



Sentenza n. 149 del 2022

Presidente: Giuliano Amato - Giudice relatore e redattore: Francesco Viganò

decisione del 10 maggio 2022, deposito del 16 giugno 2022

comunicato stampa del [16 giugno 2022](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

atto di promovimento: [ordinanza n. 152 del 2021](#)

parole chiave:

PROCESSO PENALE – DIRITTO AL *NE BIS IN IDEM* – SANZIONI AMMINISTRATIVE
DI CARATTERE PUNITIVO – DOPPIO BINARIO SANZIONATORIO – VIOLAZIONE
DEL DIRITTO D'AUTORE

disposizione impugnata:

- Art. 649 del [codice di procedura penale](#)

disposizioni parametro:

- art. 117, primo comma, della [Costituzione](#)

- art. 4 del Protocollo n. 7 alla [Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali \(CEDU\)](#)

dispositivo:

accoglimento

Con ordinanza del 17 giugno 2021, il Tribunale ordinario di Verona, sezione penale, aveva sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale, «**nella parte in cui non prevede l'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio nei confronti dell'imputato, al quale, con riguardo agli stessi fatti, sia già stata irrogata in via definitiva, nell'ambito di un procedimento amministrativo non legato a quello penale da un legame materiale e temporale sufficientemente stretto, una sanzione avente carattere sostanzialmente penale ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dei relativi protocolli**», in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

Il rimettente, nell'ordinanza citata, riferiva che, nel giudizio *a quo*, doveva giudicare della responsabilità penale di un imputato per il delitto di riproduzione abusiva e vendita di opere letterarie abusivamente riprodotte di cui all'art. 171-ter, primo comma, lettera b), della legge 22 aprile 1941, n. 633, e che, per i medesimi fatti, l'imputato era già stato destinatario in via definitiva della sanzione amministrativa prevista dall'art. 174-bis della medesima legge n. 633 del 1941.

In via preliminare, la Corte costituzionale respinge le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura dello Stato, tra cui quella sulla mancata applicazione diretta dell'art. 50 della Carta dei

diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), che avrebbe permesso al giudice *a quo* di disapplicare le norme sanzionatorie per il delitto di cui era accusato l'imputato.

Con specifico riferimento a tale seconda eccezione, la Corte ricorda la propria ormai consolidata giurisprudenza, secondo la quale l'eventuale effetto diretto, negli ordinamenti degli Stati membri, dei diritti riconosciuti dalla Carta (e delle norme di diritto derivato attuative di tali diritti) non rende inammissibili le questioni di legittimità costituzionale che denuncino il contrasto tra una disposizione di legge nazionale e quei medesimi diritti, «i quali intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla stessa Costituzione italiana». Qualora questioni siffatte siano sollevate da un giudice, come accaduto nel caso di specie, la Corte ritiene di non potersi sottrarre dal sindacarle nel merito, «in un'ottica di arricchimento degli strumenti di tutela dei diritti fondamentali» che «vede tanto il giudice comune quanto questa Corte impegnati a dare attuazione al diritto dell'Unione europea nell'ordinamento italiano».

Peraltro, il giudice *a quo* aveva sollevato questione di costituzionalità della disciplina censurata in ragione del suo asserito contrasto non già con l'art. 50 CDFUE, bensì – unicamente – con l'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost. Del resto, aggiunge la Corte, rispetto allo strumento della disapplicazione da parte del singolo giudice, la dichiarazione di illegittimità costituzionale richiesta dal rimettente assicurerebbe «al diritto al *ne bis in idem* – riconosciuto assieme dalla Costituzione italiana (sentenza n. 200 del 2016), dall'art. 4 Prot. n. 7 CEDU e dall'art. 50 CDFUE – una tutela certa e uniforme nell'intero ordinamento. Il che è tanto più essenziale in una materia, come quella penale, dominata dal principio di stretta legalità».

Sempre in via preliminare, il giudice delle leggi precisa i confini del *petitum*. Per quanto, infatti, il dispositivo dell'ordinanza di rimessione formuli questione di legittimità costituzionale dell'art. 649 c.p.p. con riferimento a tutti i casi in cui, con riguardo ad uno stesso fatto, «sia stata già irrogata in via definitiva, nell'ambito di un procedimento amministrativo non legato a quello penale da un legame materiale e temporale sufficientemente stretto, una sanzione avente carattere sostanzialmente penale ai sensi della [CEDU] e dei relativi protocolli», la Corte rileva che «l'intero sviluppo argomentativo della parte motiva dell'ordinanza evidenzia [...] che il rimettente ha inteso censurare l'art. 649 cod. proc. pen. con specifico riferimento al regime di “doppio binario” sanzionatorio previsto in materia di tutela del diritto d'autore». La questione, pertanto, deve essere intesa come mirante unicamente a estendere la disciplina di cui all'art. 649 c.p.p. all'ipotesi in cui l'imputato di uno dei delitti previsti dall'art. 171-ter della legge n. 633 del 1941 sia già stato sottoposto in via definitiva a sanzione amministrativa per il medesimo fatto ai sensi dell'art. 174-bis della medesima legge.

Così definito il *petitum*, la Corte reputa la questione fondata.

Il giudice delle leggi ricorda, innanzitutto, che il diritto al *ne bis in idem*, già considerato dalla giurisprudenza costituzionale come immanente alle garanzie di cui agli artt. 24 e 111 Cost., trova esplicito riconoscimento, a livello internazionale, nell'art. 4, par. 1, del Protocollo n. 7 alla CEDU, ove si prevede che «[n]essuno può essere perseguito o condannato penalmente dalla giurisdizione dello stesso Stato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato a seguito di una sentenza definitiva conformemente alla legge e alla procedura penale di tale Stato», e la cui *ratio* è quella di tutelare l'imputato non solo contro la prospettiva dell'inflizione di una seconda pena, ma, ancor prima, contro la prospettiva di subire un secondo processo per il medesimo fatto.

In secondo luogo, la Corte richiama la costante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale afferma che i concetti della disposizione convenzionale, quali il divieto di «perseguire» o «punire» e quelli di «procedimenti penali» e «reato», devono essere interpretati alla luce dei noti criteri “Engel”, da tempo utilizzati dalla Corte EDU per fissare il perimetro applicativo della “materia penale” di cui agli artt. 6 e 7 della Convenzione, ai cui fini è decisiva non già la qualificazione della procedura e della sanzione come “penale” da parte dell'ordinamento nazionale, ma la sua natura sostanzialmente “punitiva”.

Dalla medesima giurisprudenza, inoltre, si ricava che l'inizio o la prosecuzione di un secondo procedimento di carattere sostanzialmente punitivo in relazione a un fatto per il quale una persona sia già stata giudicata in via definitiva nell'ambito di un diverso procedimento, pure di carattere

sostanzialmente punitivo, non dà luogo a una violazione del *ne bis in idem* allorché tra i due procedimenti vi sia una **«connessione sostanziale e temporale sufficientemente stretta»**, così che essi **rappresentino una risposta coerente e sostanzialmente unitaria al medesimo illecito**.

La Corte di Strasburgo ha enunciato, in particolare, i seguenti criteri da utilizzare al fine di verificare la sussistenza di tale connessione:

- se i diversi procedimenti perseguano scopi complementari e pertanto concernano diversi aspetti del comportamento illecito in questione;
- se la duplicità di procedimenti in conseguenza della stessa condotta sia prevedibile, in astratto e in concreto;
- se i due procedimenti siano condotti in modo da evitare, nella misura del possibile, ogni duplicazione nella raccolta e nella valutazione delle prove;
- se siano previsti meccanismi che consentano, nel secondo procedimento, di tenere in considerazione la sanzione eventualmente già inflitta nel primo procedimento, in modo da evitare che l'interessato sia sottoposto a un trattamento sanzionatorio complessivo eccessivamente gravoso.

Sulla base di questi criteri giurisprudenziali, declinati alla luce delle peculiari caratteristiche del giudizio di legittimità costituzionale rispetto a quello della Corte EDU, la Corte costituzionale procede a vagliare la censura del rimettente, relativa allo specifico sistema di “doppio binario” sanzionatorio previsto dalla legislazione italiana in materia di protezione del diritto d'autore.

Più nello specifico, l'**art. 171-ter della legge n. 633 del 1941** prevede, ai commi 1 e 2, una vasta gamma di fattispecie delittuose, punite con la pena della reclusione congiunta con quella della multa, mentre il successivo **art. 174-bis** dispone che **«[f]erme le sanzioni penali applicabili, la violazione delle disposizioni previste nella presente sezione»** – tra cui sono incluse quelle di cui all'art. 171-ter – **«è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria pari al doppio del prezzo di mercato dell'opera o del supporto oggetto della violazione, in misura comunque non inferiore a euro 103,00. Se il prezzo non è facilmente determinabile, la violazione è punita con la sanzione amministrativa da euro 103,00 a euro 1032,00»**. Le due disposizioni, dunque, sanzionano esattamente le medesime condotte materiali e, d'altro canto, la lettera dell'art. 174-bis indica inequivocabilmente la volontà del legislatore di cumulare in capo al medesimo trasgressore le due tipologie di sanzioni.

Tale disciplina, pertanto, «crea strutturalmente le condizioni perché uno stesso soggetto possa essere sanzionato, in sede penale e amministrativa, per la medesima condotta», dal momento che i fatti puniti dagli artt. 171-ter e 174-bis della legge n. 633 del 1941 sono esattamente i medesimi, «salvo che nell'ipotesi – verosimilmente di rilievo poco più che teorico, data la tipologia di illecito in questione – di condotte meramente colpose, rilevanti soltanto ai sensi della seconda disposizione».

La previsione di una doppia classe di sanzioni, inoltre, comporta «la prospettiva di più procedimenti sanzionatori che si sviluppano parallelamente o consecutivamente nei confronti del loro autore: l'uno condotto dal pubblico ministero, l'altro dal prefetto», **con la conseguenza che, una volta che il primo dei due si sia concluso, il secondo verrebbe inevitabilmente a costituire un *bis in idem***. D'altra parte, secondo la Corte, alla luce dei criteri Engel e della stessa giurisprudenza costituzionale che li ha adottati e autonomamente sviluppati, **non vi sarebbe dubbio circa la natura punitiva della sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall'art. 174-bis**, la quale «è determinata di regola assumendo come base del calcolo il doppio del prezzo di mercato dell'opera o del supporto oggetto della violazione, moltiplicato per il numero di esemplari abusivamente duplicati o replicati, in modo da infliggere al trasgressore un sacrificio economico superiore al profitto ricavato dall'illecito», e, dunque, ha funzione accentuatamente dissuasiva, come tipicamente è proprio delle sanzioni penali.

Chiarito ciò, la Corte procede a verificare, alla luce dei sopra ricordati criteri enunciati dalla Corte EDU nella sentenza A e B contro Norvegia, se i due procedimenti “punitivi” di cui all'art. 171-ter e 174-bis possano ritenersi «avvinti da una connessione sostanziale e temporale sufficientemente stretta, così che tali procedimenti appaiano come parti di un unico sistema integrato di tutela dei medesimi beni giuridici, insuscettibile di produrre effetti sproporzionati sui diritti fondamentali dell'interessato».

A tal fine, la Corte rileva, in primo luogo, che si deve escludere che i due procedimenti perseguano scopi complementari o concernano diversi aspetti del comportamento illecito: con riguardo allo scopo,

sia le sanzioni penali di cui all'art. 171-*ter*, sia la sanzione amministrativa di cui all'art. 174-*bis* hanno finalità generalpreventiva e di dissuasione dei consociati dal commettere illeciti in tema di diritto d'autore; con riguardo alla condotta, invece, la Corte ha già messo in luce come i fatti puniti dalle due disposizioni siano esattamente i medesimi; in secondo luogo, la Corte sottolinea che la disciplina normativa non prevede «alcun meccanismo atto a evitare duplicazioni nella raccolta e nella valutazione delle prove, e ad assicurare una ragionevole coordinazione temporale dei procedimenti»; infine, la Corte evidenzia che non è previsto alcun meccanismo che consenta, al giudice del secondo procedimento, di tenere conto della sanzione già irrogata nel primo procedimento ai fini della commisurazione dell'ulteriore sanzione, in modo da evitare che una medesima condotta sia punita in modo sproporzionato.

Alla luce di ciò, conclude la Corte, **il sistema di “doppio binario” di cui alla legge n. 633 del 1941 non è normativamente congegnato in modo da assicurare che i due procedimenti sanzionatori previsti apprestino una risposta coerente e sostanzialmente unitaria agli illeciti in materia di violazioni del diritto d'autore. Infatti, i due procedimenti «originano dalla medesima condotta, ma seguono poi percorsi autonomi, che non si intersecano né si coordinano reciprocamente in alcun modo, creando così inevitabilmente le condizioni per il verificarsi di violazioni sistemiche del diritto al *ne bis in idem*».**

A tali violazioni, secondo il giudice delle leggi, è possibile porre almeno parzialmente rimedio attraverso l'intervento, auspicato dal rimettente, sull'art. 649 c.p.p., il quale prevede, al primo comma, che «[l]'imputato proscioltto o condannato con sentenza o decreto penale divenuti irrevocabili non può essere di nuovo sottoposto a procedimento penale per il medesimo fatto, neppure se questo viene diversamente considerato per il titolo, per il grado o per le circostanze, salvo quanto disposto dagli articoli 69 comma 2 e 345» e, al secondo comma, che «[s]e ciò nonostante viene di nuovo iniziato procedimento penale, il giudice in ogni stato e grado del processo pronuncia sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere, enunciandone la causa nel dispositivo».

Pertanto, **la Corte dichiara 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 n. 633 del 1941 che, 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».**

Il giudice costituzionale, tuttavia, è consapevole che tale rimedio «non è idoneo a evitare tutte le possibili violazioni del diritto al *ne bis in idem* fisiologicamente create dalla legge n. 633 del 1941, in particolare nell'ipotesi inversa in cui l'autore della violazione sia stato già definitivamente giudicato per uno dei delitti di cui all'art. 171-*ter* della legge, e sia successivamente sottoposto a procedimento amministrativo ai sensi dell'art. 174-*bis*», né «è idoneo di per sé a conferire razionalità complessiva al sistema, che consente comunque l'apertura di due procedimenti e il loro svolgimento parallelo, con conseguente duplicazione in capo all'interessato dei costi personali ed economici di cui si è detto».

Pertanto, la pronuncia si conclude con un **invito, rivolto dalla Corte al legislatore, affinché quest'ultimo provveda a rimodulare «la disciplina in esame in modo da assicurare un adeguato coordinamento tra le sue previsioni procedurali e sanzionatorie, nel quadro di un'auspicabile rimediazione 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».**

Lorenzo Madau