituzionalità.

Infatti, se nella prima fase dell'emergenza epidemiologica il blocco delle procedure esecutive si inseriva nel temporaneo blocco pressoché totale dell'attività giudiziaria e rispondeva all'esigenza di non aggravare ulteriormente la condizione economica e sociale dei debitori esecutati, nelle fasi successive, nelle quali la misura è stata prorogata, «il **bilanciamento** (tra il diritto del creditore procedente alla tutela giurisdizionale nella forma esecutiva e l'eccezionale protezione, giustificata dall'emergenza pandemica, del debitore esecutato per conservargli la disponibilità della sua abitazione principale) sotteso alla misura in esame è **rimasto invariato** nei termini inizialmente valutati dal legislatore». Mentre, dunque, la legislazione emergenziale si affinava progressivamente per temperare le ragioni della giurisdizione con l'esigenza di preservare il distanziamento sociale e altre misure (come il c.d. blocco degli sfratti di cui all'art. 103, comma 6, D.L. n. 18 del 2020) venivano diversamente articolate, per la sola esecuzione immobiliare sull'abitazione principale del debitore il legislatore prorogava la sospensione per un totale di 14 mesi, fino al 31 giugno 2021, senza variarne i presupposti, l'oggetto o i destinatari.

Per la Corte «il protrarsi del sacrificio richiesto ai creditori procedenti in executivis, che di per sé non costituiscono una categoria privilegiata e immune dai danni causati dall'emergenza epidemiologica, avrebbe dovuto

essere dimensionato rispetto alle reali esigenze di protezione dei debitori esecutati, con l'indicazione di adeguati **criteri selettivi**»; il decorso del tempo senza che ciò sia stato effettuato ha determinato l'**irragionevolezza e la sproporzione del bilanciamento operato dal legislatore** che avrebbe dovuto «specificare i presupposti soggettivi e oggettivi della misura, anche eventualmente demandando al vaglio dello stesso giudice dell'esecuzione il contemperamento in concreto degli interessi in gioco». Di qui l'incostituzionalità della seconda proroga (dal 1° gennaio al 30 giugno 2021) della sospensione, prevista dell'art. 13, comma 14, del d.l. n. 183 del 2020.

La Corte conclude riaffermando la possibilità per il legislatore, ove l'evolversi dell'emergenza epidemiologica lo richieda, di adottare le misure più idonee per realizzare un diverso bilanciamento, ragionevole e proporzionato, contemperando il diritto all'abitazione del debitore esecutato e la tutela giurisdizionale dei creditori precedenti.

3. MONITI, AUSPICI E RICHIAMI RIVOLTI AL LEGISLATORE STATALE

3.1 Tabella di sintesi (aprile-giugno 2021)

Nel periodo considerato i moniti e gli inviti diretti al legislatore statale hanno riguardato:

- la segnalazione di alcuni profili critici nella disciplina dei diritti amministrativi in materia di comunicazioni elettroniche, che si riflette sul tema della conformità del diritto interno al diritto sovranazionale (sentenza n. 65 del 2021);
- la tutela del diritto al silenzio della persona fisica rispetto ai poteri di indagine della Banca d'Italia e della CONSOB, nel rispetto dei principi discendenti dalla Costituzione, dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dal diritto dell'Unione europea (sentenza n. 84 del 2021);
- la necessità di un intervento del legislatore per modificare la disciplina relativa al cd. “ergastolo ostativo” per reati di mafia, nella parte in cui prevede la collaborazione quale unico strumento per accedere alla liberazione condizionale (ordinanza n. 97 del 2021);
- l'opportunità di una riconsiderazione del legislatore della disciplina delle sanzioni per i delitti contro il patrimonio, anche alla luce della protezione penale attualmente assicurata a beni diversi (ordinanza n. 111 e sentenza n. 117 del 2021);
- l'urgenza di un intervento di riforma dei meccanismi legislativi della riscossione coattiva, la cui inefficienza determina una grave compromissione, in particolare, del dovere tributario, che è preordinato al finanziamento del sistema dei diritti costituzionali (sentenza n. 120 del 2021).

SENTENZA	OGGETTO DEL MONITO	ESTRATTO
<u>Sentenza n. 65/2021</u> del 9 marzo – 13 aprile 2021 Camera Doc VII, n. 635	Recepimento della direttiva sui servizi di comunicazione elettronica	«Preliminarmente, occorre rilevare che il recepimento della direttiva 2002/20/CE è stato oggetto di una travagliata vicenda legislativa, che ha dato luogo a successivi interventi con le novelle del 2013 e del 2015. Pur prendendo atto di tale processo volto a dare attuazione agli obiettivi della citata direttiva, questa Corte non può esimersi dal constatare che la rigida determinazione dei contributi, affidata a cifre cristallizzate nella fonte primaria, non consente di apportare le opportune rettifiche che – in linea con l’art. 12 della direttiva 2002/20/CE – devono essere introdotte “alla luce delle differenze tra l’importo totale dei diritti e i costi amministrativi”. Del resto, lo stesso art. 34 del d.lgs. n. 259 del 2003 (d’ora in avanti: cod. comunicazioni elettroniche), nella sua attuale formulazione, dispone che “in base alle eventuali differenze tra l’importo totale dei diritti e i costi amministrativi vengono apportate opportune modifiche”, il che pone il problema del coordinamento con la tecnica di determinazione dei diritti amministrativi prevista dall’art. 1, comma 1, dell’Allegato n. 10 al cod. comunicazioni elettroniche» [...].».
<u>Sentenza n. 84/2021</u> del 13 – 30 aprile 2021 Camera Doc VII, n. 648 Senato Doc VII, n. 114	Sanzionabilità della persona fisica che, esercitando il diritto al silenzio, si sia rifiutata di fornire alla CONSOB o alla Banca d’Italia risposte suscettibili di far emergere la sua responsabilità per un illecito amministrativo presidiato da sanzioni punitive ovvero per un reato	« [...] la decisione delle questioni di legittimità costituzionale ora sottoposte all’esame di questa Corte è unicamente incentrata sulla disposizione – l’art.187-quinquiesdecies del d.lgs. n. 58 del 1998 – dalla quale discende l’obbligo di sanzionare anche chi si sia rifiutato di rispondere alle domande della Banca d’Italia e della CONSOB nell’esercizio del proprio diritto al silenzio, obbligo che la presente pronuncia dichiara costituzionalmente illegittimo. Spetterà poi primariamente al legislatore la più precisa declinazione delle ulteriori modalità di tutela di tale diritto – non necessariamente coincidenti con quelle che vigono nell’ambito del procedimento e del processo penale – rispetto alle attività istituzionali della Banca d’Italia e della CONSOB, in modo da meglio calibrare tale tutela rispetto alle specificità dei procedimenti che di volta in volta vengono in considerazione, nel rispetto dei principi discendenti dalla Costituzione, dalla

SENTENZA	OGGETTO DEL MONITO	ESTRATTO
		<i>Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dal diritto dell'Unione europea».</i>
<u>Ordinanza n. 97/2021</u> del 15 aprile – 11 maggio 2021	Ergastolo ostativo per reati di mafia	« [...] esigenze di collaborazione istituzionale impongono a questa Corte di disporre, facendo leva sui propri poteri di gestione del processo costituzionale, il rinvio del giudizio in corso e di fissare una nuova discussione delle questioni di legittimità costituzionale in esame all'udienza del 10 maggio 2022, dando al Parlamento un congruo tempo per affrontare la materia. Rimarrà nel frattempo sospeso anche il giudizio a quo. Spetta in primo luogo al legislatore, infatti, ricercare il punto di equilibrio tra i diversi argomenti in campo, anche alla luce delle ragioni di incompatibilità con la Costituzione attualmente esibite dalla normativa censurata; mentre compito di questa Corte sarà quello di verificare ex post la conformità a Costituzione delle decisioni effettivamente assunte (ordinanze n. 132 del 2020 e n. 207 del 2018)».
<u>Ordinanza n. 111/2021</u> del 28 aprile – 27 maggio 2021	Trattamento sanzionatorio per i delitti di rapina propria e impropria	« [...] pur dovendosi ribadire come la pressione punitiva attualmente esercitata riguardo ai delitti contro il patrimonio sia divenuta assai rilevante, tanto da richiedere che il legislatore ne riconsideri l'assetto, anche alla luce della protezione penale attualmente assicurata a beni diversi – resta che la severa previsione edittale concernente la rapina impropria non è disallineata rispetto al trattamento delle fattispecie omologhe, e non presenta dunque connotati di anomalia o sintomi di intrinseca irragionevolezza [...]».
<u>Sentenza n. 117/2021</u> del 12 maggio – 7 giugno 2021	Trattamento sanzionatorio previsto per il reato di furto in abitazione	«Come già nella sentenza n. 190 del 2020, questa Corte intende tuttavia rimarcare che il rapido e significativo incremento dei valori edittali dei reati contro il patrimonio – nell'ambito del quale si iscrive il progressivo inasprimento sanzionatorio del furto in abitazione – segnala una pressione punitiva ormai estremamente rilevante e “richiede perciò attenta considerazione da parte del legislatore, alla luce di una valutazione, complessiva e comparativa, dei beni giuridici tutelati dal diritto penale e del livello di protezione loro assicurato».

SENTENZA	OGGETTO DEL MONITO	ESTRATTO
<u>Sentenza n. 120/2021</u> del 25 maggio – 10 giugno 2021 Camera Doc VII, n. 676 Senato Doc VII, n.	Aggio sulla riscossione delle entrate pubbliche	« [...] la descritta, grave inadeguatezza dei meccanismi legislativi della riscossione coattiva nel nostro Paese concorre a impedire «di fatto» alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.: la funzione della riscossione, infatti, è essenziale «condizione di vita per la comunità», al punto da esprimere un interesse «protetto dalla Costituzione (art. 53) sullo stesso piano di ogni diritto individuale» (sentenza n. 45 del 1963). È quindi urgente che il legislatore statale provveda a riformare tali meccanismi. Le modalità con cui ciò potrebbe avvenire – superando i profili di irragionevolezza della censurata disciplina dell'aggio [...] e garantendo risorse adeguate alla funzione pubblica della riscossione – possono però essere molteplici e sono rimesse in prima battuta alla discrezionalità del legislatore. [...] Le questioni sollevate dal rimettente vanno perciò dichiarate inammissibili, perché le esigenze prospettate, pur meritevoli di considerazione (nei sensi sopra precisati), implicano una modifica rientrante nell'ambito delle scelte riservate alla discrezionalità del legislatore (sentenza n. 219 del 2019). Nel pervenire a tale conclusione questa Corte ritiene, però, opportuno rimarcare, ancora una volta, l'indifferibilità della riforma, al fine sia di superare il concreto rischio di una sproporzionata misura dell'aggio, sia di rendere efficiente il sistema della riscossione.».

3.2 La sentenza n. 65 del 2021 in materia di disciplina dei diritti amministrativi in materia di comunicazioni elettroniche

La questione

La Corte Costituzionale affronta nella pronuncia in commento la questione relativa alle modalità di calcolo dei diritti amministrativi dovuti dalle imprese che prestano servizi o reti ai sensi dell'autorizzazione generale o che hanno ricevuto una concessione dei diritti d'uso.

La questione di legittimità costituzionale concerne le norme a fondamento della pretesa erariale di tali diritti (ossia l'art. 34 del decreto legislativo n. 259 del 2003, nella formulazione originaria e in quella risultante dalle modifiche apportate dalla legge n. 115 del 2015, e dell'articolo 1, comma 1, dell'Allegato n. 10 al medesimo decreto (nella formulazione originaria e in quella risultante dalle modifiche apportate dal decreto-legge n. 145 del 2013 e dalla legge n. 115 del 2015) ed è posta, da parte del giudice *a quo* con riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, nonché agli articoli 11 e 117, primo comma, questi ultimi in relazione alla conformità della normativa nazionale rispetto alla disciplina europea.

La disciplina nazionale oggetto di contestazione recepisce infatti le previsioni della direttiva 2002/20/CE che sulla materia, all'articolo 12, prevede i seguenti principi:

a) i diritti amministrativi coprono complessivamente i soli costi amministrativi che saranno sostenuti per la gestione, il controllo e l'applicazione del regime di autorizzazione generale, dei diritti d'uso e degli obblighi specifici di cui all'articolo 6, paragrafo 2, che possono comprendere i costi di cooperazione internazionale, di armonizzazione e di standardizzazione, di analisi di mercato, di sorveglianza del rispetto delle disposizioni e di altri controlli di mercato, nonché di preparazione e di applicazione del diritto derivato e delle decisioni amministrative, quali decisioni in materia di accesso e interconnessione;

b) sono imposti alle singole imprese in modo proporzionato, obiettivo e trasparente che minimizzi i costi amministrativi aggiuntivi e gli oneri accessori.

Le autorità nazionali di regolamentazione che impongono il pagamento di diritti amministrativi sono tenute a pubblicare un rendiconto annuo dei propri costi amministrativi e dell'importo complessivo dei diritti riscossi. Alla luce delle differenze tra l'importo totale dei diritti e i costi amministrativi, vengono apportate opportune rettifiche.

La legislazione nazionale di recepimento, ossia il decreto legislativo n. 259 del 2003, contenente il Codice delle comunicazioni elettroniche, sottoposta

in questo specifico ambito a successivi adattamenti, prevede due tipologie di contribuzione da parte del mercato a copertura dei diritti amministrativi: una a copertura delle attività dell'Autorità per le garanzie delle comunicazioni, e l'altra riferibile ai compiti del Ministero dello sviluppo economico.

Solo quest'ultima è oggetto della questione sottoposta alla Corte.

Il giudice rimettente rileva, con riferimento alle modalità di calcolo dei diritti amministrativi dovuti dalle imprese al Ministero dello sviluppo economico, che il calcolo degli stessi è definito per legge, e per l'esattezza secondo le previsioni dell'articolo 1, comma 1 dell'Allegato 10 al Codice delle comunicazioni elettroniche. Tale disposizione individua i diritti amministrativi dovuti dalle imprese sulla base dell'estensione territoriale e del numero di utenti potenziali delle stesse in cifra fissa e predeterminata. Il giudice rileva, riguardo a questa scelta, che essa violerebbe il principio di proporzionalità, richiesto dalla direttiva europea nella definizione dell'entità dei diritti amministrativi dovuti, e segnala che anche i successivi interventi di modifica non avrebbero risolto i problemi di ragionevolezza ed equità nella definizione degli importi. Il giudice infatti segnala che vi sarebbe una irragionevole disparità di trattamento fra diverse imprese operanti sul mercato posto che l'imposizione dei diritti non terrebbe conto della capacità economica e reddituale sul mercato delle imprese trattando in modo uguale situazioni diverse, con riflessi anche sulla materia della tutela della concorrenza.

L'altro rilievo concerne il fatto che fino alla novella introdotta con la legge n. 115 del 2015, non era previsto l'obbligo di rendicontazione e i doveri ad esso conseguenti, cosa che avrebbe violato non solo le prescrizioni della direttiva, ma anche il principio di imparzialità e di buon andamento della Pubblica amministrazione, di cui all'art. 97, secondo comma, della Costituzione.

La decisione della Corte

Con la sentenza n. 65 del 2021, la Corte ha dichiarato tuttavia inammissibili, per carenza di giurisdizione del giudice ordinario, tutte le questioni di costituzionalità rilevate, rientrando la materia (controversie aventi ad oggetto i provvedimenti in materia di comunicazioni elettroniche), ai sensi dell'articolo 133, comma 1, lettera m), dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 104 del 2010, nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Secondo una consolidata giurisprudenza costituzionale, infatti, "il difetto di giurisdizione del giudice a quo determina l'inammissibilità della questione, ove esso sia rilevabile *ictu oculi*".

Nonostante ciò la Corte rileva come "la rigida determinazione dei contributi, affidata a cifre cristallizzate nella fonte primaria, non consente di

apportare le opportune rettifiche che – in linea con l’art. 12 della direttiva 2002/20/CE – devono essere introdotte «[a]lla luce delle differenze tra l’importo totale dei diritti e i costi amministrativi». Del resto, lo stesso art. 34 del d.lgs. n. 259 del 2003 (d’ora in avanti: cod. comunicazioni elettroniche), nella sua attuale formulazione, dispone che «in base alle eventuali differenze tra l’importo totale dei diritti e i costi amministrativi vengono apportate opportune modifiche».

La Corte pone quindi la questione del coordinamento tra la tecnica di determinazione dei diritti amministrativi prevista dall’art. 1, comma 1, dell’Allegato n. 10 al codi comunicazioni elettroniche e l’esigenza di un possibile ricalcolo a consuntivo degli stessi in relazione ai costi amministrativi effettivi da rendicontare, che è previsto in linea di principio dall’articolo 34 del decreto legislativo n. 259 del 2003, ma le cui modalità non sono effettivamente determinate, con la possibilità quindi di un contrasto tra la previsione normativa che fissa l’entità fissa dei diritti amministrativi dovuti e la presenza in un atto ricognitivo - non avente però valore normativo – che individui un costo amministrativo potenzialmente più basso.

3.3 La sentenza n. 84 del 2021 e il diritto al silenzio

La questione

La sentenza n. 84 del 2020 ha dichiarato la illegittimità costituzionale - per violazione degli articoli 24, 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli articoli 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e 14, paragrafo 3, lettera g), del Patto internazionale sui diritti civili e politici (PIDCP), nonché agli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione in relazione all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) - dell'articolo 187-quinquiesdecies del decreto legislativo n. 58 del 1998 (Testo unico della finanza - TUF), nella parte in cui consente di sanzionare la persona fisica che si sia rifiutata di fornire alla Banca d'Italia o alla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) risposte che possano far emergere la sua responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative di carattere punitivo, ovvero per un reato.

La declaratoria di incostituzionalità ravvisa, in breve, nella disposizione una violazione del diritto di difesa.

Al contempo, la Corte pone una indicazione, se non una sorta di monito, circa l'esigenza di un ulteriore seguito normativo.

La Corte ha infatti rilevato: "spetterà poi primariamente al legislatore la più precisa declinazione delle ulteriori modalità di tutela di tale diritto – non necessariamente coincidenti con quelle che vigono nell'ambito del procedimento e del processo penale – rispetto alle attività istituzionali della Banca d'Italia e della CONSOB, in modo da meglio calibrare tale tutela rispetto alle specificità dei procedimenti che di volta in volta vengono in considerazione, nel rispetto dei principi discendenti dalla Costituzione, dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dal diritto dell'Unione europea".

Le disposizioni oggetto della sentenza

L'articolo 187-quinquiesdecies del TUF dispone che, fuori dai casi previsti dall'articolo 2638 del codice civile, è punito chiunque non ottempera nei termini alle richieste della Banca d'Italia e della Consob, ovvero non coopera con le medesime autorità al fine dell'espletamento delle relative funzioni di vigilanza, ovvero ritarda l'esercizio delle stesse (comma 1).

Il comma 1-bis del medesimo articolo del TUF specifica che, se la violazione è commessa da una persona fisica, si applica nei confronti di quest'ultima la sanzione amministrativa pecuniaria da euro diecimila fino a euro cinque milioni. Il successivo 1-ter riguarda invece il caso in cui la

violazione venga commessa da una società o un ente, stabilendo l'applicazione nei confronti di questi ultimi della sanzione amministrativa pecuniaria da euro diecimila fino a euro cinque milioni, ovvero fino al dieci per cento del fatturato, quando tale importo è superiore a euro cinque milioni e il fatturato è determinabile ai sensi dell'articolo 195, comma 1-bis. Fermo restando quanto previsto per le società e gli enti nei confronti dei quali sono accertate le violazioni, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria prevista dal comma 1-bis nei confronti degli esponenti aziendali e del personale della società o dell'ente se la condotta ha inciso in modo rilevante sulla complessiva organizzazione o sui profili di rischio aziendali, ovvero ha provocato un grave pregiudizio per la tutela degli investitori o per la trasparenza, l'integrità e il corretto funzionamento del mercato. Il comma 1-quater, infine, consente di elevare la sanzione amministrativa pecuniaria fino al doppio dell'ammontare del vantaggio ottenuto, purché tale ammontare sia determinabile, ove lo stesso risulti superiore ai limiti massimi indicati nell'articolo.

Rispetto a tali disposizioni, la decisione delle questioni di legittimità costituzionale all'esame della Corte è unicamente incentrata sull'obbligo di sanzionare anche chi si sia rifiutato di rispondere alle domande della Banca d'Italia e della CONSOB nell'esercizio del proprio diritto al silenzio, obbligo che viene dichiarato dalla Corte costituzionalmente illegittimo. Essa indica che spetterà poi primariamente al legislatore la più precisa declinazione delle ulteriori modalità di tutela di tale diritto rispetto alle attività istituzionali della Banca d'Italia e della CONSOB.

La questione

La Corte di cassazione, sezione seconda civile, ha sollevato – accanto alle questioni di legittimità costituzionale già definite dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 112 del 2019 – questioni di legittimità costituzionale in relazione all'articolo 187-quinquiesdecies del TUF "nella parte in cui detto articolo sanziona la condotta consistente nel non ottemperare tempestivamente alle richieste della CONSOB o nel ritardare l'esercizio delle sue funzioni anche nei confronti di colui al quale la medesima CONSOB, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, contesti un abuso di informazioni privilegiate.

La disposizione è censurata in riferimento agli articoli 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), e all'articolo 14, comma 3, lettera g), del Patto internazionale sui diritti civili e politici (PIDCP), nonché in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma,

Costituzione, in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE).

Il giudizio a quo trae origine da un procedimento sanzionatorio avviato dalla CONSOB nei confronti di D. B., all'esito del quale sono state irrogate a quest'ultimo diverse sanzioni amministrative, tra le quali, una sanzione pecuniaria di 50.000 euro in relazione all'illecito amministrativo di cui all'articolo 187-quinquiesdecies del TUF per avere rinviato più volte la data dell'audizione alla quale era stato convocato e, una volta presentatosi alla stessa CONSOB, per essersi rifiutato di rispondere alle domande che gli erano state rivolte. Il giudice a quo dubita, tuttavia, che un simile esito sia compatibile con il "diritto al silenzio", fondato su tutti i parametri costituzionali e sovranazionali rammentati.

Le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato sono state giudicate non fondate: la questione è rilevante e il presupposto interpretativo non è erraneo.

Nel merito, le questioni sollevate dal rimettente sono state ritenute fondate in riferimento agli articoli 24, 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli articoli 6 della CEDU e 14, paragrafo 3, lettera g), del PIDCP, nonché agli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione in relazione all'articolo 47 della CDFUE, restando assorbita la questione formulata in riferimento all'articolo 111 della Costituzione.

La Corte riprende alcune affermazioni contenute nell'ordinanza n. 117 del 2019, là dove è stato esposto che il "diritto al silenzio" dell'imputato – pur non godendo di espresso riconoscimento costituzionale – costituisce un "corollario essenziale dell'inviolabilità del diritto di difesa", garantendo all'imputato nel procedimento penale la possibilità di rifiutare di sottoporsi all'esame testimoniale e, più in generale, di avvalersi della facoltà di non rispondere alle domande del giudice o dell'autorità competente per le indagini.

Pur non avendo avuto modo di stabilirlo nel caso specifico, la Corte ha ricordato che in numerose occasioni singole garanzie costituzionali previste per la materia penale sono state estese nell'ambito di procedimenti amministrativi funzionali all'irrogazione di sanzioni di natura punitiva secondo i criteri Engel, quali quelle assistite dall'obbligo di ottemperare nei termini alle richieste di CONSOB e Banca d'Italia sancito dell'articolo 187-quinquiesdecies del TUF.

La Corte europea dei diritti dell'uomo (EDU) ha dal canto suo espressamente esteso il diritto al silenzio desumibile dall'articolo 6 della CEDU (diritto a non cooperare alla propria incolpazione e a non essere costretto a rendere dichiarazioni di natura confessoria) anche all'ambito dei procedimenti amministrativi, riconoscendo in particolare il diritto di chiunque sia sottoposto a un procedimento che potrebbe sfociare nella irrogazione di sanzioni di carattere punitivo a non essere obbligato a fornire

all'autorità risposte dalle quali potrebbe emergere la propria responsabilità, sotto minaccia di una sanzione in caso di inottemperanza.

Poiché l'articolo 187-quinquiesdecies del TUF censurato costituisce specifica trasposizione dell'obbligo sancito dall'articolo 14, paragrafo 3, della direttiva 2003/6/CE (poi sostituito, in termini analoghi, dall'articolo 30, paragrafo 1, lettera b), del regolamento UE n. 596/2014), la Corte aveva ritenuto (ordinanza n. 117 del 2019) di dover sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) la duplice domanda pregiudiziale, di interpretazione e di validità (letteralmente riportata nel punto 7 del Ritenuto in fatto) allo scopo di chiarire, da un lato, se le citate disposizioni della direttiva 2003/6/CE e del regolamento (UE) n. 596/2014, anche alla luce degli artt. 47 e 48 CDFUE, possano essere interpretate nel senso di non vincolare gli Stati membri a sanzionare chi si rifiuti di rispondere a domande dell'autorità competente dalle quali possa emergere la propria responsabilità per un illecito punito con sanzioni amministrative di natura punitiva e dall'altro lato se, in caso di risposta negativa a tale prima domanda, le disposizioni in parola siano compatibili con i citati artt. 47 e 48 CDFUE.

Nella propria sentenza, la Corte di giustizia ha affermato che le disposizioni della direttiva 2003/6/CE e del regolamento (UE) n. 596/2014 "si prestano ad una interpretazione conforme agli articoli 47 e 48 della Carta, in virtù della quale essi non impongono che una persona fisica venga sanzionata per il suo rifiuto di fornire all'autorità competente risposte da cui potrebbe emergere la sua responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative aventi carattere penale oppure la sua responsabilità penale" (paragrafo 55). Con tale interpretazione viene dunque escluso tale rifiuto dalle fattispecie di "omessa collaborazione" per le quali gli Stati membri debbono provvedere (ai sensi del regolamento UE n. 596/2014) affinché le autorità competenti abbiano il potere di adottare le sanzioni amministrative e altre misure amministrative adeguate.

Anche sulla base anche delle indicazioni fornite dalla Corte di giustizia in merito alla portata degli artt. 47 e 48 CDFUE, la Corte Costituzionale ha ritenuto che sia incompatibile con il diritto al silenzio la possibilità di sanzionare una persona fisica la quale, richiesta di fornire informazioni alla CONSOB nel quadro dell'attività di vigilanza svolta da quest'ultima e funzionale alla scoperta di illeciti e alla individuazione dei responsabili, ovvero – a fortiori – nell'ambito di un procedimento sanzionatorio formalmente aperto nei suoi confronti, si sia rifiutata di rispondere a domande, formulate in sede di audizione o per iscritto, dalle quali sarebbe potuta emergere una sua responsabilità per un illecito amministrativo sanzionato con misure di carattere punitivo, o addirittura una sua responsabilità di carattere penale.

Allo stesso tempo, la Corte sottolinea che il diritto al silenzio non giustifica comportamenti ostruzionistici che cagionino indebiti ritardi allo svolgimento dell'attività di vigilanza della CONSOB, come il rifiuto di presentarsi ad un'audizione prevista da tali autorità, ovvero manovre dilatorie miranti a rinviare lo svolgimento dell'audizione stessa. Né il diritto al silenzio potrebbe legittimare l'omessa consegna di dati, documenti, registrazioni preesistenti alla richiesta della CONSOB, formulata ai sensi dell'articolo 187-octies, commi 3 e 4, del TUF.

La decisione della Corte

La Corte ha ritenuto fondata la questione di costituzionalità e, pertanto, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 187-quinquiesdecies del TUF, nel testo introdotto dall'articolo 9, comma 2, lettera b), della legge n. 62 del 2005 e vigente al momento del fatto addebitato al ricorrente nel processo a quo, nella parte in cui si applica anche alla persona fisica che si sia rifiutata di fornire alla CONSOB risposte che possano far emergere la sua responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative di carattere punitivo, ovvero per un reato.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale viene inoltre estesa, in via consequenziale, alle disposizioni dell'articolo citato così come modificate, rispettivamente, dall'articolo 24, comma 1, lettera c), del decreto-legge n. 179 del 2012 (cosiddetto Decreto crescita bis) e dall'articolo 5, comma 3, del decreto legislativo 3 n. 129 del 2017 (che ha attuato nel nostro ordinamento una serie di atti europei). La prima modifica estende le sanzioni previste dalla norma alle condotte di mancata collaborazione con la Banca d'Italia, tra le quali deve ritenersi compresa anche la mancata risposta a domande formulate dalla stessa Banca d'Italia, che possano far emergere la responsabilità della persona fisica per un illecito passibile di sanzioni amministrative di carattere punitivo, ovvero per un reato. La seconda modifica ha precisato che il ritardo recato all'esercizio delle funzioni della Banca d'Italia e della CONSOB è sanzionato con riferimento alle sole funzioni "di vigilanza", ha aggiunto al novero delle condotte sanzionate quella di mancata cooperazione, e ha modificato la cornice edittale delle sanzioni, differenziando tra persone fisiche e persone giuridiche. Dal momento che il dato testuale risultante dalla novella lascia intatta la possibilità di sanzionare la persona fisica che si rifiuti di rispondere a domande formulate dalla Banca d'Italia o dalla CONSOB dalle quali possa emergere una sua responsabilità per un illecito amministrativo punito con sanzioni di natura punitiva, ovvero per un reato, anche tale nuova formulazione deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima in parte qua.

La Corte ha infine sottolineato che la decisione delle questioni di legittimità costituzionale è unicamente incentrata sulla disposizione (articolo 187-quinquiesdecies del TUF) dalla quale discende l'obbligo di sanzionare anche chi si sia rifiutato di rispondere alle domande della Banca d'Italia e della CONSOB nell'esercizio del proprio diritto al silenzio, obbligo che la pronuncia ha dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Al contempo, la Corte ha tuttavia espresso una indicazione, se non una sorta di monito, circa l'esigenza di un ulteriore seguito normativo. La Corte ha infatti rilevato: "spetterà poi primariamente al legislatore la più precisa declinazione delle ulteriori modalità di tutela di tale diritto – non necessariamente coincidenti con quelle che vigono nell'ambito del procedimento e del processo penale – rispetto alle attività istituzionali della Banca d'Italia e della CONSOB, in modo da meglio calibrare tale tutela rispetto alle specificità dei procedimenti che di volta in volta vengono in considerazione, nel rispetto dei principi discendenti dalla Costituzione, dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dal diritto dell'Unione europea".

3.4 L'ordinanza n. 97 del 2021 in materia di ergastolo ostativo

La questione

Con l'ordinanza n. 97 del 2021 la Corte affronta la questione del c.d. ergastolo ostativo, ossia della preclusione all'accesso alla liberazione condizionale del condannato all'ergastolo, per delitti di contesto mafioso, che non collabori utilmente con la giustizia.

La Corte è chiamata a giudicare la legittimità della disciplina contenuta negli artt. 4-bis, comma 1, e 58-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nonché dell'art. 2 del D.L. 13 maggio 1991, n. 152, per effetto del quale il regime restrittivo per l'accesso ai benefici penitenziari, previsto all'art. 4-bis ordin. penit., si estende anche al regime della liberazione condizionale.

In particolare, le norme portate all'esame della Consulta stabiliscono che i condannati all'ergastolo per reati di contesto mafioso, se non collaborano utilmente con la giustizia non possono essere ammessi al beneficio della cd. liberazione condizionale, che consiste in un periodo di libertà vigilata, a conclusione del quale, solo in caso di comportamento corretto, consegue l'estinzione della pena e la definitiva restituzione alla libertà. Possono invece accedere a tale beneficio, dopo aver scontato almeno 26 anni di carcere, tutti gli altri condannati alla pena perpetua, compresi quelli per delitti connessi all'attività di associazioni mafiose, i quali abbiano collaborato utilmente con la giustizia.

L'ordinanza di rimessione censura le norme sopra indicate in quanto introducono, a carico del condannato per tali reati "ostativi", che non collabora utilmente con la giustizia, una presunzione di mancata rescissione dei legami con la criminalità organizzata. In virtù di tale presunzione, assoluta - in quanto non superabile se non per effetto della stessa collaborazione - il complesso normativo oggetto di esame comporta che le richieste del detenuto di accedere alla liberazione condizionale siano dichiarate inammissibili, senza poter essere oggetto di un vaglio in concreto da parte del giudice di sorveglianza.

La decisione della Corte

La Corte in primo luogo ripercorre la propria giurisprudenza (sent. n. 264 del 1974; sent. n. 274 del 1983; sent. n. 168 del 1994; sent. n. 161 del 1997), ricordando come "a orientare in favore della compatibilità della pena dell'ergastolo di cui all'art. 22 cod. pen. con il principio costituzionale di

risocializzazione sono state le previsioni che, in progresso di tempo, hanno consentito al condannato a tale pena di accedere alla liberazione condizionale”.

Richiama inoltre la giurisprudenza della Corte EDU, (Grande Camera, 12 febbraio 2008, *Kafkaris c. Cipro* fino a Sez. I, 13 giugno 2019, *Viola c. Italia*), dalla quale si evince che, per la Corte di Strasburgo, la pena detentiva perpetua in tanto è compatibile con il divieto di trattamenti inumani ex art. 3 CEDU in quanto la pena sia riducibile, *de iure* e *de facto*. La Corte EDU ha infatti chiarito che l’astratta comminatoria della pena perpetua non è un fatto in sé lesivo della dignità della persona, e quindi non costituisce un trattamento degradante, a condizione però che siano previsti in astratto, e che risultino realisticamente applicabili in concreto, strumenti giuridici utili a interrompere la detenzione e a reimmettere i condannati meritevoli nella società.

La Corte sottolinea come la disciplina vigente, sottoposta a giudizio di costituzionalità, da una parte elevi l’utile collaborazione con la giustizia a presupposto indefettibile per l’accesso alla liberazione condizionale, e dall’altra sancisca, a carico dell’ergastolano non collaborante, una presunzione assoluta di perdurante pericolosità.

In merito alla collaborazione con la giustizia, la Corte ricorda la propria giurisprudenza (sentenze n. 253 del 2019 e n. 306 del 1993) in linea con quella della Corte EDU (in particolare la già citata sentenza *Viola c. Italia*), nella quale ha evidenziato come la collaborazione stessa non necessariamente sia sintomo di ravvedimento, così come il suo contrario non possa assurgere a insuperabile indice legale di mancato ravvedimento e come la scelta di non collaborare possa essere determinata da ragioni diverse dal mantenimento di legami con associazioni criminali. Sottolinea la Corte come tali considerazioni non debbano portare a svalutare il rilievo e l’utilità della collaborazione che mantiene il proprio valore positivo, riconosciuto dalla legislazione premiale vigente, ma debbano invece portare a negarne la compatibilità con la Costituzione se e in quanto la collaborazione stessa “risulti l’unica possibile strada, a disposizione del condannato all’ergastolo, per accedere alla liberazione condizionale”.

La Corte evidenzia inoltre che la presunzione di pericolosità gravante sul condannato all’ergastolo per reati di contesto mafioso che non collabora con la giustizia non è, di per sé, in contrasto con la Costituzione. L’incompatibilità con la Costituzione deriva invece, ad avviso della Corte, dal carattere assoluto della presunzione, che fa della collaborazione con la giustizia, l’unica strada a disposizione dell’ergastolano per accedere alla valutazione della magistratura di sorveglianza, in contrasto con la funzione rieducativa della pena, ai sensi dell’art. 27, terzo comma, della Costituzione.

Allo stesso tempo la Corte pone l’accento sul carattere “apicale” della normativa sottoposta al suo giudizio nel quadro del contrasto alle

organizzazioni criminali. L'equilibrio complessivo di tale normativa, secondo la Corte, verrebbe messo a rischio da un intervento meramente demolitorio, con grave pregiudizio per le esigenze di prevenzione generale e di sicurezza collettiva a fronte del «pervasivo e radicato fenomeno della criminalità mafiosa». Al riguardo la Corte sottolinea come la normativa risultante da una pronuncia di accoglimento delle questioni potrebbe risultare incongrua, ad esempio con riguardo all'equiparazione, per le condizioni di accesso alla libertà condizionale, tra il condannato all'ergastolo per delitti connessi alla criminalità organizzata, non collaborante e gli ergastolani per delitti di contesto mafioso collaboranti, ovvero con riguardo alla condizione dei condannati all'ergastolo per reati non connessi alla criminalità organizzata. Si tratta di scelte di politica criminale che appartengono, ad avviso della Corte, alla discrezionalità legislativa, in quanto destinate a fronteggiare la perdurante presunzione di pericolosità ma non costituzionalmente vincolate nei contenuti, e che eccedono perciò i poteri della Corte stessa.

Nel ribadire che l'intervento di modifica di questi aspetti deve essere, in prima battuta, oggetto di una più complessiva, ponderata e coordinata valutazione legislativa, la Corte conclude che «esigenze di collaborazione istituzionale» impongono di disporre il rinvio del giudizio e di fissare una nuova discussione delle questioni di legittimità costituzionale in esame, alla data del 10 maggio 2022, dando così al Parlamento «un congruo tempo per affrontare la materia».

Tale conclusione è avvalorata, secondo la Corte, anche dalla Corte Edu, che nella sentenza Viola c. Italia ha affermato che la disciplina dell'ergastolo ostativo pone «un problema strutturale», tale da richiedere che lo Stato italiano la modifichi, «di preferenza per iniziativa legislativa».

Attività parlamentare

Come segnala la stessa Corte nell'ordinanza, la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie ha presentato, in data 20 maggio 2020, una «Relazione sull'istituto di cui all'articolo 4-bis della legge n. 354 del 1975 in materia di ordinamento penitenziario e sulle conseguenze derivanti dalla sentenza n. 253 del 2019 della Corte costituzionale», nella quale è contenuto un resoconto delle conclusioni acquisite e delle intenzioni di riforma maturate in materia. In argomento, inoltre, risultano presentate alla Camera dei deputati, le proposte di legge AC 1951, AC 3106 e AC 3184 che intervengono sulla materia del divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia. L'esame delle proposte di legge non è ancora iniziato.

3.5 L'ordinanza n. 111 del 2021 sulla parificazione del trattamento sanzionatorio tra rapina propria e rapina impropria

La questione

Con l'ordinanza n. 111 la Corte ha dichiarato manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 25 secondo comma e 27, terzo comma Cost, con riguardo all'articolo 628, secondo comma, del codice penale, nella parte in cui equipara il trattamento sanzionatorio previsto per il reato di rapina impropria a quello stabilito per la rapina propria disciplinata dal primo comma dello stesso articolo 628.

Giudice a quo del caso in questione è il Tribunale ordinario di Torino il quale dubita della compatibilità con gli articoli 3, 25, primo comma e 27, terzo comma, dell'articolo 628, secondo comma, del codice penale.

L'articolo 628 del codice penale disciplina due figure di reato, la rapina "propria", per realizzare la quale la violenza o la minaccia devono essere poste in essere come mezzo diretto e immediato per conseguire la sottrazione e l'impossessamento della cosa mobile altrui e la rapina c.d. "impropria" nella quale la violenza o la minaccia sono successive alla sottrazione e sono finalizzate ad assicurare il possesso della cosa sottratta o a procurare l'impunità.

Il giudice rimettente evidenzia come il legislatore sia intervenuto, dapprima con la legge n. 103 del 2017 e, successivamente, con la legge n. 36 del 2019, sull'articolo 628 c.p., introducendo una **parificazione del trattamento sanzionatorio** tra le due ipotesi. Parificazione questa che, in considerazione della "disomogeneità strutturale delle due figure di reato", si porrebbe in primo luogo in contrasto con il **principio di uguaglianza** (articolo 3 Cost.). A ben vedere infatti - secondo la ricostruzione del giudice a quo - nella rapina propria, l'azione si incentra sulla violenza alla persona quale mezzo finalizzato all'impossessamento della cosa mobile altrui, rivelandosi per questo quale reato soggettivamente e oggettivamente più grave della rapina impropria, in occasione della quale l'agente, invece, non programma l'uso della violenza quale mezzo essenziale per la commissione del reato, e vi fa ricorso dopo l'impossessamento e solo eventualmente, per effetto di una «tensione istintiva alla libertà». Ancora, la parificazione del trattamento sanzionatorio risulterebbe ingiustificata anche considerando che, mentre la rapina propria si consuma solo quando la sottrazione della cosa mobile altrui è seguita da un effettivo impossessamento, con la possibilità dunque che il delitto sia integrato nella sola forma del tentativo, la rapina

impropria è consumata già con l'atto della sottrazione, anche quando il reo non sia riuscito a conseguire il possesso indisturbato del bene.

In secondo luogo, la disciplina censurata, nella prospettazione del tribunale piemontese, violerebbe anche il principio di offensività, sancito nel secondo comma dell'**articolo 25 Cost.**, posto che differenti livelli di gravità dell'offesa esigerebbero risposte sanzionatorie differenti, sia sul piano edittale, sia in termini di adeguata regolazione, attraverso cornici edittali sufficientemente articolabili con riferimento alle peculiarità dei casi concreti.

Infine nella prospettazione del tribunale rimettente, la disciplina censurata contrasterebbe anche con l'**articolo 27 Cost.**, in quanto la funzionalità rieducativa della pena richiede un rapporto di adeguata proporzione tra il fatto e la pena medesima, e tale rapporto sarebbe squilibrato, a fronte delle condotte di rapina impropria, considerando che il minimo edittale, per la reclusione, è ora pari a cinque anni.

La decisione della Corte

La Corte, dopo aver preliminarmente rilevato come le censure indicate siano già state valutate dal Giudice costituzionale, con esito di non fondatezza, con la sentenza n. 190 del 2020, si pronuncia anche in questo caso per l'infondatezza delle questioni di legittimità prospettate. A ben vedere infatti le questioni poste nel caso in esame, sollevate prima della suddetta sentenza n. 190, non apportano nuovi argomenti rispetto a quelli già vagliati in tale pronuncia, dovendo di conseguenza essere dichiarate manifestamente infondate.

Secondo il Giudice delle leggi non è fondato l'assunto della diversa gravità soggettiva e oggettiva dei fatti di rapina propria ed impropria, considerati nella loro fisionomia tipica, che infatti comprende per entrambi, nella rappresentazione dell'agente, sia l'impossessamento della cosa mobile altrui, sia il ricorso alla violenza o alla minaccia, nel contesto unitario di una medesima aggressione patrimoniale. Infatti, sottolinea sempre la Corte, il ricorso alla violenza può non essere preordinato nel caso della rapina propria, così come può essere al contrario preordinato nella programmazione di un furto, per il caso si renda necessario al fine di mantenere il possesso della cosa o di conseguire l'impunità. Ne deriva che la solo parziale asimmetria tra le due figure di rapina non richiede una previsione sanzionatoria differenziata, in quanto tutte e due le fattispecie sono accomunate dal ricorso alla violenza o minaccia in un contesto attuale di aggressione patrimoniale. Per tali ragioni, relativamente al trattamento sanzionatorio della rapina impropria, deve essere esclusa non solo la necessità di ridurne la portata rispetto ai valori edittali fissati per la rapina propria, ma anche la necessità di

assimilare il livello della pena rispetto al caso del furto seguito da condotte strumentali di violenza o minaccia.

Anche con riguardo alla prospettata violazione dell'articolo 25 Cost., le censure riferite al secondo comma dell'**art. 25 Cost.**, risultano **infondate** in quanto la severa previsione edittale concernente la rapina impropria non risulta disallineata rispetto al trattamento delle fattispecie omologhe, e non presenta dunque connotati di anomalia o sintomi di intrinseca irragionevolezza.

Infine altrettanto infondati sono per la Corte i rilievi concernenti il principio di proporzionalità, sia nella dimensione comparativa proposta dal ricorrente, sia in termini assoluti. In proposito precisa il Giudice costituzionale come, pur dovendosi ribadire come la pressione punitiva attualmente esercitata riguardo ai delitti contro il patrimonio sia divenuta assai rilevante, tanto da richiedere che il legislatore ne riconsideri l'assetto, anche alla luce della protezione penale attualmente assicurata a beni diversi, la severa previsione edittale concernente la rapina impropria non risulti disallineata rispetto al trattamento delle fattispecie omologhe, e non presenti dunque connotati di anomalia o sintomi di intrinseca irragionevolezza.

3.6 La sentenza n. 117 del 2021 sul trattamento sanzionatorio previsto per il reato di furto in abitazione

La questione

Con la sentenza n. 117 la Corte ha dichiarato inammissibili e non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione, dell'articolo 624-bis del codice penale, che disciplina i reati di furto in abitazione e di furto con strappo (il c.d. scippo) "nella parte in cui, limitando la discrezionalità del giudice, non consente, anche attraverso un adeguato bilanciamento delle circostanze concorrenti, ovvero la previsione di una ipotesi lieve autonomamente sanzionata, di calibrare la sanzione penale alla effettiva gravità del reato."

Giudice *a quo* della vicenda in esame è il Tribunale di Lecce, il quale dubita della legittimità costituzionale dell'art. 624-bis del codice penale "nella parte in cui, limitando la discrezionalità del giudice, non consente, anche attraverso un adeguato bilanciamento delle circostanze concorrenti, ovvero la previsione di una ipotesi lieve autonomamente sanzionata, di calibrare la sanzione penale alla effettiva gravità del reato." Per il remittente, infatti, la disposizione, così come formulata, violerebbe gli articoli 3 e 27 della Costituzione. In particolare, secondo il giudice rimettente, l'eccessività della pena edittale stabilita dalla censurata disposizione per il reato di furto in abitazione e la stringente limitazione del bilanciamento delle circostanze prevista dal quarto comma dell'articolo 624-bis del codice penale sarebbero in contrasto con i principi di proporzionalità e individualizzazione della sanzione penale, «laddove, invece, la previsione di un minimo edittale più basso e la eliminazione dei rigidi automatismi di cui al quarto comma o la previsione di una "ipotesi lieve", consentirebbe l'irrogazione di una pena molto più adeguata alla peculiarità del caso concreto».

La decisione della Corte

La Consulta, dopo aver ricostruito il quadro normativo che ha condotto ad un progressivo inasprimento del trattamento sanzionatorio del reato di furto in abitazione, a partire dalla legge n. 128 del 2001 fino alla più recente legge n. 36 del 2019 (la c.d. legge sulla legittima difesa), ha ritenuto inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Lecce riguardo all'eccessività del minimo edittale di pena detentiva e all'omessa previsione di una fattispecie attenuata di reato debbano ritenersi e non fondata quella relativa al divieto di bilanciamento tra circostanze eterogenee.

Nel dettaglio con riguardo alla **lamentata eccessività del minimo edittale di pena detentiva**, la Corte, richiamando la propria giurisprudenza, ha ribadito che le valutazioni discrezionali circa la misura della pena spettano in esclusiva al legislatore, chiamato dalla riserva di legge prevista dall'articolo 25 della Costituzione, a stabilire il grado di reazione dell'ordinamento al cospetto della lesione di un determinato bene giuridico. Il sindacato di legittimità costituzionale può unicamente esercitarsi su scelte sanzionatorie arbitrarie o manifestamente sproporzionate, tali da evidenziare un uso distorto della discrezionalità legislativa. Nel caso in questione peraltro il Tribunale di Lecce, nel denunciare l'«eccessivo iato» della pena edittale del furto in abitazione rispetto ad altri reati contro il patrimonio, non ha indicato, secondo la Corte, "una grandezza preesistente, che possa essere trasposta "per linee interne" nell'art. 624-bis cod. pen., sicché quel che il rimettente chiede alla Corte non è di rettificare una deviazione delle scelte legislative, bensì di sostituirsi ad esse". A ciò si aggiunge che, nessuno dei *tertia comparationis* elencati dal rimettente (furto semplice o aggravato, truffa semplice o aggravata, circonvenzione di persone incapaci, ricettazione, danneggiamento di sistemi informatici, frode in emigrazione, usura) esprime un'offensività omogenea a quella del furto in abitazione, caratterizzata, quest'ultima, dalla lesione dell'inviolabilità del domicilio assicurata dall'art. 14 Cost. La mancata indicazione di una grandezza predata, non meno che la palese eterogeneità dei *tertia comparationis*, rende, per la Corte, inammissibile la questione sollevata dal Tribunale di Lecce in ordine alla congruità del minimo di pena detentiva stabilito dall'articolo 624-bis, primo e terzo comma, del codice penale per il furto in abitazione. La Corte coglie tuttavia l'occasione per rimarcare che il rapido e significativo incremento dei valori edittali dei reati contro il patrimonio - nell'ambito del quale si iscrive anche il progressivo inasprimento sanzionatorio del furto in abitazione - segnala una pressione punitiva ormai estremamente rilevante e «richiede perciò attenta considerazione da parte del legislatore, alla luce di una valutazione, complessiva e comparativa, dei beni giuridici tutelati dal diritto penale e del livello di protezione loro assicurato».

Relativamente, poi, alla **mancata previsione di una ipotesi lieve**, secondo la Corte, il rimettente non solo non avrebbe chiarito se la denunciata omissione normativa riguardi la previsione di una specifica circostanza attenuante oppure la previsione di un'autonoma fattispecie incriminatrice distinta per lieve entità, ma non avrebbe neppure precisato l'oggetto della 'lieve entità' cui ha inteso fare riferimento, che ovviamente non potrebbe esaurirsi nella speciale tenuità del danno patrimoniale, già considerata quale attenuante comune dall'articolo 62 del codice penale. La questione sollevata dal Tribunale di Lecce con riferimento alla mancata previsione di «una ipotesi lieve» ovvero di «una ipotesi lieve autonomamente sanzionata», viene quindi ritenuta inammissibile per genericità e oscurità del *petitum*.

Infine, la Corte ha ritenuto non fondata anche la questione sollevata sul **divieto di bilanciamento** correlato alla natura “privilegiata” dell’aggravante. A ben vedere, precisa la Corte, le deroghe al regime ordinario del bilanciamento tra circostanze rientrano nell’ambito delle scelte discrezionali del legislatore e sono sindacabili solo qualora trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell’arbitrio, non potendo però giungere in alcun caso a determinare un’alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti nella strutturazione della responsabilità penale. Nel caso di specie il divieto di bilanciamento è posto a servizio di un bene giuridico di primario valore – l’intimità della persona raccolta nella sua abitazione –, al quale il legislatore ha scelto di assegnare una tutela rafforzata, con opzione discrezionale e non irragionevole.

3.7 La sentenza n. 120 del 2021 in materia di aggio del servizio nazionale di riscossione

La questione

Con la sentenza n. 120, la Corte costituzionale dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del decreto legislativo n. 112 del 1999 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), come sostituito dall'art. 32, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge n. 185 del 2008, convertito, con modificazioni, nella legge n. 2 del 2009, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 53, 76 e 97 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale (CTP) di Venezia.

La disposizione censurata disponeva (in combinato disposto con l'articolo 5, comma 1, primo periodo, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, nella legge n. 135 del 2012, che ha ridotto di un punto la percentuale dell'aggio) che «[l']attività degli agenti della riscossione è remunerata con un aggio, pari al nove [otto] per cento delle somme iscritte a ruolo rimosse e dei relativi interessi di mora e che è a carico del debitore:

- a) in misura del 4,65 per cento delle somme iscritte a ruolo, in caso di pagamento entro il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella. In tal caso, la restante parte dell'aggio è a carico dell'ente creditore;
- b) integralmente, in caso contrario.».

In particolare, la CTP di Venezia ritiene che la disposizione denunciata violerebbe l'art. 3 Cost. per le seguenti ragioni:

- in quanto la previsione di un aggio di riscossione in percentuale fissa delle somme rimosse non consentirebbe di commisurare la remunerazione dell'agente di riscossione al costo effettivo del servizio, tanto che l'aggio sarebbe dovuto anche in assenza di costi. Secondo il remittente tale previsione sarebbe irragionevole;
- inoltre, nel caso di tributi di importo esiguo o di ammontare elevato, la stessa disciplina determinerebbe una remunerazione, rispettivamente, largamente inferiore o superiore ai costi. Secondo il remittente, tale criterio di remunerazione del servizio sarebbe non irragionevole soltanto a condizione che venga prestabilito – come nel caso esaminato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 480 del 1993 – un importo minimo e massimo entro cui l'aggio deve necessariamente essere contenuto e un rapporto inversamente proporzionale all'ammontare della somma da riscuotere. La mancanza di un ancoraggio al costo del servizio farebbe perdere al compenso per la riscossione il suo carattere

di controprestazione economica, creando un'ingiustificata disparità di trattamento tra i contribuenti;

- la norma censurata sarebbe infine irragionevole perché detti compensi maturerebbero anche in relazione a voci accessorie (come gli interessi di mora) che nulla avrebbero a che fare con la pretesa tributaria.

In secondo luogo, la disposizione denunciata violerebbe il principio della riserva di legge stabilito dall'art. 23 Cost. in quanto i compensi di riscossione, proprio perché non commisurati ai costi del servizio, costituirebbero «in concreto» prestazioni patrimoniali imposte in assenza del presupposto e della misura della prestazione ovverosia, rispettivamente, gli atti esecutivi o in generale gli oneri a carico del contribuente e la misura del costo dell'esecuzione coattiva.

In terzo luogo, la disposizione censurata contrasterebbe con il diritto di difesa sancito dall'art. 24 Cost. in quanto, non imponendo al concessionario di indicare gli atti esecutivi compiuti in ogni singolo procedimento di riscossione, essa impedirebbe di rendere conosciute o conoscibili al contribuente le effettive attività esecutive, precludendo un controllo della proporzionalità (o addirittura della effettiva necessità) delle attività poste in essere dall'ente riscossione.

In quarto luogo, la disposizione denunciata sarebbe illegittima per violazione del principio di capacità contributiva sancito dall'art. 53 Cost. perché l'imposizione tributaria aumentata dei compensi per la riscossione sarebbe commisurata alle imposte dovute dal contribuente anziché a un indicatore di capacità contributiva. La disposizione violerebbe inoltre il principio di progressività stabilito dal medesimo art. 53 Cost. e discriminerebbe i contribuenti, i quali sarebbero privati del diritto a dosare la propria contribuzione in base al reddito, scegliendo in questo modo l'intensità delle proprie prestazioni lavorative.

In quinto luogo, il remittente lamenta la violazione dell'art. 76 Cost. in quanto, non prescrivendo alcuna verifica puntuale e precisa dei costi realmente sostenuti per la riscossione dei ruoli affidati dall'ente creditore, la norma eccederebbe i limiti della legge n. 337 del 1998 (Delega al Governo per il riordino della disciplina relativa alla riscossione), che all'art. 1, comma 1, lettera e), aveva delegato il Governo ad adottare un decreto legislativo che prevedesse un sistema di compensi collegati alle somme iscritte a ruolo effettivamente riscosse, alla tempestività della riscossione e ai costi della riscossione.

Infine, la norma lederebbe i principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione sanciti all'art. 97 Cost. sotto due distinti profili:

- innanzitutto, secondo il rimettente, l'assenza di un preciso dettato normativo che individui in modo specifico le procedure della

riscossione, la tipologia degli atti e i relativi costi, nonché la mancanza di una forma di responsabilità del concessionario in ordine alle scelte operate, esporrebbe il contribuente al rischio di essere onerato da costi ingenti per azioni inutili (inesistenza di beni da aggredire) o eccessivamente dispendiose;

- inoltre, disponendo criteri e modalità di riscossione irrazionali, la norma non sarebbe finalizzata ad assicurare l'efficienza del servizio. A ulteriore conferma di tale punto, la CTP di Venezia osserva che, a differenza del sistema previgente, per effetto della riforma attuata con il decreto legislativo n. 112 del 1999, Equitalia spa non assumerebbe alcun rischio d'impresa per la mancata riscossione delle imposte iscritte a ruolo dall'Ufficio finanziario non subendo alcun danno patrimoniale per effetto dell'inadempimento del contribuente. Ciò renderebbe dunque evidente la sproporzione dell'aggio, che la legge riconosce all'agente della riscossione anche qualora l'attività svolta risulti infruttuosa per inesigibilità del credito erariale.

La decisione della Corte

La decisione della Corte costituzionale si articola nella rilevazione dell'inadeguatezza del sistema di riscossione, da cui consegue un monito nei confronti del Legislatore, e nella dichiarazione di inammissibilità delle questioni di legittimità sollevate.

Nel dettaglio, la Corte conviene con l'Avvocatura dello Stato sul fatto che nella disciplina censurata l'aggio è funzionale a remunerare i costi che l'Agente della riscossione sconta in relazione alle operazioni che si rivelano infruttuose e ciò in base alla precisa scelta di politica fiscale di far gravare l'onere complessivo della riscossione sui soggetti morosi piuttosto che sulla fiscalità generale. In forza di tale logica sono quindi considerati «morosi» anche coloro che, raggiunti da una cartella di pagamento, adempiono nel termine di sessanta giorni dalla sua notifica, nonché quelli che decidono di ricorrere per contestare la correttezza della pretesa tributaria e assolvono l'esecuzione provvisoria: a tali «contribuenti solventi» viene quindi addossato, attraverso l'aggio, il costo delle esecuzioni infruttuose. I costi complessivi della riscossione, infatti, costituiscono la premessa di fatto su cui si basa il meccanismo di calcolo dell'aggio previsto dalla norma censurata.

La Corte costituzionale cita quindi la Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2019 in cui la Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, ha evidenziato che il volume complessivo delle riscossioni a mezzo ruoli fra il 2000 e il 2019 è stato di 133,4 miliardi, a fronte di un carico netto di 1.002,8 miliardi, con un indice di riscossione del 13,3 per cento. Cita inoltre il Direttore dell'Agenzia delle entrate il quale ha precisato,

in una audizione del 14 settembre 2020 presso la Camera dei deputati, che alla data del 30 giugno 2020, il valore del carico contabile residuo, affidato dai diversi enti creditori all'Agente della riscossione dal 1° gennaio 2000, ammonta a circa 987 miliardi di euro.

La Corte costituzionale concorda con il consolidato orientamento della Corte di cassazione secondo cui l'aggio deve essere inteso come finalizzato non tanto a remunerare le singole attività compiute dal soggetto incaricato della riscossione, ma a coprire i costi complessivi del servizio (Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 3 dicembre 2020, n. 27650) e assume natura retributiva e non tributaria (Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 12 febbraio 2020, n. 3416), trattandosi del compenso per l'attività esattoriale (Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 11 maggio 2020, n. 8714). È del tutto evidente, però, prosegue la Corte costituzionale, che tale remunerazione, deve restare coerente con la sua funzione e non assumere un carattere arbitrario, come invece può facilmente verificarsi nel caso (non infrequente, per le ragioni sopra viste) di eccessiva entità del costo del non riscosso addossato al contribuente "solvente". L'abnorme dimensione delle esecuzioni infruttuose incide fortemente sulla proporzionalità dell'onere riversato sul contribuente che, sebbene inadempiente (o ricorrente avverso la pretesa tributaria), assolve il proprio debito tributario.

Questa situazione di inefficienza della riscossione coattiva, prosegue la Corte, determina, inoltre, una grave compromissione, in particolare, del dovere tributario – dovere essenziale non solo per la tutela dei diritti sociali, ma anche di gran parte di quelli civili, data l'ingente quantità di risorse necessaria al funzionamento degli apparati sia della tutela giurisdizionale sia della pubblica sicurezza, entrambi indispensabili per la garanzia di tali diritti.

Da questo punto di vista, la descritta, grave inadeguatezza dei meccanismi legislativi della riscossione coattiva nel nostro Paese concorre a impedire «di fatto» alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli di cui all'art. 3, secondo comma, Cost..

La Corte costituzionale dichiara tuttavia inammissibili le questioni sollevate dal rimettente in quanto le esigenze prospettate, pur meritevoli di considerazione, implicano una modifica rientrante nell'ambito delle scelte riservate alla discrezionalità del legislatore.

La soluzione prospettata dal remittente, infatti – ovvero la previsione sia di un minimo e un massimo, sia di un rapporto inversamente proporzionale alla somma da riscuotere – non è l'unica astrattamente compatibile con la Costituzione. La circostanza che il servizio della riscossione sia ormai sostanzialmente accentrato, salve limitate eccezioni in ambito locale, presso l'ente pubblico Agenzia delle entrate - Riscossione potrebbe, peraltro, essere considerata dal legislatore al fine di valutare se l'istituto dell'aggio mantenga ancora, in tale contesto, una sua ragion d'essere – posto che rischia di far

ricadere (o fa attualmente ricadere, come si è visto) su alcuni contribuenti, in modo non proporzionato, i costi complessivi di un'attività ormai svolta quasi interamente dalla stessa amministrazione finanziaria e non più da concessionari privati –; o non sia piuttosto divenuto anacronistico e costituisca una delle cause di inefficienza del sistema. Infatti, se il finanziamento della riscossione, da un lato, finisce per gravare prevalentemente sui cosiddetti “contribuenti solventi” e, dall'altro, fornisce risorse insufficienti al corretto esercizio della funzione pubblica di riscossione, si determina anche un disincentivo alla lotta della cosiddetta “evasione da riscossione” nei confronti di chi riesce a sfuggire in senso totale ai propri obblighi, soprattutto se di importo relativamente modesto.

Risulta del resto enorme il numero dei ruoli relativi a tali importi e che, in ogni caso, contribuisce alla genesi delle imponenti cifre che caratterizzano la massa del non riscosso: ciò anche per l'effetto di un quadro normativo che impone lo svolgimento di attività pressoché indistinte per tutte le tipologie di somme iscritte a ruolo. Su tale aspetto, peraltro, la Corte ha già sollecitato il legislatore a una revisione dei criteri di riscossione in modo da garantire maggiore efficacia e tempestività (sentenza n. 51 del 2019).

Anche un obbligo tributario di ridotto ammontare, come può essere spesso quello derivante da imposte locali, concretizza l'inderogabile dovere di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e in quanto tale deve essere considerato dall'ordinamento, pena non solo la perdita di rilevanti quote di gettito ma altresì il determinarsi di «disorientamento e amarezza per coloro che tempestivamente adempiono e ulteriore spinta a sottrarsi al pagamento spontaneo per molti altri» (Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione 8 aprile 2021, n. 4, pagina 31).

I principali Paesi europei (Germania, Francia, Spagna, Gran Bretagna) hanno, del resto, da tempo superato l'istituto dell'aggio e posto a carico della fiscalità generale le ingenti risorse necessarie al corretto funzionamento della riscossione.

Tale soluzione, peraltro, è stata in vigore per circa quindici anni anche nel nostro ordinamento con il d.P.R. n. 603 del 1973 (Modifiche ed integrazioni al testo unico delle leggi sui servizi della riscossione delle imposte dirette approvato con d.P.R. 15 maggio 1963, n. 858). Non è marginale rilevare che la più autorevole dottrina abbia ritenuto tale soluzione particolarmente efficace, sia in termini di trasparenza contabile, sia al fine di eliminare le disparità di trattamento tra i contribuenti.

Al riscontro *vulnus* degli evocati valori costituzionali la Corte non può, allo stato, porre rimedio, dato che, come detto, il *quomodo* delle soluzioni attinge, in ogni caso, alla discrezionalità del legislatore, secondo uno spettro di possibilità che varia dalla fiscalizzazione degli oneri della riscossione (così come lo sono già, del resto, quelli relativi all'attività di controllo e di accertamento), eventualmente escluse le spese di notifica della cartella e

quelle esecutive, alla previsione di soluzioni, anche miste, che prevedano criteri e limiti adeguati per la determinazione di un “aggio” proporzionato.

Attività parlamentare

Il 30 giugno 2021, le Commissioni 6^a del Senato e VI della Camera hanno approvato il [documento conclusivo](#) dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario, nell'ambito della quale è trattato anche il tema della riforma del sistema di riscossione. In particolare, le Commissioni concordano nel ritenere che «l'attività di riscossione deve andare incontro ad una vera e propria “rivoluzione manageriale”, in grado di superare l'approccio meramente formale e virare verso una gestione del processo produttivo interamente concentrata su efficienza ed efficacia.».