

Ne bis in idem: la Corte Costituzionale interviene sul “doppio binario”, censurando il cumulo di sanzioni amministrative e penali

11 luglio 2022

Con la sentenza n. 149/2022, depositata lo scorso 17 giugno, la Consulta ha dichiarato, per la prima volta, l'illegittimità costituzionale dell'articolo 649 del codice di procedura penale (“c.p.p.”) nella parte in cui non vieta l'apertura o la prosecuzione di un procedimento penale a carico di chi sia già stato destinatario di una sanzione amministrativa per la medesima violazione.

La pronuncia riguarda specificamente la materia del **diritto d'autore**, ma potrebbe aprire la strada ad ulteriori interventi della Consulta – se non, prima, del legislatore stesso – con riferimento alle altre ipotesi di c.d. “doppio binario sanzionatorio” presenti nel nostro sistema (si pensi, ad esempio, alle sanzioni amministrative e penali in materia di **abusi di mercato**).

La Corte Costituzionale ha, infatti, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 649 c.p.p., nella parte in cui non prevede che il giudice pronunci sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere nei confronti di un imputato per uno dei delitti previsti dall'**art. 171-ter della legge 22 aprile 1941, n. 633** (la “Legge sul diritto d'autore”) il quale, in relazione al medesimo fatto, sia già stato sottoposto a procedimento, definitivamente conclusosi, per l'illecito amministrativo di cui all'**art. 174-bis** della medesima legge.

La Corte, quindi, ha invitato il legislatore a rimodulare la disciplina in esame e ha auspicato una “*rimitazione complessiva dei vigenti sistemi di doppio binario sanzionatorio*”.

If you have any questions concerning this memorandum, please reach out to your regular firm contact or the following authors.

MILAN

Pietro Fioruzzi
+39 02 7260 8214
pfioruzzi@cgsh.com

Giulia Checcacci
+39 02 7260 8224
gcheccacci@cgsh.com

ROME

Giuseppe Scassellati Sforzolini
+39 06 6952 2220
gscassellati@cgsh.com

Bernardo Massella Ducci Teri
+39 06 6952 2290
bmassella@cgsh.com

Paola Maria Onorato
+39 06 6952 2654
ponorato@cgsh.com



1. I passaggi principali della pronuncia della Consulta

Con la sentenza n. 149/2022, la Corte Costituzionale ha preso posizione in merito al rapporto tra il principio del *ne bis in idem* e i sistemi a c.d. “doppio binario sanzionatorio” – seppur limitatamente all’ambito del diritto d’autore. Ha, infatti, stabilito che **viola il principio del *ne bis in idem***, previsto dal diritto europeo (Art. 50 della Carta dei Diritti fondamentali dell’Unione Europea; di seguito “CDFUE”) e dalla Carta Europea dei Diritti dell’Uomo (di seguito “CEDU”; Art. 4. Prot. 7, CEDU), **l’instaurazione di un processo penale nei confronti di un soggetto già sanzionato in via amministrativa per la medesima violazione**.

Il caso di specie riguardava il titolare di una copisteria rinviato a giudizio per il reato previsto dall’art. 171-ter della Legge sul diritto d’autore, per avere fotocopiato abusivamente dei libri di testo, dopo essere già stato sanzionato dal Prefetto per il medesimo fatto al pagamento di una sanzione pecuniaria di quasi 6.000 euro, ex art. 174-bis della stessa legge.

Accogliendo la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Verona sull’art. 649 c.p.p., che prevede il “*Divieto di un secondo giudizio*” limitatamente al solo ambito penale e non anche alle ipotesi in cui vi sia stato un parallelo procedimento amministrativo, la Consulta ha ritenuto integrati tutti i presupposti di operatività del divieto di *bis in idem*, delineati nel corso degli anni dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo e adottati anche dalla Corte di Giustizia dell’Unione Europea.

Si riportano, in estrema sintesi, i principali passaggi argomentativi della pronuncia, che ripercorrono a grandi linee le fondamentali tappe evolutive del

principio in esame:

- il divieto di *bis in idem*, inteso quale tutela per l’imputato non solo contro l’inflizione di una seconda pena, ma prima ancora contro la possibilità di subire un secondo processo per il medesimo fatto, trova esplicito riconoscimento a livello comunitario, nell’art. 50 CDFUE, ed internazionale, nell’art. 4, par. 1, Prot. 7, CEDU;
- ai fini dell’operatività del *ne bis in idem* come interpretato dalla giurisprudenza sovranazionale risulta necessario accertare la sussistenza **(i)** di un *idem factum*¹; **(ii)** di una previa decisione, ormai divenuta irrevocabile, sulla responsabilità penale dell’imputato, sia essa di assoluzione o di condanna²; **(iii)** di un *bis*, ossia un secondo procedimento o processo di natura sostanzialmente penale per i medesimi fatti;
- la natura sostanzialmente penale di un procedimento dev’essere individuata tenendo conto non soltanto della qualificazione giuridica dei fatti all’interno del singolo ordinamento nazionale, ma anche della reale natura dell’illecito e della natura e del grado di severità della sanzione (come da costante giurisprudenza della Corte di Strasburgo)³;
- l’inizio o la prosecuzione di un secondo procedimento di carattere sostanzialmente punitivo nei confronti di un soggetto già definitivamente giudicato nell’ambito di un diverso procedimento (sempre di “natura penale”) non viola il *ne bis in idem* solo allorché (tra le altre cose) i due procedimenti siano complementari e intercorra una “*connessione sostanziale e temporale sufficientemente stretta*” tra gli stessi⁴;
- alla luce dei predetti principi, lo specifico sistema di “doppio binario” sanzionatorio previsto dalla normativa italiana in materia di

¹ Come stabilito dalla sentenza della Grande Camera della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, *Zolotoukhine contro Russia* del 10 febbraio 2009, il presupposto dell’*idem factum* deve essere valutato prendendo in considerazione i fatti materiali sui quali si fondano le due accuse, indipendentemente dalla loro qualificazione giuridica.

² Cfr. Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, Grande Camera, *Zolotoukhine contro Russia*, paragrafo 107.

³ Si tratta dei criteri individuati dalla Corte di Strasburgo nel *leading case* “*Engel e altri contro Paesi Bassi*”, 8 giugno 1976.

⁴ Cfr. sentenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, Grande Camera, *A e B contro Norvegia* del 15 novembre 2016, secondo la quale ciò è ravvisabile quando (i) i due procedimenti perseguano scopi complementari e concernano diversi aspetti del medesimo illecito; (ii) la duplicità di procedimenti sia prevedibile; (iii) sia evitata ogni duplicazione nella raccolta e valutazione delle prove; (iv) siano previsti meccanismi di compensazione volti ad evitare che l’interessato sia sottoposto ad una sanzione complessiva eccessivamente gravosa. Conclusioni simili sono state raggiunte anche dalla Corte di Giustizia dell’Unione Europea (cfr. sentenze della Corte di Giustizia dell’Unione Europea, Grande Sezione, cause C-537/16, *Garlsson Real Estate SA* e altri, C-524/15, *Menci* e C-596/16 e 597/16, *Di Puma* e altri, del 20 marzo 2018).

protezione del diritto d'autore si pone in aperto contrasto con il divieto di *bis in idem* di matrice comunitaria e convenzionale, dal momento che gli artt. 171-ter e 174-bis della Legge sul diritto d'autore hanno ad oggetto esattamente le medesime condotte materiali e che le sanzioni amministrative previste dall'art. 174-bis hanno un'innegabile natura punitiva.

All'esito del proprio percorso argomentativo, dunque, la Consulta ha dichiarato l'art. 649 c.p.p. costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che il giudice pronunci sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere nei confronti di un imputato per uno dei delitti previsti dall'art. 171-ter della Legge sul diritto d'autore, che sia già stato sottoposto, per il medesimo fatto, a procedimento amministrativo ex art. 174-bis della stessa legge, definitivamente conclusosi.

2. La portata innovativa della sentenza e l'invito rivolto al legislatore

La pronuncia della Consulta riveste un'innegabile portata innovativa, ponendo le basi per un importante cambio di rotta nell'interpretazione del complesso rapporto tra *ne bis in idem* e doppio binario sanzionatorio.

Sin dalla storica pronuncia "Grande Stevens", con cui i giudici di Strasburgo hanno condannato l'Italia per il sistema sanzionatorio a doppio binario previsto dal Testo Unico della Finanza in materia di abusi di mercato (D. Lgs. 58/1998)⁵, la Corte Costituzionale aveva infatti sempre rigettato le questioni di costituzionalità di volta in volta proposte in relazione all'art. 649 c.p.p., così non pronunciandosi sulla presunta incompatibilità dei sistemi sanzionatori penal-amministrativi.

La sentenza in commento segna pertanto un primo decisivo passo avanti della Consulta sul tema, stabilendo come la duplicazione di sanzioni – e prima ancora di procedimenti – per la medesima violazione in materia di diritto d'autore determini un ingiustificato raddoppio di sofferenze e costi a carico della persona interessata: per evitarli, è dunque necessario che il procedimento penale si concluda non appena la sanzione amministrativa già irrogata nei

suoi confronti diventi definitiva.

Sebbene la Consulta evidenzi più volte come la dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale dell'art. 649 c.p.p. debba intendersi "*con specifico riferimento al regime di 'doppio binario' sanzionatorio previsto in materia di tutela del diritto d'autore*", i principi alla base della decisione sono astrattamente applicabili a tutti i casi in cui "*due procedimenti origin[ari]no dalla medesima condotta, ma seguono poi percorsi autonomi, che non si intersecano né si coordinano reciprocamente in alcun modo*". Su questa linea, i giudici non si limitano a invitare il legislatore a "*rimodulare la disciplina in esame*", ma auspicano anche una "*rimeditazione complessiva dei vigenti sistemi di doppio binario sanzionatorio alla luce dei principi enunciati dalla Corte EDU, dalla Corte di giustizia e da questa stessa Corte*".

Occorrerà attendere per vedere se il legislatore accoglierà tale invito, non potendosi escludere, in caso di inerzia, ulteriori interventi della Consulta anche in relazione ad altri ambiti nei quali è previsto il doppio binario sanzionatorio, come ad esempio quello degli abusi di mercato. In questa prospettiva, la Corte potrebbe finalmente dichiarare illegittima l'instaurazione di un procedimento penale per condotte già sanzionate in via amministrativa da parte della Consob.

...

CLEARY GOTTLIB

⁵ Cfr. Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Sez. II, Grande Stevens contro Italia del 4 marzo 2014.