

# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **161/2004** (ECLI:IT:COST:2004:161)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALI**

Presidente: **ZAGREBELSKY** - Redattore: **FLICK**

Udienza Pubblica del **09/03/2004**; Decisione del **26/05/2004**

Deposito del **01/06/2004**; Pubblicazione in G. U. **09/06/2004**

Norme impugnate:

Massime: **28488 28489 28490 28491 28492 28493**

Atti decisi:

N. 161

## SENTENZA 26 MAGGIO - 1° GIUGNO 2004

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY; Giudici: Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfonso QUARANTA,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 2621 e 2622 del codice civile, come sostituiti dall'art. 1 del decreto legislativo 11 aprile 2002, n. 61 (Disciplina degli illeciti penali e amministrativi riguardanti le società commerciali, a norma dell'articolo 11 della legge 3 ottobre 2001, n. 366); dell'art. 1 del d.lgs. 11 aprile 2002, n. 61, e dell'art. 11 della legge 3 ottobre 2001, n. 366 (Delega al Governo per la riforma del diritto societario); dell'art. 11, comma 1, lettera *a*), numero 1, della legge 3 ottobre 2001, n. 366, e dell'art. 2621, terzo e quarto comma, del codice civile, come sostituito dall'art. 1 del d.lgs. 11 aprile 2002, n. 61, promossi con ordinanze del 19 settembre 2002 del Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Forlì, dell'11 dicembre 2002 del Tribunale di Melfi e del 12 febbraio 2003 del Tribunale di Milano, rispettivamente iscritte al n. 535 del registro ordinanze 2002 e ai nn. 171

e 400 del registro ordinanze 2003 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2002 e nn. 14 e 26, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2003.

*Visti* gli atti di costituzione di G. F., U. L. e A. Z. nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

*udito* nell'udienza pubblica del 9 marzo 2004 il Giudice relatore Giovanni Maria Flick;

*uditi* gli avvocati Lucio Lucia e Vittorio Virga per G.F., Giorgio Pirroni per U. L., Edda Gandossi e Alessandro Sammarco per A. Z. e l' avvocato dello Stato Oscar Fiumara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1.1. — Con l'ordinanza indicata in epigrafe il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Forlì ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, degli artt. 2621 e 2622 del codice civile, come sostituiti dall'art. 1 del decreto legislativo 11 aprile 2002, n. 61 (Disciplina degli illeciti penali e amministrativi riguardanti le società commerciali, a norma dell'articolo 11 della legge 3 ottobre 2001, n. 366).

Il giudice *a quo* premette, in punto di fatto, che il 4 maggio 2001 l'erede legittimo del socio di una società in nome collettivo, deceduto *ab intestato*, aveva sporto «denuncia-querela» nei confronti del fratello — coerede e «gestore» della predetta società — lamentando che questi, investito della richiesta di liquidazione della propria quota, gli aveva offerto una somma del tutto inadeguata rispetto al reale valore dell'azienda sociale. Il denunciante aveva dedotto, altresì, che la «situazione patrimoniale societaria» presentata dal denunciato «alla Confartigianato di Cesenatico, per la redazione del bilancio al 31 dicembre 1999», esponeva dati assai diversi da quelli risultanti dalla dichiarazione di successione presentata dal medesimo ad un notaio.

Instaurato un procedimento penale nei confronti del denunciato per i reati di tentata truffa (artt. 56 e 640 cod. pen.) e false comunicazioni sociali (art. 2621 cod. civ.), il pubblico ministero, all'esito delle indagini, aveva formulato richiesta di archiviazione, non accolta tuttavia dal giudice rimettente, che aveva conseguentemente fissato udienza in camera in consiglio.

Essendo nelle more sopravvenuto il d.lgs. n. 61 del 2002, modificativo delle disposizioni penali in materia di società, il denunciante aveva proposto, in base alla disposizione transitoria di cui all'art. 5 del medesimo decreto legislativo, querela in ordine al reato di cui al nuovo art. 2622 cod. civ.: querela che il rimettente ritiene tuttavia priva di ogni effetto per mancata osservanza delle forme prescritte a pena di nullità dagli artt. 333 e 337 cod. proc. pen., ed in particolare perché presentata — sia quanto al testo che quanto alla sottoscrizione del querelante e del suo difensore — in copia fotostatica. Irregolarità, questa, che ad avviso del giudice *a quo* non potrebbe considerarsi sanata dal successivo «atto di ratifica», redatto in calce e sottoscritto da un ufficiale di polizia giudiziaria e dal querelante, nel quale pure si conferma il contenuto della querela: e ciò sia perché tale conferma esulerebbe dai poteri accertativi del pubblico ufficiale che riceve la querela, il quale sarebbe chiamato unicamente a stabilire l'identità del querelante; sia perché la sottoscrizione del verbale di ratifica da parte di quest'ultimo non potrebbe essere riferita al contenuto della querela, in quanto posta in calce ad altro atto; sia, infine, perché la ratifica potrebbe sanare un atto viziato, ma non un atto inesistente, quale sarebbe quello mancante di sottoscrizione.

Posto, quindi, che il fatto di false comunicazioni sociali ascritto alla persona sottoposta alle

indagini, di cui all'originario art. 2621 cod. civ., risulterebbe attualmente riconducibile alle due distinte ipotesi criminose — di natura rispettivamente contravvenzionale e delittuosa — previste dai nuovi artt. 2621 e 2622 dello stesso codice (come sostituiti dall'art. 1 del d.lgs. n. 61 del 2002), il giudice *a quo* conclude che in ordine all'ipotesi delittuosa di cui all'art. 2622 cod. civ. dovrebbe essere disposta, allo stato, l'archiviazione per difetto di querela; mentre la fattispecie di cui all'art. 2621 cod. civ. (perseguibile d'ufficio), anche in caso di rigetto della richiesta di archiviazione e di «imputazione coatta», dovrebbe essere «considerata secondo la sua nuova natura contravvenzionale», con ogni conseguenza anche in ordine ai termini di prescrizione.

Ad avviso del rimettente, peraltro, i citati artt. 2621 e 2622 cod. civ. dovrebbero considerarsi costituzionalmente illegittimi sotto plurimi profili.

Premesso che le ipotesi criminose previste dalle norme denunciate integrerebbero una «fattispecie a formazione progressiva» — venendo punita, nell'un caso, la «dichiarazione infedele», e nell'altro «la dichiarazione infedele a cui consegua un danno specifico e concreto per singoli soci e creditori» — il giudice *a quo* assume, anzitutto, che il «combinato disposto» delle due norme violerebbe l'art. 3 Cost., in rapporto alla diversità delle «risposte repressive» da esse rispettivamente contemplate: una diversità tale da implicare addirittura il passaggio da un illecito contravvenzionale ad altro di natura delittuosa, con conseguente esclusione della punibilità della forma tentata del reato di cui all'art. 2621 cod. civ. L'identità del dolo specifico che caratterizza le due fattispecie — costituito dall'intenzione di ingannare i soci o il pubblico e dal fine di conseguire per sé o per altri un ingiusto profitto — renderebbe infatti irragionevole tale sperequazione; né varrebbe, in contrario, il rilievo che l'evento di danno, costitutivo dell'ipotesi delittuosa, deve riflettersi nella relativa componente psicologica, dato che l'elemento differenziale si esaurirebbe nella rappresentazione — anche in termini di mera accettazione del rischio, ossia di dolo eventuale — di un danno causato a terzi (soci e creditori) quale conseguenza di una «primaria e diversa volontà di base», comune alle due ipotesi (la frode in danno dei soci o del pubblico).

La natura contravvenzionale del reato previsto dall'art. 2621 cod. civ. risulterebbe, inoltre, in sé e per sé, del tutto inadeguata rispetto alle caratteristiche oggettive e soggettive del fatto incriminato, e perciò contrastante con la funzione rieducativa della pena, sancita dall'art. 27, terzo comma, Cost., la quale implica che la sanzione penale debba essere ragionevolmente proporzionata ai fatti riconducibili allo specifico paradigma punitivo. In via di principio, infatti, il modello della contravvenzione è indicativo della «*parvitas materiae*» e implica la punibilità anche a titolo di semplice colpa: donde la sua incoerenza con una figura criminosa, quale quella delle false comunicazioni sociali, che, sul piano oggettivo, si traduce — alla luce di una consolidata giurisprudenza di legittimità, formatasi in rapporto al vecchio testo della norma incriminatrice — in un fatto «altamente lesivo di un bene pubblico», quale la «trasparenza del mercato, fattore primario e fondante di una moderna società liberale»; e, sul piano soggettivo, lungi dall'essere punibile indifferentemente a titolo di dolo o di colpa, richiede il dolo nella sua forma più intensa (il dolo specifico).

La natura contravvenzionale del reato di cui all'art. 2621 cod. civ. risulterebbe peraltro lesiva anche del principio di uguaglianza, sotto un duplice profilo. Da un lato, infatti, essa implicherebbe una irragionevole disparità di trattamento delle false comunicazioni sociali rispetto ad altri reati di frode lesivi del medesimo interesse alla trasparenza del mercato, quali, in specie, i reati di aggio «comune» (art. 501 cod. pen.) e «speciale» (art. 2637 cod. civ., come sostituito dal d.lgs. n. 61 del 2002), configurati come delitti e puniti con la pena della reclusione fino ad un massimo, rispettivamente, di tre e cinque anni. Dall'altro lato, la natura contravvenzionale dell'illecito renderebbe non più perseguibile, ai sensi degli artt. 9 e 10 cod. pen., la falsità *ex art.* 2621 cod. civ. commessa all'estero: con la conseguenza che, nel caso di bilanci consolidati di gruppi di società con ramificazioni internazionali, il falso consumato in una società controllata avente sede all'estero — ma i cui effetti lesivi dell'interesse pubblico

alla trasparenza del mercato «si determinano, identicamente, nel bilancio della controllante italiana», e quindi nel territorio dello Stato — resterebbe «inopinatamente» esente da pena, a differenza di tutti gli altri falsi in bilancio «non 'viziati' *ab origine* in questo modo».

Il rimettente dubita, altresì, della legittimità costituzionale dell'art. 2622 cod. civ., nella parte in cui prevede la perseguibilità a querela per il reato di “falso con danno” da esso delineato. La circostanza che tale reato postuli la lesione di interessi patrimoniali di singoli soci o creditori non escluderebbe, infatti, la sua natura «ontologicamente plurioffensiva», giacché detta lesione discenderebbe «imprescindibilmente» dalla pregressa offesa di un interesse diffuso e indisponibile, quale quello alla trasparenza del mercato: interesse peraltro evocato in modo esplicito dalla norma incriminatrice, allorché richiede l'intento dell'agente di ingannare il pubblico.

In aggiunta a ciò, i soggetti legittimati alla proposizione della querela si troverebbero in concreto nella impossibilità di esercitare il relativo diritto, non disponendo di strumenti per verificare la sussistenza della falsità integratrice del reato. I soci potrebbero infatti prendere visione del bilancio, unitamente ai suoi allegati, dopo che questo è depositato, ma senza poter conoscere le modalità ed i passaggi della sua redazione. Non varrebbero a tal fine strumenti come il diritto di consultazione riconosciuto dall'originario art. 2489 cod. civ. ai soci di società a responsabilità limitata (circoscritto, per costante giurisprudenza, ai soli libri contabili, senza estendersi alle altre scritture); o come la facoltà, prevista dallo stesso articolo, di chiedere la revisione della gestione (accordata — al pari di quella di denuncia al tribunale *ex art.* 2409 cod. civ. — ad una minoranza qualificata, e non anche al socio *uti singulus*); ovvero ancora come la presenza del collegio sindacale (organo che, quando esiste, è normalmente espressione della maggioranza, e non potendo comunque ipotizzarsi, per il socio titolare del diritto di querela, un onere di ricognizione «mediata» dall'intervento dei sindaci); mentre, poi, i creditori sociali risulterebbero privi anche delle limitate facoltà di accesso riconosciute ai soci. In quest'ottica, il regime di perseguibilità a querela finirebbe per condurre, pur in presenza della lesione di un preminente interesse pubblico, alla sostanziale impunità degli autori del falso, con conseguente violazione degli artt. 24, primo comma, e 3 Cost.

La stessa procedibilità d'ufficio, prevista dall'art. 2622 cod. civ. con riferimento alle società quotate, risulterebbe d'altro canto «illusoria» e foriera di possibili disparità di trattamento, avuto riguardo al caso in cui la società quotata sia una *holding* che controlla società non quotate. Alla stregua, infatti, di quanto affermato dalla giurisprudenza di legittimità, gli amministratori della società controllante non risponderebbero penalmente della falsità del bilancio consolidato, ove questa derivi da dati contabili contenuti nei bilanci delle società controllate, non essendo titolari di alcun potere di accertamento sulla veridicità dei dati trasmessi dalla società del gruppo: onde la falsità del bilancio consolidato di società quotate, che derivi da falsità dei bilanci di società controllate non quotate, non sarebbe, in realtà, perseguibile d'ufficio.

Da ultimo, il rimettente osserva come il regime di perseguibilità a querela si presenti irragionevole e lesivo del principio di uguaglianza anche in rapporto all'istituto della remissione. Posto che fra le ipotesi criminose previste dagli artt. 2621 e 2622 cod. civ. sarebbe ravvisabile — anche alla luce della clausola di salvezza con cui la prima delle due norme esordisce — un rapporto di specialità, la remissione della querela per il reato di cui all'art. 2622 cod. civ. escluderebbe, per il suo effetto estintivo, anche la configurabilità del reato di cui all'art. 2621 cod. civ.; con la conseguenza che ragioni transattive di natura privata verrebbero a prevalere su un interesse pubblico comunque tutelato dall'ordinamento tramite il citato art. 2621 cod. civ.: in sostanza, l'iniziativa conciliatoria del singolo «danneggiato patrimoniale» precluderebbe la tutela diffusa degli «ingannati».

1.2. — Nel giudizio di costituzionalità è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che la

questione sia dichiarata inammissibile o comunque non fondata.

Ad avviso della difesa erariale, la questione sarebbe irrilevante nel giudizio *a quo*, quantomeno con riferimento all'art. 2622 cod. civ., in quanto la dichiarata nullità della querela — proposta per il nuovo reato di cui al citato articolo — impedirebbe al giudice rimettente ogni possibile giudizio.

Nel merito, la diversa configurazione dei reati di cui agli artt. 2621 e 2622 cod. civ. — contravvenzione l'uno, delitto l'altro — non potrebbe essere ritenuta contrastante con l'art. 3 Cost. sul solo rilievo dell'identità del dolo specifico che connota le due fattispecie, in quanto tale assunto presupporrebbe la possibilità di confrontare il dolo specifico richiesto da norme incriminatrici «in modo assoluto ed astratto», isolandolo dagli altri elementi delle fattispecie.

Né potrebbe ventilarsi il contrasto del nuovo art. 2621 cod. civ. con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., sotto il profilo della proporzionalità della sanzione, facendo leva sulla pregressa giurisprudenza della Corte di cassazione in ordine all'oggettività giuridica della fattispecie, dovendo essere riconosciuta al legislatore ordinario la facoltà di una «diversa graduazione» dell'interesse protetto rispetto alla legge precedente.

Il medesimo rilievo impedirebbe di ravvisare nel regime di perseguibilità a querela del reato di cui all'art. 2622 cod. civ. una violazione dell'art. 24, primo comma, Cost.: e ciò a prescindere dalla considerazione che il giudice *a quo*, identificando nella previsione di una condizione di procedibilità un impedimento alla tutela in giudizio di diritti soggettivi o interessi legittimi, confonderebbe la garanzia costituzionale inerente a tale tutela con l'obbligatorietà dell'azione penale, prevista da altra norma costituzionale, della quale è titolare il pubblico ministero.

2.1. — Con l'ordinanza indicata in epigrafe il Tribunale di Melfi ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto legislativo 11 aprile 2002, n. 61 e dell'art. 11 della legge 3 ottobre 2001, n. 366 (Delega al Governo per la riforma del diritto societario), nella parte in cui hanno modificato il termine di prescrizione del reato di false comunicazioni sociali previsto dalle norme vigenti anteriormente alla riforma.

Il giudice *a quo* premette di essere investito, a seguito di decreto del giudice dell'udienza preliminare del 28 giugno 2000, del processo nei confronti di persone imputate del reato di false comunicazioni sociali di cui all'originario art. 2621 cod. civ., relativamente a fatto commesso negli anni 1993-1994.

L'originario art. 2621 cod. civ. configurava le false comunicazioni sociali come delitto perseguibile d'ufficio, punendolo con la pena della reclusione da uno a cinque anni, oltre la multa: sicché, ai sensi degli artt. 157 e 160 cod. pen., il termine di prescrizione del reato era di dieci anni, prolungabili fino a quindici in presenza di cause di interruzione.

Il d.lgs. n. 61 del 2002, in conformità alle previsioni dell'art. 11 della legge delega n. 366 del 2001, ha per contro scisso la figura criminosa in due nuove fattispecie: la prima (art. 2621 cod. civ.) configurata come reato di pura condotta, perseguibile d'ufficio e punito con l'arresto fino ad un anno e sei mesi; la seconda (art. 2622 cod. civ.) configurata come reato di evento (costituito dal danno per i soci o i creditori), punito con la pena della reclusione da sei mesi a tre anni e, per le società non quotate, perseguibile a querela. In assenza di disposizioni derogatorie della disciplina generale, ne è quindi derivata anche una modifica dei termini di prescrizione: la fattispecie contravvenzionale di cui all'art. 2621 cod. civ. si prescrive, difatti, in tre anni, prolungabili sino a quattro anni e mezzo; quella delittuosa di cui all'art. 2622 cod. civ. in cinque anni, prolungabili sino a sette e mezzo.

A fronte di ciò, il fatto contestato agli imputati — riconducibile al nuovo art. 2621 cod. civ. (che si porrebbe in indiscutibile rapporto di successione rispetto alla vecchia fattispecie) — risulterebbe dunque prescritto, a differenza di quanto avverrebbe ove si applicasse il termine di prescrizione originario.

Il rimettente ritiene, tuttavia, che la modifica del termine prescrizionale operata dalle norme impugnate, in combinato disposto con gli artt. 157 e 160 cod. pen., si ponga in contrasto con il parametro costituzionale della razionalità.

Al riguardo, il giudice *a quo* osserva preliminarmente, sul piano dell'ammissibilità della questione, come la più recente giurisprudenza di questa Corte abbia ammesso la possibilità di un sindacato di costituzionalità sulle norme penali di favore, pur a fronte del principio di irretroattività della legge penale sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost., ritenendo che — fermo il divieto di sottoporre a pena (o a pena più grave) fatti disciplinati in modo più favorevole al momento della commissione — il requisito della rilevanza della questione sussista ogni qualvolta dalla decisione possano comunque derivare effetti giuridici (in specie, sulla formula di proscioglimento o sulla base normativa della pronuncia del giudice *a quo*). La stessa giurisprudenza costituzionale, d'altro canto, nell'affermare che l'art. 25 Cost. attribuisce in via esclusiva al legislatore il potere di creare e modificare le fattispecie penali, precludendo alla Corte qualunque pronuncia manipolativa di queste ultime, avrebbe tuttavia sempre riconosciuto l'ammissibilità del sindacato quando si tratti di verificare il rispetto del principio di uguaglianza, nonché la razionalità della norma.

La questione di costituzionalità — che non attiene alla natura ed all'entità della pena, ma esclusivamente al termine di prescrizione — dovrebbe pertanto considerarsi ammissibile: giacché, da un lato, essa inerisce alla razionalità della norma impugnata; e, dall'altro, non implicherebbe comunque una applicazione retroattiva in senso sfavorevole della fattispecie incriminatrice, ma soltanto — essendo il fatto oggetto di giudizio anteriore all'entrata in vigore della norma modificativa — l'assoggettamento dello stesso al termine di prescrizione già previsto al momento della sua commissione (la situazione, per tale aspetto, sarebbe perfettamente analoga a quella conseguente alla mancata conversione di decreti-legge contenenti norme penali di favore).

Quanto, poi, alla non manifesta infondatezza della questione, il rimettente assume che l'attuale termine di prescrizione del reato di false comunicazioni sociali non produttive di danno patrimoniale ai soci o ai creditori, di cui all'art. 2621 cod. civ., risulterebbe palesemente irrazionale, in quanto — in contraddizione con la stessa scelta legislativa di prevedere la punibilità di una determinata condotta — assicurerebbe di fatto l'impunità della medesima.

In proposito, si dovrebbe infatti considerare che tra il momento di commissione del reato in esame (da cui inizia a decorrere il termine prescrizionale) e quello in cui la relativa notizia perviene all'autorità intercorre, di solito (come, del resto, nel caso oggetto del giudizio *a quo*), un considerevole lasso temporale; che l'accertamento dell'elemento oggettivo dell'illecito è difficile e complesso (collegandosi a violazioni di tipo contabile ed economico e richiedendo, normalmente, l'esame di una massa notevole di documenti, spesso di non facile reperimento); che altrettanto complesso è l'accertamento dell'elemento soggettivo, il quale, a differenza delle altre ipotesi contravvenzionali, implica un «particolarissimo dolo specifico intenzionale»; che, sempre a differenza delle altre contravvenzioni, l'art. 33-bis cod. proc. pen. attribuisce la cognizione del reato al collegio (meno «agile» del giudice monocratico), con conseguente necessità di passaggio attraverso il «filtro» dell'udienza preliminare (udienza resa dalle recenti riforme particolarmente articolata); che, infine, il nostro sistema processuale contempla tre gradi di giurisdizione ed una fase dibattimentale la quale, in quanto ispirata ai principi accusatori, si presenta anch'essa particolarmente complessa ed articolata.

In una simile situazione, il processo per il reato in parola sarebbe quindi destinato a

concludersi “fisiologicamente” — anche a prescindere, cioè, da situazioni contingenti che limitino l'«efficienza» del singolo ufficio giudiziario — con una declaratoria di estinzione del reato per prescrizione.

Se, d'altra parte, la determinazione dei termini di prescrizione dei singoli reati è materia oggetto di ampia discrezionalità legislativa, tale discrezionalità non potrebbe spingersi tuttavia fino al punto di stabilire, irrazionalmente, un termine che impedisca *a priori* di definire il processo in tempo utile. Sotto questo profilo, la scelta censurata comporterebbe sia una irragionevole disparità di trattamento della fattispecie criminosa considerata rispetto al complesso degli altri fatti cui il legislatore ha attribuito rilevanza penale, stabilendo però un termine di prescrizione che non esclude la possibilità di definire il processo prima dell'estinzione del reato; sia una altrettanto irragionevole equiparazione della fattispecie stessa all'insieme delle contravvenzioni punite con l'arresto, la quale non tiene conto delle peculiarità — segnatamente in punto di elemento soggettivo e di cognizione collegiale, con necessaria celebrazione dell'udienza preliminare — che allungano la durata dei processi per il reato in parola.

A tale ultimo proposito, il rimettente indica come specifico termine di raffronto l'abrogato art. 9 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429 (Norme per la repressione della evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto e per agevolare la definizione delle pendenze in materia tributaria), convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 1982, n. 516, che, in deroga all'art. 157 cod. pen., prevedeva un termine di prescrizione di sette anni per alcune contravvenzioni in materia tributaria: e ciò proprio in considerazione della complessità delle indagini contabili ed economiche — peraltro analoghe a quelle richieste dal reato di cui all'art. 2621 cod. civ. — necessarie ai fini dell'accertamento delle violazioni. Tale *ratio* troverebbe conferma nella successiva riforma della materia operata dal d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, ai sensi dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205): infatti il legislatore, da un lato, nel riformulare le fattispecie contravvenzionali tributarie non abrogate, le ha trasformate in delitti; e, dall'altro, ha eliminato la deroga all'art. 157 cod. pen., in quanto il più ampio termine di prescrizione, conseguente a tale qualificazione, risultava già di per sé idoneo a soddisfare le esigenze connesse alle difficoltà di accertamento.

Non si comprenderebbe, pertanto, perché il legislatore, a fronte di fattispecie che presentano analoghe difficoltà di accertamento, in un caso (contravvenzioni tributarie) ne abbia tenuto adeguatamente conto nel fissare i termini di prescrizione; ed in un altro caso (contravvenzione di cui all'art. 2621 cod. civ.) le abbia invece totalmente trascurate.

2.2. — Nel giudizio di costituzionalità è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque infondata.

La difesa erariale rileva, preliminarmente, che in sede di sindacato sulla ragionevolezza dell'esercizio della discrezionalità legislativa non è possibile invocare genericamente delle alternative alla scelta attuata dal legislatore, poiché, così facendo, si invade il campo della discrezionalità riservata ad esso; occorre, invece, dimostrare che detta scelta è incoerente rispetto al sistema in cui si inserisce. Sotto questo profilo, peraltro, il *tertium comparationis* invocato dal giudice rimettente — costituito dallo speciale regime della prescrizione previsto per le contravvenzioni tributarie dall'art. 9 del d.l. n. 429 del 1982, convertito, con modificazioni, in legge n. 516 del 1982 — sarebbe «del tutto inutilizzabile», dato che il citato art. 9 risulta ormai abrogato dall'art. 25 del d.lgs. n. 74 del 2000. Per un verso, infatti, una norma abrogata non potrebbe essere utilmente invocata come *tertium comparationis*, al fine di desumerne la violazione del principio di uguaglianza, ad opera di una norma vigente; e, per un altro verso, a seguito del d.lgs. n. 74 del 2000, nel nuovo sistema dei reati tributari non compare più alcuna deroga alla disciplina ordinaria della prescrizione, onde, sotto questo

profilo, i due sistemi posti a confronto risultano, allo stato, assolutamente omogenei.

D'altro canto, l'argomento sul quale si fonda la denuncia di irragionevolezza della scelta legislativa formulata dal giudice *a quo* — ossia la complessità dell'accertamento del reato, la quale implicherebbe la necessità di prevedere una prescrizione più lunga di quella ordinaria — sarebbe confutabile sia in linea di principio che in linea di fatto.

Sotto il primo profilo, l'istituto della prescrizione rappresenterebbe attuazione del diritto del cittadino sottoposto a procedimento penale — in rapporto al quale è prevista dall'art. 27, secondo comma, Cost. la presunzione di non colpevolezza — ad essere giudicato in un tempo ragionevole: diritto garantito tanto dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo che dal novellato art. 111 Cost., nella parte in cui sancisce il principio della ragionevole durata del processo. In questa prospettiva, l'applicazione ad una nuova fattispecie di reato del termine ordinario di prescrizione costituisce dunque la regola, mentre la previsione di un termine speciale rappresenterebbe l'eccezione: e sarebbe semmai l'eccezione — non già la regola — a dover essere giustificata dal legislatore in termini di ragionevolezza.

Sul piano concreto, poi, è proprio seguendo il ragionamento del giudice *a quo* che si perverrebbe a conseguenze di dubbia costituzionalità. La complessità dell'accertamento dei reati e la lentezza dei relativi processi non basterebbero, difatti, a giustificare una deroga al regime ordinario, non potendo considerarsi ragionevole la scelta di un legislatore che — anziché introdurre norme che accelerino i processi, in accordo con i principi enunciati negli accordi internazionali e nella stessa Costituzione — operasse viceversa nel senso di allungare i termini di prescrizione, dilatando così indirettamente la durata dei procedimenti giudiziari.

3.1. — Con l'ordinanza in epigrafe il Tribunale di Milano ha sollevato questioni di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 11, comma 1, lettera a), numero 1), della legge 3 ottobre 2001, n.366, nella parte in cui — nel dettare i principi e criteri direttivi per la riforma della disciplina penale delle società commerciali, oggetto di delega legislativa al Governo — prescrive di precisare, quanto alla nuova formulazione del reato di false comunicazioni sociali, «che le informazioni false od omesse devono essere rilevanti e tali da alterare sensibilmente la rappresentazione della situazione economica, patrimoniale e finanziaria della società o del gruppo al quale essa appartiene, anche attraverso la previsione di soglie quantitative»; nonché nella parte in cui prescrive, agli stessi fini, di «prevedere idonei parametri per i casi di valutazioni estimative», per violazione dell'art. 76 della Costituzione;

b) dell'art. 2621, terzo e quarto comma, del codice civile, come modificato dal d.lgs. n. 61 del 2002 — che dà attuazione ai criteri di delega dianzi indicati — per violazione degli artt. 3, 25, 76 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, fatta a Parigi il 17 dicembre 1997 e ratificata con legge 29 settembre 2000, n. 300.

L'ordinanza osserva, in via preliminare, come i quesiti di costituzionalità sollevati — inerenti alle «soglie di punibilità» che caratterizzano la nuova disciplina delle false comunicazioni sociali — debbano considerarsi ammissibili alla luce della giurisprudenza di questa Corte. Secondo quest'ultima, infatti, sarebbe possibile sottoporre a sindacato di costituzionalità, anche *in malam partem*, le «norme penali di favore» — ossia le norme che abbiano l'effetto di escludere o attenuare la responsabilità penale in favore dell'agente — dato che l'invalidazione di tali disposizioni non determina la configurazione di nuove fattispecie penali, ma si limita a ricondurre alle norme penali comuni casi che la disposizione impugnata vi abbia, in ipotesi, arbitrariamente sottratto. Tale sarebbe, appunto, l'effetto della caducazione delle soglie di punibilità censurate, la quale, senza creare alcuna nuova norma penale,

varrebbe soltanto a riportare le falsità rimaste al di sotto delle soglie nell'ambito della «norma generale» di cui allo stesso art. 2621 cod. civ.

Le questioni sarebbero inoltre rilevanti nel giudizio *a quo*, in quanto il pubblico ministero — nel riformulare l'originaria imputazione per adeguarla alle sopravvenute modifiche legislative, riconducendola dapprima all'ipotesi di cui all'art. 2622 cod. civ. e poi, preso atto della mancanza di querela, a quella dell'art. 2621 cod. civ. — non ha contestato il superamento delle soglie: circostanza che, d'altra parte, non potrebbe neppure reputarsi contestata implicitamente, stante il tenore delle imputazioni che, «attribuendo il valore delle omissioni oggetto del reato a più annualità, non consente, tramite il raffronto con i bilanci, di considerare all'evidenza superate le soglie in relazione alle singole annualità».

In simile situazione, l'accoglimento delle questioni inciderebbe dunque sulla formula di proscioglimento che il Tribunale rimettente è chiamato ad adottare. Infatti, sulla base dell'attuale normativa, proprio a fronte della mancata contestazione di uno degli «elementi costitutivi» della fattispecie (il superamento delle soglie), gli imputati dovrebbero essere prosciolti perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato; invece, nel caso di abolizione delle soglie, andrebbe dichiarata la prescrizione del reato contravvenzionale contestato. Tale differenza, alla stregua di quanto affermato da questa Corte con sentenza n. 148 del 1983, varrebbe senz'altro ad integrare il requisito della rilevanza.

Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il giudice *a quo* osserva che l'art. 11, comma 1, lettera a), numero 1), della legge di delegazione legislativa n. 366 del 2001 dava mandato all'esecutivo di precisare, in sede di revisione della fattispecie criminosa delle false comunicazioni sociali, che «le informazioni false od omesse devono essere rilevanti e tali da alterare sensibilmente la rappresentazione della situazione economica, patrimoniale e finanziaria della società o del gruppo al quale essa appartiene, anche attraverso la previsione di soglie quantitative»; nonché di «prevedere idonei parametri per i casi di valutazioni estimative». A fronte di tale criterio direttivo, il decreto legislativo n. 61 del 2002, nel riformulare gli artt. 2621 e 2622 cod. civ., ha quindi escluso la punibilità sia «se le falsità o le omissioni non alterano in modo sensibile la rappresentazione della situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società», e comunque «se le falsità o le omissioni determinano una variazione del risultato economico di esercizio, al lordo delle imposte, non superiore al 5 per cento o una variazione del patrimonio netto non superiore all'1 per cento»; sia, in ogni caso, quando il fatto è «conseguenza di valutazioni estimative che, singolarmente considerate, differiscono in misura non superiore al 10 per cento da quella corretta».

Ad avviso del giudice *a quo*, la previsione che subordina la sussistenza del reato ad una alterazione «sensibile» della realtà — previsione contenuta tanto nella legge delega che nel decreto legislativo — contrasterebbe, per la sua indeterminatezza, con i principi di tassatività e di uguaglianza, sanciti dagli artt. 25 e 3 Cost. La formula normativa risulterebbe, infatti, talmente «astratta» che non sarebbe possibile attribuirle un contenuto «oggettivo, coerente e razionale»: sicché, da un lato, essa lascerebbe al giudice il compito, «svincolato da ogni parametro prefissato», di darle «concretezza»; e, dall'altro lato, proprio per l'inevitabile arbitrarietà di simile operazione, aprirebbe la via a contrastanti soluzioni giurisprudenziali.

Quanto poi all'introduzione delle soglie numeriche, la formulazione della legge delega risulterebbe — tanto con riferimento alle falsità e alle omissioni, che in relazione alle valutazioni — così generica da tradursi in una delega «in bianco», lesiva come tale del precetto costituzionale dell'art. 76 Cost., alla luce della cui corretta lettura la legge di delegazione legislativa deve contenere principi e criteri direttivi effettivamente idonei ad orientare l'attività normativa del Governo. La previsione di generiche «soglie quantitative», senza alcun parametro di riferimento, non sarebbe infatti idonea ad indirizzare in alcun modo l'attività normativa del legislatore delegato, il cui ambito di intervento risulterebbe pertanto sganciato da ogni criterio prestabilito.

La determinazione delle soglie contenuta nel decreto legislativo, d'altro canto, «proprio in quanto esulante dalla previsione della legge delega», violerebbe anche il principio della riserva assoluta di legge, di cui agli artt. 25, secondo comma, e 76 Cost., in base al quale resterebbe esclusa la possibilità che decreti governativi integrino il contenuto precettivo della norma penale in mancanza di direttrici fissate nella legge delega.

Il legislatore delegato, inoltre, avrebbe attuato l'indicazione «vaga e generica» della legge delega procedendo alla «tipizzazione» delle soglie e spingendosi sino alla previsione di soglie percentuali, senza peraltro fornire alcuna spiegazione della scelta, se non in rapporto alla soglia del cinque per cento del risultato di esercizio. La giustificazione al riguardo addotta — consistente nel richiamo al criterio in assunto ritenuto corretto dalla *Security and Exchange Commission* degli Stati Uniti — risulterebbe peraltro «non veritiera», in quanto detta Autorità non solo non avrebbe avallato quel margine di tolleranza, seguito per prassi da alcune società di revisione nel sindacato sulle valutazioni di bilancio (e comunque escluso per le ipotesi di frode); ma lo avrebbe anzi fatto oggetto di specifica censura, giudicando irragionevole e contrastante con il diritto statunitense la pretesa di subordinare la rilevanza delle falsità di bilancio al superamento di soglie quantitative prefissate.

In ordine alle valutazioni, d'altro canto, la relazione al d.lgs. n. 61 del 2002 ha motivato l'adozione della soglia del dieci per cento deducendo che essa è stata mutuata dalla recente normativa penale tributaria: con ciò, peraltro, fondando l'esercizio del potere discrezionale conferito al Governo su soluzioni adottate in una materia diversa da quella oggetto della delega legislativa; e dunque utilizzando criteri «tecnico-normativi» estranei e non pertinenti a tale potere, posto che l'evasione d'imposta è in ogni caso direttamente correlata all'entità del mendacio che sottrae la base imponibile.

La scelta adottata, in punto di parametrizzazione delle soglie di punibilità, risulterebbe in ogni caso arbitraria e contrastante con il canone di ragionevolezza: infatti, a fronte della finalità — che pure la relazione governativa assegna alla figura criminosa in questione — di «salvaguardare quella fiducia che deve poter essere riposta da parte dei destinatari nella veridicità dei bilanci e delle comunicazioni dell'impresa organizzata in forma societaria», verrebbero privati di rilievo penale, tramite il meccanismo delle soglie, fatti suscettibili di pregiudicare gravemente la capacità informativa delle comunicazioni sociali. Risultati finali apparentemente corretti potrebbero essere difatti frutto di falsificazioni di poste che sono superiori di per sé alla «franchigia» prevista, ma si neutralizzano reciprocamente: con la conseguenza che la sanzione penale resterebbe esclusa pure a fronte di falsità di rilevanti proporzioni e, dunque, gravemente lesive dell'interesse protetto dalla norma incriminatrice. D'altra parte, i parametri stabiliti dal legislatore delegato — lungi dal limitarsi ad evitare la punibilità di comportamenti scarsamente offensivi — si tradurrebbero in una «offerta di impunità» per coloro che più abilmente, sfruttando anche le dimensioni dell'impresa, pongano in essere alterazioni assai sensibili della rappresentazione della situazione patrimoniale, economica e finanziaria della società; in sostanza, la responsabilità penale verrebbe a dipendere non dallo spessore del mendacio rapportato alle esigenze informative del destinatario (e quindi al bene oggetto della tutela penale), ma da fattori sganciati dal «processo lesivo» degli interessi protetti.

Il meccanismo delle soglie si porrebbe inoltre in contrasto con la Convenzione OCSE del 17 dicembre 1997 sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni commerciali internazionali, ratificata con legge n. 300 del 2000. L'art. 8 di tale Convenzione prevede, al comma 1, che «per combattere la corruzione di pubblici ufficiali stranieri in modo efficace», ciascuna Parte debba «adottare le misure necessarie, nel quadro delle proprie leggi e regolamenti concernenti la tenuta di libri e scritture, la diffusione di rendiconti finanziari, le norme sulla contabilità e la verifica dei conti, per vietare la istituzione di contabilità fuori bilancio, l'effettuazione di operazioni non registrate o non adeguatamente identificate, l'iscrizione di spese inesistenti, l'iscrizione di passività il cui oggetto sia indicato in modo

scorretto e l'uso di documenti falsi, da parte di imprese soggette a dette leggi e regolamenti, allo scopo di corrompere pubblici ufficiali stranieri o di occultare tale corruzione»; e aggiunge, al comma 2, che ciascuna Parte deve altresì «prevedere sanzioni civili, amministrative o penali efficaci, proporzionate e dissuasive per tali omissioni e falsificazioni di libri e scritture contabili e delle comunicazioni finanziarie di tali imprese». Tale disposizione — la cui importanza per la realizzazione dei fini della Convenzione è sottolineata nel relativo «commentario», adottato dalla Conferenza negoziale unitamente al testo — sarebbe essenzialmente diretta ad impedire o scoraggiare la costituzione di «fondi neri» utilizzabili a scopo di corruzione: attagliandosi, per tale aspetto, ai fatti contestati nel giudizio *a quo*, che si sostanziano per l'appunto nella creazione di riserve occulte.

Se, peraltro, le prescrizioni in materia di contabilità hanno l'evidenziata funzione di prevenire fatti prodromici alla corruzione, tale funzione sarebbe suscettibile di venir compromessa da qualunque alterazione dei dati contabili, a prescindere dai suoi rapporti con il risultato economico o il patrimonio della società e dall'entità del danno cagionato. Introducendo soglie proporzionali atte a rendere penalmente lecite anche falsità molto rilevanti, la norma impugnata si porrebbe pertanto in aperto contrasto con il disposto della Convenzione e, quindi, con il principio stabilito dall'art. 117, primo comma, Cost., in forza del quale la legislazione statale e regionale deve rispettare non solo la Costituzione, ma anche i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario ed internazionale: vincoli che, quanto all'ordinamento internazionale, comprenderebbero anche quelli scaturenti da fonti convenzionali.

3.2. — Nel giudizio di costituzionalità è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili o comunque infondate.

La difesa erariale dubita, preliminarmente, dell'ammissibilità delle questioni sotto il profilo della rilevanza. L'affermazione dell'ordinanza di rimessione — secondo cui il pubblico ministero, nel riformulare l'imputazione per adeguarla alla nuova normativa, non avrebbe contestato, neppure implicitamente, il superamento delle soglie — non potrebbe essere infatti condivisa; si dovrebbe ritenere, al contrario, che il pubblico ministero, con tale formulazione, abbia inteso comunque riferirsi ad una falsità costituente reato, in quanto superiore al limite di non punibilità: circostanza, questa, che renderebbe irrilevanti le questioni proposte. In ogni caso, sarebbe stato onere del giudice verificare, prima di porre i quesiti di costituzionalità, il mancato superamento in concreto delle soglie: mentre, per contro, egli afferma espressamente di non sapere se ciò sia avvenuto, così che la rilevanza delle questioni risulterebbe meramente ipotetica. Comunque, se pure il fatto oggetto del giudizio *a quo* rientrasse nelle ipotesi di non punibilità introdotte dal legislatore del 2002, la rilevanza resterebbe esclusa dalla circostanza che il fatto stesso non potrebbe essere più perseguito ai sensi dell'art. 2, secondo comma, cod. pen.

Nel merito, l'Avvocatura generale contesta la denunciata violazione dell'art. 76 Cost., rilevando come i principi e criteri direttivi dettati dalla legge delega fossero, sul punto, assolutamente chiari e specifici: l'intenzione del legislatore delegante era infatti quella di condizionare la rilevanza penale della falsità ad un requisito di portata generale, costituito dalla sensibilità dello scostamento tra il risultato contabile dichiarato e quello reale, consentendo peraltro di avvalersi anche di una determinazione quantitativa di soglie di rilevanza.

A tali criteri direttivi il legislatore delegato avrebbe dato, d'altro canto, puntuale attuazione, stabilendo un principio generale di irrilevanza del falso che non determini una sensibile alterazione del risultato globale dell'esercizio; e precisando al tempo stesso, con l'introduzione dei limiti percentuali, che modesti scostamenti dal risultato complessivo non sono comunque punibili. Né tale sistema avrebbe affidato al giudice una eccessiva

discrezionalità: ben maggiore sarebbe, semmai, quella riconosciutagli dal previgente art. 2621, numero 1), cod. civ. nell'identificazione dello stesso concetto dei «fatti non rispondenti al vero», non accompagnato da alcuna specificazione circa le modalità del relativo accertamento.

Quanto, poi, alla possibilità che la nuova disciplina lasci esenti da pena scostamenti anche rilevanti di singole poste, ove lo squilibrio sia compensato da altre poste, in modo tale che non ne risulti alterato il risultato finale del documento contabile, la soluzione non sarebbe affatto irragionevole: e ciò perché ai terzi interesserebbe che il bilancio rispecchi lo stato economico-finanziario dell'impresa, sia in termini di solvibilità che di affidabilità complessiva.

Per quanto riguarda la censura che fa riferimento alla Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, la finalità delle disposizioni in materia di contabilità, di cui all'art. 8, sarebbe unicamente quella di vietare l'istituzione di «fondi neri», utilizzabili quale provvista per la corruzione: onde tali disposizioni non potrebbero valere come criterio direttivo generale per tutta la normativa interna statale in tema di veridicità delle scritture contabili, le cui finalità sarebbero evidentemente diverse e più ampie. Ma anche qualora il riferimento dovesse considerarsi pertinente, resterebbe il fatto che il comma 2 del citato art. 8 non prevede la sanzione penale come unico mezzo di contrasto delle violazioni; al contrario, il legislatore nazionale è lasciato libero di scegliere tra sanzioni civili, amministrative o penali, comunque efficaci in relazione alla finalità perseguita: e, nel caso del legislatore italiano, la scelta di non punire con sanzione penale il falso tenue non significherebbe che questo non venga più considerato illecito, poiché il suo autore rimane responsabile nei confronti della società, dei soci e dei creditori, in base alle norme civili e societarie.

3.3. — Nel giudizio di costituzionalità si è altresì costituito U. L., imputato nel processo *a quo*, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o, in subordine, manifestamente infondate.

Ad avviso della parte privata, le questioni sarebbero irrilevanti nel giudizio *a quo*, giacché, per espressa affermazione del giudice rimettente, il superamento delle soglie di punibilità — sulle quali vertono i quesiti di costituzionalità — non è stato contestato nella specie dal pubblico ministero.

Tali questioni tenderebbero inoltre ad introdurre — tramite la piena “riespansione” della fattispecie penale conseguente alla richiesta abolizione delle soglie — una disciplina più rigorosa del reato di false comunicazioni sociali, surrettiziamente ripristinatoria della previgente normativa, ritenuta (soggettivamente) più conforme alle esigenze della repressione penale: esito da ritenere peraltro precluso, stante l'inammissibilità, a fronte della fondamentale riserva di legge di cui all'art. 25 Cost., di ogni questione di costituzionalità finalizzata ad inasprire norme incriminatrici ed a porre in discussione le scelte di politica criminale del legislatore. Né, d'altro canto, l'ostacolo potrebbe essere aggirato facendo appello alla (peraltro oscillante) giurisprudenza di questa Corte in tema di «norme penali di favore», trattandosi di qualificazione che non compete affatto alle previsioni censurate. Queste ultime — lungi dallo stabilire, secondo il tratto tipico della categoria, ingiustificate impunità o immunità a favore di determinati soggetti — rappresenterebbero soltanto applicazioni pratiche del «principio di frammentarietà e offensività» dell'illecito penale: principio a fronte del quale il legislatore non punisce con la sanzione penale qualsiasi lesione dei beni giuridici, ma modula le fattispecie criminose in base a valutazioni politico-criminali di sua esclusiva spettanza.

Quanto al merito delle questioni, la censura di violazione dell'art. 76 Cost. sarebbe manifestamente infondata. A fronte del «naturale rapporto di riempimento che lega la norma delegata a quella delegante» — rapporto il quale esclude che le funzioni del legislatore delegato siano limitate ad una mera «scansione linguistica» delle prescrizioni del delegante — un sindacato della Corte, in riferimento al parametro costituzionale evocato, sarebbe possibile

solo nel caso in cui la legge delega ometta del tutto di determinare i criteri e le direttive cui si deve attenere il legislatore delegato; non sarebbe invece ammissibile un sindacato sul grado di specificazione dei criteri e delle direttive medesime, che è viceversa censurato dal giudice *a quo* relativamente alle prescrizioni in materia di «soglie quantitative» e «valutazioni estimative».

Del pari manifestamente infondata sarebbe la censura di violazione della Convenzione OCSE. Secondo la difesa, questa Corte ha chiarito, in relazione alla normativa comunitaria, come le relative disposizioni non possano ritenersi sempre e comunque prevalenti su quelle di diritto interno che si pongano in contrasto con esse; vige al contrario il limite del rispetto dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, tra i quali rientra quello di riserva di legge in materia penale di cui all'art. 25 Cost. Ciò premesso, la difesa osserva come l'art. 8 della predetta Convenzione — norma peraltro non attinente direttamente alla materia dei reati societari, ma a quella della corruzione, non necessariamente collegata alla prima — lungi dall'imporre l'adozione di un preciso strumento, lasci agli Stati firmatari ampia libertà di scelta riguardo ai rimedi per raggiungere lo scopo comune, e segnatamente riguardo al tipo di sanzione — civile, amministrativa o penale — più opportuna per i fatti considerati: in tal modo prevedendo implicitamente che il legislatore nazionale possa anche fare a meno, in tutto o in parte, della sanzione penale. D'altro lato, nessun rilievo critico sarebbe stato in concreto espresso dall'OCSE nei confronti della disciplina dettata dal d.lgs. n. 61 del 2002: anzi, le misure di attuazione della Convenzione in Italia avrebbero ricevuto il pieno apprezzamento dell'organismo internazionale, e segnatamente dell'apposito Gruppo di lavoro incaricato a norma dell'art. 12 della Convenzione stessa.

3.4. — Si è inoltre costituito nel giudizio di costituzionalità G. F., imputato nel processo *a quo*, chiedendo che le questioni siano dichiarate manifestamente infondate.

Quanto alla questione di costituzionalità dell'art. 11, comma 1, lettera *a*), numero 1), della legge n. 366 del 2001, sollevata con riferimento all'art. 76 Cost., la parte privata rileva preliminarmente come manchi un «interesse concreto» all'impugnativa della sola legge delega — nella parte in cui non detta norme precettive immediatamente applicabili — senza una congiunta analogo impugnazione della legge delegata, nella specie viceversa censurata sotto altro profilo.

In ogni caso, la dedotta violazione dell'art. 76 Cost. sarebbe insussistente, poiché una declaratoria di illegittimità costituzionale è prospettabile, in rapporto al parametro evocato, là dove la legge delega sia priva dell'indicazione dei principi e criteri direttivi; il sindacato di costituzionalità non potrebbe invece investire il grado di specificazione di questi ultimi, non potendo ritenersi che i principi e criteri direttivi debbano essere così vincolanti da non lasciare alcun margine di discrezionalità al Governo. D'altra parte, la norma di delega impugnata — allo scopo, ritenuto primario dal legislatore delegante, di contenere l'impiego indiscriminato della fattispecie del falso in bilancio — ha fissato il principio dell'introduzione di soglie di punibilità; ed ha individuato, altresì, due criteri — uno «quantitativo» ed uno «sostanziale» («tale da alterare sensibilmente ...») — la cui ulteriore determinazione è stata rimessa al Governo: soluzione, questa, che non potrebbe ritenersi in alcun modo contrastante con l'art. 76 Cost., il quale non preclude affatto l'uso di «clausole generali».

Quanto, poi, alla questione di costituzionalità dell'art. 2621, terzo e quarto comma, cod. civ., la previsione — dettata dal legislatore delegato sulla base dei predetti principi e criteri direttivi — in forza della quale la punibilità resta esclusa in difetto di una alterazione «sensibile» della rappresentazione della situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società, non attribuirebbe affatto al giudice un'ampia e incontrollata discrezionalità. La valutazione del giudice assumerebbe, difatti, un ruolo decisivo solo nei casi residuali in cui — non trovando in alcun modo applicazione le soglie percentuali — le falsità o le omissioni «siano realmente idonee ad indurre in errore i destinatari delle comunicazioni arrecando anche un

danno patrimoniale ai soci o ai creditori»: prospettiva, questa, nella quale le nuove fattispecie sarebbero dunque caratterizzate da «una estrema precisione», con conseguente insussistenza della pretesa violazione degli artt. 3, 25 e 76 Cost.

Né, da ultimo, sarebbe ravvisabile la violazione dell'art. 117 Cost., per contrasto con l'art. 8 della Convenzione OCSE, il quale — al fine di lotta alla corruzione (reato peraltro non contestato nel giudizio *a quo*) — non prevede l'obbligo degli Stati aderenti di introdurre norme penali, ma li lascia liberi di scegliere il tipo di sanzioni (civili, amministrative o penali) ritenute più opportune: fermo restando, in ogni caso, che la norma extranazionale resta subordinata al principio della riserva di legge dello Stato in materia penale.

3.5. — Si è costituito, infine, A. Z. — anch'egli imputato nel processo *a quo* — chiedendo che le questioni siano dichiarate manifestamente infondate.

Quanto alla prima questione, anche secondo questa difesa occorrerebbe distinguere — in rapporto al precetto di cui all'art. 76 Cost. — tra la mancata specificazione di criteri e direttive e la loro totale assenza; solo quest'ultima situazione potrebbe integrare una patologia costituzionalmente rilevante. Nella specie, per contro — a prescindere dal fatto che la previsione di cui all'art. 11, comma 1, lettera a), numero 1), della legge n. 366 del 2001 sarebbe, in realtà, «articolata e di dettaglio» — il Tribunale rimettente avrebbe richiesto alla Corte proprio una valutazione sul grado di specificazione, censurando in definitiva il fatto che il delegante non abbia anticipato la scelta politico-criminale che l'essenza stessa del decreto legislativo vuole affidata all'organo delegato: e ciò in contrasto con il consolidato orientamento di questa Corte, che fa salvo il potere dell'esecutivo di valutare le specifiche situazioni da disciplinare.

Riguardo all'asserita indeterminatezza del requisito dell'alterazione sensibile, la censura di costituzionalità si risolverebbe nella proposizione di un mero problema interpretativo, inerente al rapporto che deve intercorrere tra il suddetto requisito e le soglie percentuali. Essa, in ogni caso, sarebbe priva di fondamento, ove si convenga che attraverso la previsione delle soglie quantitative si ottiene un limite certo alla punibilità della falsa informazione societaria.

Infondato sarebbe, altresì, il sospetto di violazione dell'art. 117 Cost. in relazione all'art. 8 della Convenzione OCSE. A fronte della libertà di scelta tra sanzioni civili, amministrative o penali, accordata dalla Convenzione ai singoli legislatori nazionali, solo l'assenza di qualunque strumento sanzionatorio — e non già l'inosservanza di un inesistente obbligo di ricorso alla sanzione penale — potrebbe integrare l'eccepita violazione della norma pattizia: norma da ritenere, per contro, ampiamente rispettata dal legislatore italiano già tramite la tutela assicurata dalla disciplina civilistica, la quale contempla strumenti quali l'impugnazione della delibera di approvazione del bilancio, le azioni di responsabilità contro gli amministratori e il ricorso *ex art.* 2409 cod. civ. D'altro canto, la domanda di sindacato sulle scelte politico-criminali del legislatore nazionale non terrebbe conto del principio di riserva di legge in materia penale, rientrando tra i principi fondamentali che costituiscono un limite insuperabile all'ingresso di «norme comunitarie» nell'ordinamento italiano. Il tutto senza considerare che la stessa OCSE avrebbe espresso un giudizio di piena compatibilità, senza alcun rilievo critico, nei confronti della legge italiana di ratifica della Convenzione e della successiva normativa di attuazione.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Forlì solleva tre distinte questioni di legittimità costituzionale concernenti la nuova disciplina delle false comunicazioni sociali prevista dagli artt. 2621 e 2622 cod. civ., come sostituiti dall'art. 1 del decreto

legislativo 11 aprile 2002, n. 61 (Disciplina degli illeciti penali e amministrativi riguardanti le società commerciali, a norma dell'articolo 11 della legge 3 ottobre 2001, n. 366).

Il rimettente assume, in primo luogo, che il «combinato disposto» delle due norme — le quali delinerebbero una «fattispecie a formazione progressiva», reprimendo l'una la «dichiarazione infedele», e l'altra «la dichiarazione infedele a cui consegua un danno specifico e concreto per singoli soci e creditori» — violi l'art. 3 Cost. in rapporto alla diversità delle risposte repressive da esse rispettivamente prefigurate, che implica il passaggio da un illecito contravvenzionale (art. 2621 cod. civ.) ad altro di natura delittuosa (art. 2622 cod. civ.); con conseguente non configurabilità della forma tentata del primo. L'identità del dolo specifico — di inganno dei soci o del pubblico e di ingiusto profitto — che caratterizza le due figure criminose renderebbe infatti irragionevole tale scarto sanzionatorio; né basterebbe far leva, in contrario, sul rilievo che l'evento di danno, costitutivo dell'ipotesi delittuosa, deve riflettersi nella relativa componente psicologica: e ciò in quanto l'elemento differenziale si esaurirebbe nella rappresentazione — anche in termini di mera accettazione del rischio, ossia di dolo eventuale — di un danno causato a terzi (soci e creditori) quale conseguenza di una «primaria e diversa volontà di base», comune alle due ipotesi (la frode in danno dei soci o del pubblico).

Il giudice *a quo* ritiene, in secondo luogo, che l'art. 2621 cod. civ. — nel configurare il reato di false comunicazioni sociali come illecito contravvenzionale — contrasti con gli artt. 27, terzo comma, e 3 Cost. Il primo dei due parametri sarebbe compromesso, in particolare, a fronte della manifesta inadeguatezza del modulo contravvenzionale rispetto alle caratteristiche oggettive e soggettive dell'illecito: quest'ultimo, per un verso, si tradurrebbe in un fatto lesivo di un interesse pubblico primario, quale quello alla trasparenza del mercato; e, per un altro verso, lungi dall'essere punibile indifferentemente a titolo di dolo o di colpa, richiede il dolo nella sua forma più intensa (il dolo specifico). L'art. 3 Cost. risulterebbe a sua volta vulnerato sotto un duplice profilo: la irragionevole disparità di trattamento della fattispecie criminosa considerata rispetto ad altri reati di frode lesivi del medesimo interesse alla trasparenza del mercato, quali, in assunto, i delitti di aggio (artt. 501 cod. pen. e 2637 cod. civ.), ben più severamente repressi; e la impossibilità di perseguire, ai sensi degli artt. 9 e 10 cod. pen., i fatti commessi all'estero, con conseguente asserita impunità — nel caso di bilanci consolidati di gruppi internazionali — del falso consumato in una società controllata avente sede all'estero, ma i cui effetti lesivi dell'interesse pubblico alla trasparenza del mercato si determinino nel territorio dello Stato.

In terzo luogo e da ultimo, il giudice rimettente impugna, in riferimento agli artt. 3 e 24, primo comma, Cost., l'art. 2622 cod. civ., nella parte in cui prevede la perseguibilità a querela delle false comunicazioni sociali che hanno cagionato danno ai soci o ai creditori, allorché si tratti di fatto commesso nell'ambito di società non quotate. L'art. 3 Cost. sarebbe leso, in specie, sotto tre diversi aspetti. Anzitutto, per la irragionevole subordinazione all'iniziativa privata della perseguibilità di un reato anch'esso lesivo del fondamentale interesse pubblico alla trasparenza del mercato, tramite la cui preliminare offesa transita la lesione degli interessi patrimoniali dei soci e dei creditori. Poi, per la ritenuta impossibilità di perseguire d'ufficio la falsità del bilancio consolidato di società quotate che derivi da falsità dei bilanci di società controllate non quotate: si dovrebbe infatti escludere — secondo il rimettente — alla stregua della giurisprudenza di legittimità formatasi in rapporto all'originario art. 2621 cod. civ., che in simile ipotesi gli amministratori della società controllante rispondano penalmente della falsità del bilancio consolidato, in quanto privi di poteri di accertamento della veridicità dei dati trasmessi dalle società del gruppo. Infine, per l'irragionevole prevalenza accordata — con riferimento all'istituto della remissione della querela — a soluzioni conciliative di natura privata rispetto all'esigenza di tutela diffusa dei soggetti tratti in inganno. Posto, infatti, che tra le ipotesi criminose previste dagli artt. 2621 e 2622 cod. civ. sarebbe ravvisabile — anche alla luce della clausola di salvezza con cui la prima delle due norme esordisce — un rapporto di specialità, la remissione della querela per il delitto di cui all'art. 2622 cod. civ. escluderebbe, per il suo effetto estintivo, anche la configurabilità della contravvenzione di cui al precedente

art. 2621: con la conseguenza che iniziative transattive private finirebbero per prevalere su un interesse pubblico comunque tutelato dall'ordinamento tramite il citato art. 2621 cod. civ. Per quel che concerne, poi, l'art. 24, primo comma, Cost., il precetto costituzionale risulterebbe violato in quanto i soggetti legittimati alla proposizione della querela — soci e creditori — si troverebbero nella pratica impossibilità di esercitare il relativo diritto, non disponendo di strumenti conoscitivi adeguati al fine di verificare la sussistenza della falsità integratrice del reato.

2. — Il Tribunale di Melfi dubita della legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 1 del decreto legislativo 11 aprile 2002, n. 61, e dell'art. 11 della legge delega 3 ottobre 2001, n. 366, nella parte in cui hanno modificato il termine di prescrizione del reato di false comunicazioni sociali previsto dalle norme vigenti anteriormente alla riforma. Più in particolare, il rimettente lamenta che l'originario termine di prescrizione del delitto di cui al previgente art. 2621, numero 1), cod. civ. — pari a dieci anni, prolungabili fino ad un massimo di quindici in presenza di atti interruttivi — risulti ora ridotto, per il reato di cui all'art. 2621 cod. civ. — in base alle disposizioni generali degli artt. 157 e 160 cod. pen., trattandosi di contravvenzione punita con la pena dell'arresto — a soli tre anni, prolungabili al massimo fino a quattro e mezzo.

La questione di costituzionalità, ad avviso del giudice *a quo*, sarebbe ammissibile alla luce della più recente giurisprudenza di questa Corte in tema di sindacato sulle norme penali di favore e di rispetto dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza, in quanto concerne esclusivamente il termine di prescrizione e non anche l'entità della pena; fermo restando il principio di irretroattività *in malam partem*, che nella specie verrebbe comunque rispettato, essendo il fatto oggetto di giudizio anteriore alla norma modificativa.

Ciò premesso, il rimettente assume che il nuovo termine di prescrizione, per la sua eccessiva brevità, impedirebbe sistematicamente e «fisiologicamente» — a fronte delle rilevanti difficoltà di accertamento della fattispecie criminosa e della sua attribuzione alla cognizione del giudice collegiale (*ex art. 33-bis*, comma 1, lettera *d*, cod. proc. pen.), con correlata necessità di celebrazione dell'udienza preliminare — di definire il processo prima che sopravvenga l'estinzione del reato. Situazione, questa, che implicherebbe, per un verso, una irrazionale contraddizione della stessa scelta legislativa di sottoporre a pena le false comunicazioni sociali, assicurandone di fatto l'impunità; per un altro verso, una altrettanto irragionevole disparità di trattamento del reato di cui all'art. 2621 cod. civ. rispetto al complesso degli altri fatti cui il legislatore ha attribuito rilievo penale, stabilendo però un termine di prescrizione che non esclude la possibilità di definire il processo in tempo utile; e, per un altro verso ancora, una irragionevole equiparazione del medesimo reato a tutte le altre contravvenzioni punite con l'arresto, pur in presenza di elementi differenziali — quali, appunto, le difficoltà di accertamento e la cognizione collegiale — che dilatano la durata del processo.

Al riguardo, il giudice *a quo* evoca come *tertium comparationis* la disposizione di cui all'art. 9 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 1982, n. 516, che stabiliva per determinate contravvenzioni in materia tributaria — caratterizzate, in tesi, da difficoltà di accertamento analoghe a quelle del reato di cui all'art. 2621 cod. civ. — termini di prescrizione più lunghi di quelli ordinari: e ciò proprio nella prospettiva di evitare una sistematica estinzione del reato prima della pronuncia definitiva. Tale *ratio* troverebbe conferma nella successiva riforma della materia attuata dal d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, con la quale il legislatore, nel riformulare le fattispecie contravvenzionali tributarie non abrogate, le ha trasformate in delitti, eliminando correlativamente la deroga all'art. 157 cod. pen., in quanto il più ampio termine di prescrizione — conseguente alla nuova qualificazione — risultava già di per sé idoneo a soddisfare l'esigenza dianzi indicata.

3. — La nuova disciplina delle false comunicazioni sociali è sottoposta altresì a scrutinio di costituzionalità dal Tribunale di Milano, con specifico ed esclusivo riguardo ai previsti limiti di

“significatività” penale della falsa od omessa informazione: limiti correlati tanto al requisito dell'alterazione sensibile della rappresentazione della situazione economica, patrimoniale e finanziaria della società o del gruppo al quale essa appartiene; quanto alla fissazione di specifiche «soglie quantitative» di rilevanza del fatto.

Il Tribunale rimettente muove dalla premessa che i quesiti di costituzionalità sollevati — tendenti alla rimozione dei predetti limiti — debbano considerarsi ammissibili alla luce della giurisprudenza di questa Corte, secondo cui è possibile sottoporre a sindacato di costituzionalità, anche *in malam partem*, le «norme penali di favore», ossia le norme che abbiano l'effetto di escludere o attenuare la responsabilità penale in favore dell'agente; e ciò perché l'invalidazione di tali disposizioni non determina la configurazione di nuove fattispecie penali, ma si limita a ricondurre alle norme penali comuni casi che la disposizione impugnata, in ipotesi, abbia loro arbitrariamente sottratto. Tale sarebbe, appunto, l'effetto della caducazione delle limitazioni censurate, la quale — senza creare alcuna nuova norma penale — varrebbe soltanto a riportare le falsità rimaste al di sotto delle soglie di rilevanza nell'ambito della «norma generale» di cui allo stesso art. 2621 cod. civ.: incidendo quindi, in tale ottica, sulla formula di proscioglimento che il Tribunale rimettente dovrebbe adottare nel caso di specie (dichiarazione dell'intervenuta prescrizione, anziché proscioglimento perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato, stante la mancata contestazione del superamento delle soglie da parte del pubblico ministero).

Su tale premessa, il giudice *a quo* impugna quindi, in primo luogo, per contrasto con l'art. 76 Cost., l'art. 11, comma 1, lettera a), numero 1), della legge 3 ottobre 2001, n. 366, nella parte in cui — nel dettare i principi e criteri direttivi della riforma della disciplina penale delle società commerciali, oggetto di delega legislativa al Governo — prescrive di precisare, quanto alla nuova formulazione del reato di false comunicazioni sociali, «che le informazioni false od omesse devono essere rilevanti e tali da alterare sensibilmente la rappresentazione della situazione economica, patrimoniale e finanziaria della società o del gruppo al quale essa appartiene, anche attraverso la previsione di soglie quantitative»; nonché nella parte in cui prescrive, agli stessi fini, di «prevedere idonei parametri per i casi di valutazioni estimative». Ad avviso del rimettente, si sarebbe difatti al cospetto di una «delega in bianco», in quanto la previsione di generiche «soglie quantitative», non accompagnata dall'indicazione di specifici parametri di riferimento, non sarebbe idonea ad indirizzare in alcun modo l'attività normativa del legislatore delegato.

Il rimettente dubita, per altro verso, sotto plurimi profili, della legittimità costituzionale dell'art. 2621, terzo e quarto comma, cod. civ., come sostituito dall'art. 1 del d.lgs. n. 61 del 2002, che alla predetta norma di delega ha dato attuazione.

La disposizione denunciata violerebbe, anzitutto, i principi di determinatezza dell'illecito penale e di uguaglianza, di cui agli artt. 25 e 3 Cost., nella parte in cui subordina la sussistenza del reato ad una alterazione «sensibile» della rappresentazione della situazione economica, patrimoniale e finanziaria della società o del gruppo di appartenenza. Il disposto normativo risulterebbe, difatti, talmente astratto da non poter essere riempito di «contenuto oggettivo, coerente e razionale», lasciando così aperta la via all'arbitrio giudiziale e alla creazione di contrastanti orientamenti applicativi (nella motivazione dell'ordinanza — ma non nel dispositivo — tale censura viene riferita anche alla corrispondente previsione che figura nell'art. 11, comma 1, lettera a), numero 1, della legge delega n. 366 del 2001).

Il terzo ed il quarto comma dell'art. 2621 cod. civ. si porrebbero inoltre in contrasto con gli artt. 25, secondo comma, e 76 Cost., nella parte in cui delineano una serie di soglie di punibilità a carattere percentuale: in specie, escludendo «comunque» la punibilità delle falsità o delle omissioni che determinano una variazione del risultato economico di esercizio, al lordo delle imposte, non superiore al cinque per cento, o una variazione del patrimonio netto non superiore all'uno per cento; nonché escludendo la punibilità dei fatti conseguenti a valutazioni

estimative che, singolarmente considerate, differiscono in misura non superiore al dieci per cento da quella corretta. Da un lato, infatti, le soglie di punibilità introdotte dal decreto legislativo — in mancanza della fissazione di direttive nella legge delega — verrebbero ad integrare il contenuto precettivo della norma penale in contrasto con il principio della riserva assoluta di legge. Da un altro lato, il legislatore delegato avrebbe attuato la generica indicazione della legge delega stabilendo soglie percentuali “tipizzate”, senza spiegare le ragioni delle sue scelte, ovvero fornendo giustificazioni «non veritiere» o non pertinenti rispetto all'oggetto della delega. Così, in particolare, non sarebbe veritiera la giustificazione adottata dalla relazione al d.lgs. n. 61 del 2002 riguardo alla soglia del cinque per cento del risultato di esercizio; secondo la relazione la soglia esprimerebbe un criterio ritenuto corretto dalla SEC (*Security and Exchange Commission*) degli Stati Uniti: in realtà, invece, detta Autorità, lungi dall'avallare un simile margine di tolleranza — seguito per prassi da alcune società di revisione nel sindacato sulle valutazioni di bilancio (e comunque escluso per le ipotesi di frode) — lo avrebbe apertamente censurato, giudicando irragionevole e contrastante con il diritto statunitense la pretesa di subordinare la rilevanza delle falsità di bilancio al superamento di soglie quantitative prestabilite. Non sarebbe pertinente, poi, la giustificazione adottata riguardo alla soglia in materia di valutazioni estimative, che la relazione governativa afferma essere stata mutuata dalla recente normativa penale tributaria: con ciò, peraltro, fondando l'esercizio del potere discrezionale conferito al Governo su soluzioni adottate in una materia diversa da quella oggetto della delega legislativa e su criteri «tecnico-normativi» ad esso estranei, posto che l'evasione d'imposta è in ogni caso direttamente correlata all'entità del mendacio che sottrae la base imponibile.

Il sistema delle soglie vulnererebbe, ancora, l'art. 3 Cost., in quanto — in contrasto con la finalità di tutela della fiducia nella veridicità dei bilanci e delle comunicazioni dell'impresa societaria, assegnata dallo stesso legislatore alla norma incriminatrice impugnata — lascerebbe esenti da pena fatti idonei a pregiudicare gravemente la capacità informativa delle comunicazioni sociali (come nel caso di falsità di poste di bilancio superiori di per sé alle soglie, che però si neutralizzano reciprocamente); e farebbe altresì dipendere la responsabilità penale non dallo spessore del mendacio in rapporto alle esigenze informative del destinatario — costituenti il bene oggetto di tutela — ma da fattori ad esse estranei.

Sarebbe violato, infine, l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 della Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni commerciali internazionali — fatta a Parigi il 17 dicembre 1997 e ratificata dall'Italia con legge 29 settembre 2000, n. 300 — che impone alle Parti di prevedere adeguate sanzioni per le violazioni contabili delle imprese, al fine di impedire la creazione di «fondi neri» utilizzabili a scopo di corruzione: finalità, questa, frustrata dalla introduzione di soglie di punibilità che — in quanto parametriche percentualmente al risultato economico di esercizio o al patrimonio netto della società — renderebbero penalmente lecite falsità anche molto rilevanti.

4. — Poiché le questioni di costituzionalità attengono, in parte, alle medesime norme e risultano comunque tra loro connesse, i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica decisione.

5. — Le questioni sollevate dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Forlì sono manifestamente inammissibili, avendo il rimettente offerto una motivazione insufficiente, implausibile e contraddittoria — nei singoli passaggi — circa la loro rilevanza nel procedimento *a quo*.

Nel formulare i quesiti di costituzionalità — che investono, nella sostanza, i primi due il trattamento sanzionatorio della fattispecie contravvenzionale di cui all'art. 2621 cod. civ.; e il terzo il regime di perseguibilità a querela del delitto di cui al successivo art. 2622 (quando si tratti di società non quotate) — il rimettente ne afferma infatti la rilevanza nel procedimento *a quo* sulla base di un triplice assunto, e cioè: a) che il fatto di false comunicazioni sociali,

relativo a società non quotata, per cui si procede sarebbe attualmente riconducibile tanto all'ipotesi contravvenzionale che a quella delittuosa; b) che mancherebbe peraltro, nella specie, la condizione di procedibilità del delitto; c) che, in conseguenza di ciò, il fatto dovrebbe essere valutato come ipotesi contravvenzionale.

Riguardo al primo assunto, il rimettente omette tuttavia di spiegare per quale ragione la falsità oggetto del procedimento principale integrerebbe, oltre alla contravvenzione, anche il delitto: puntualizzazione viceversa indispensabile a fronte della preliminare narrazione della vicenda concreta contenuta nella stessa ordinanza di remissione, dalla quale non emerge che detta falsità abbia cagionato concretamente un danno patrimoniale al soggetto offeso, tanto che alla persona sottoposta alle indagini è stato ascritto il concorrente reato di truffa soltanto tentata.

Nel ravvisare, poi, il difetto della condizione di procedibilità del delitto, il giudice *a quo*, da un lato, non specifica perché non consideri idonea, a tal fine, l'originaria *notitia criminis*, che egli stesso pure qualifica come «denuncia-querela»; dall'altro lato e comunque, fornisce una motivazione implausibile in ordine alla presunta inefficacia dell'ulteriore querela proposta per iscritto dalla persona offesa successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 61 del 2002, in base all'art. 5 del medesimo decreto. Ciò, in particolare, allorché egli esclude che l'atto di «ratifica» e «conferma del contenuto della querela» — redatto in calce alla stessa e sottoscritto dalla persona offesa in occasione della sua presentazione ad un ufficiale di polizia giudiziaria — possa «sanare» le conseguenze del fatto che l'atto di querela era stato presentato in copia fotostatica, anche quanto alla sottoscrizione; in tal modo trascurando, tra l'altro, sia il principio del *favor quaerelae*, sia la possibilità — prevista dalla legge processuale — che la querela venga proposta anche in forma orale (art. 337, comma 2, cod. proc. pen.), a prescindere dal *nomen* attribuito all'atto.

Infine, nelle premesse dell'ordinanza di remissione il giudice *a quo* postula — come segnalato — che la mancata proposizione della querela per il delitto lasci salva la possibilità di perseguire *ex officio* come contravvenzione il falso dannoso per i soci o i creditori (formulando, di conseguenza, autonome censure di costituzionalità in ordine all'art. 2621 cod. civ.). Al contrario, nella parte finale dell'ordinanza stessa — allorché si duole del regime di perseguibilità a querela del delitto — egli afferma espressamente che la remissione della querela impedirebbe di configurare nel fatto l'ipotesi contravvenzionale, stante il rapporto di specialità che intercorrerebbe tra gli artt. 2621 e 2622 cod. civ. Non viene in alcun modo chiarito, tuttavia, per quale ragione due evenienze *primo visu* omologhe, quanto al risultato del difetto della condizione di procedibilità — mancata proposizione e remissione della querela — dovrebbero determinare conseguenze diametralmente opposte sul versante considerato.

Le manchevolezze dell'ordinanza di remissione in punto di motivazione sulla rilevanza, ora evidenziate, comportano, alla luce della giurisprudenza di questa Corte, l'inammissibilità delle questioni (cfr., *ex plurimis*, ordinanze n. 119, n. 199 e n. 238 del 2002); esse risultano, in tal senso, assorbenti rispetto ad ogni ulteriore profilo di inammissibilità, ed in particolare a quelli — pur evidenti — connessi al tenore dei primi due quesiti, con i quali si censura il trattamento punitivo della fattispecie di cui all'art. 2621 cod. civ. senza neppure specificare, tra l'altro, in quale direzione dovrebbe concretamente esplicitarsi l'ipotetico intervento “correttivo” della Corte.

6. — La questione sollevata dal Tribunale di Melfi è, del pari, manifestamente inammissibile.

Il giudice *a quo* — nel dolersi del fatto che le norme impugnate abbiano modificato il regime anteriore delle false comunicazioni sociali in punto di prescrizione, in maniera tale da rendere praticamente impossibile l'esaurimento delle attività processuali prima dell'estinzione del reato — chiede difatti a questa Corte di sottoporre la figura contravvenzionale di cui all'art.

2621 cod. civ. ad un termine di prescrizione diverso e più lungo rispetto a quello stabilito per la generalità delle contravvenzioni punite con l'arresto dall'art. 157, primo comma, numero 5), cod. pen., e coincidente, in specie, con il termine di prescrizione dell'abrogata fattispecie delittuosa già prevista dall'originario art. 2621, numero 1), cod. civ.

A prescindere da ogni altro possibile rilievo circa i limiti dei poteri di questa Corte allorché si discuta di interventi *in peius* sulla disciplina della prescrizione, risulta tuttavia evidente come una soluzione di tal fatta — lungi dal potersi considerare costituzionalmente obbligata, nella stessa prospettiva del rimettente — avrebbe carattere non solo spiccatamente “creativo”, ma addirittura totalmente “eccentrico”, in una cornice di sistema. Tale soluzione implicherebbe difatti una frattura, *extra ordinem*, tra natura dell'illecito e regime della prescrizione, attraverso la quale il “declassamento” delle false comunicazioni sociali da delitto a contravvenzione (in assenza del danno patrimoniale per i soci o i creditori), attuato dalla riforma del 2002, si accompagnerebbe al mantenimento, per la nuova ipotesi contravvenzionale, del termine di prescrizione già proprio del delitto.

In realtà, è palese come la riduzione del termine di prescrizione, oggetto di doglianza, rappresenti una conseguenza “naturale” dell'opzione, fatta “a monte” dal legislatore, per il modulo contravvenzionale: ed è questa opzione che assume, semmai, una valenza derogatoria rispetto alle linee generali del sistema sanzionatorio, tenuto conto sia delle particolari e complesse note di disvalore che contrassegnano la condotta costitutiva del reato in parola; sia del fatto che esso richiede un dolo intenzionale-specifico a contenuto plurimo (*animus decipiendi et lucrandi*). Peculiarità, queste, che allontanano la figura dal modello “ordinario” della contravvenzione, quale illecito a carattere più o meno marcatamente preventivo-cautelare e punibile anche a titolo di semplice colpa.

Senonché, non è comunque ipotizzabile che la scelta derogatoria “a monte” (adozione dello schema contravvenzionale per un fatto che presenta i tratti ordinariamente propri del delitto) possa essere “neutralizzata” *pro parte* — ossia quanto ai riflessi sui termini di prescrizione — tramite una pronuncia di questa Corte che introduca una anomalia “a valle” (applicazione ad una contravvenzione del termine di prescrizione valevole per un delitto ormai abrogato); in specie “recuperando” — come pretende il giudice *a quo* — la *ratio* sottesa ad altra previsione derogatoria anch'essa ormai non più presente nell'ordinamento (quella dell'art. 9 del decreto-legge n. 429 del 1982, convertito, con modificazioni, in legge n. 516 del 1982, in materia di contravvenzioni tributarie). Intervento, questo, che — per le ragioni dianzi indicate — certamente esorbita dai limiti del sindacato di costituzionalità.

7.1. — Inammissibili sono infine le questioni sollevate dal Tribunale di Milano.

Prendendo anzitutto in esame — per le ragioni di priorità logica che più oltre si chiariranno — le censure inerenti alle soglie di punibilità a carattere percentuale, va rilevato come dette questioni risultino espressamente finalizzate ad ottenere una pronuncia che — tramite la rimozione delle soglie stesse — estenda l'ambito di applicazione della norma incriminatrice di cui all'art. 2621 cod. civ. a fatti che attualmente non vi sono compresi.

All'adozione della pronuncia invocata osta, tuttavia, il secondo comma dell'art. 25 Cost., il quale — per costante giurisprudenza di questa Corte — nell'affermare il principio secondo cui nessuno può essere punito se non in forza di una legge entrata in vigore prima del fatto commesso, esclude che la Corte costituzionale possa introdurre in via additiva nuovi reati o che l'effetto di una sua sentenza possa essere quello di ampliare o aggravare figure di reato già esistenti, trattandosi di interventi riservati in via esclusiva alla discrezionalità del legislatore (cfr., *ex plurimis*, sentenze n. 49 del 2002; n. 183, n. 508 e n. 580 del 2000; n. 411 del 1995).

Contrariamente a quanto sostiene il giudice *a quo*, non vale richiamarsi, in senso opposto, all'orientamento di questa Corte che ha ritenuto suscettibili di sindacato di costituzionalità,

anche *in malam partem*, le c.d. norme penali di favore: ossia le norme che stabiliscano, per determinati soggetti o ipotesi, un trattamento penalistico più favorevole di quello che risulterebbe dall'applicazione di norme generali o comuni (cfr., tra le altre, sentenze n. 25 del 1994; n. 167 e n. 194 del 1993; n. 148 del 1983). Orientamento, questo, fondato — quanto all'esigenza di rispetto del principio di legalità — essenzialmente sul rilievo che l'eventuale ablazione della norma di favore si limita a riportare la fattispecie già oggetto di ingiustificato trattamento derogatorio alla norma generale, dettata dallo stesso legislatore (fermo restando, altresì, il divieto di applicazione retroattiva del regime penale più severo ai fatti commessi sotto il vigore della norma di favore rimossa).

Al riguardo, non può essere infatti condiviso l'assunto del rimettente, secondo cui le soglie di punibilità di cui discute si presterebbero ad essere ricomprese nell'anzidetta categoria normativa, perché la loro soppressione, senza creare alcuna nuova norma penale, varrebbe soltanto a ricondurre le falsità rimaste al di sotto dei limiti percentuali nell'ambito della «norma generale» di cui allo stesso art. 2621 cod. civ. Tale ragionamento porta invero a confondere le norme penali di favore con gli elementi di selezione dei fatti meritevoli di pena che il legislatore ritenga di introdurre in sede di descrizione della fattispecie astratta, nell'esercizio di scelte discrezionali “primarie” di politica criminale, di sua esclusiva spettanza.

Alla stregua dell'opinione largamente maggioritaria, le soglie di punibilità contemplate dall'art. 2621 cod. civ. integrano requisiti essenziali di tipicità del fatto: e la stessa ordinanza di rimessione non esita, del resto, a qualificarle espressamente come «elementi costitutivi» del reato. Ma la conclusione non potrebbe essere diversa neppure qualora si aderisse alla tesi minoritaria che assegna alle soglie il ruolo di condizioni di punibilità. Nell'una prospettiva e nell'altra, difatti, si tratta comunque di un elemento che “delimita” l'area di intervento della sanzione prevista dalla norma incriminatrice, e non già “sottrae” determinati fatti all'ambito di applicazione di altra norma, più generale: un elemento, dunque, che esprime una valutazione legislativa in termini di “meritevolezza” ovvero di “bisogno” di pena, idonea a caratterizzare una precisa scelta politico-criminale.

Tale scelta — pur a fronte di una generale tendenza alla valorizzazione dei c.d. “indici di esiguità” del fatto espressi da elementi numerici nella delimitazione delle fattispecie penali — può presentare più o meno ampi margini di opinabilità, avuto riguardo alla natura degli interessi coinvolti ed agli effetti indotti dalla concreta architettura delle soglie di punibilità a carattere percentuale. Ma resta comunque una scelta sottratta al sindacato di questa Corte, la quale non potrebbe, senza esorbitare dai propri compiti ed invadere il campo riservato dall'art. 25, secondo comma, Cost. al legislatore, sovrapporre ad essa — tramite l'intervento ablativo invocato — una diversa strategia di criminalizzazione, volta ad ampliare l'area di operatività della sanzione prevista dalla norma incriminatrice.

A riprova dell'assunto, è appena il caso di soggiungere che, diversamente opinando, e seguendo cioè l'impostazione del giudice *a quo*, tutti gli elementi che concorrono alla definizione del reato di cui all'art. 2621 cod. civ. (come di qualsiasi altra fattispecie criminosa) — il dolo specifico, l'idoneità all'inganno, le caratteristiche limitative delle comunicazioni penalmente rilevanti, e così via dicendo — si presterebbero ad essere qualificati come norme penali di favore, giacché anch'essi finiscono per espungere determinati fatti dalla sfera di operatività della norma incriminatrice: sicché, in tale prospettiva, la norma stessa potrebbe essere “smantellata” pezzo a pezzo in sede di sindacato di costituzionalità, trasformandola — con vanificazione del principio espresso dal citato precetto costituzionale — in un *quid alii* rispetto alla figura voluta dal legislatore.

Giova ancora, per altro verso, precisare che il profilo di inammissibilità ora evidenziato preclude l'esame nel merito anche delle censure di violazione dell'art. 76 Cost. — riferite tanto alla norma di delega che alla norma delegata — basate sull'asserita carenza, o insufficiente specificazione, dei principi e criteri direttivi relativi alla configurazione delle soglie in

questione, nonché sull'arbitraria o scorretta attuazione della delega da parte dell'esecutivo. Ove pure, in ipotesi, le censure fossero fondate, la Corte non potrebbe, difatti, comunque pervenire al risultato richiesto dal giudice rimettente (ossia alla eliminazione delle sole soglie, sia nella norma di delega che in quella delegata), perché ciò equivarrebbe pur sempre ad introdurre una norma incriminatrice diversa e più ampia di quella prefigurata dal legislatore delegante; ma dovrebbe, semmai, rimuovere l'intera norma (di delega e delegata), con un effetto diametralmente opposto, che sovvertirebbe il risultato perseguito dal giudice *a quo*: non più, cioè, di dilatazione dell'ambito di rilevanza penale delle false comunicazioni sociali, ma di esclusione totale della rilevanza stessa.

7.2. — L'inammissibilità, per la ragione ora evidenziata, delle questioni inerenti alle soglie numeriche rende inammissibile, per difetto di rilevanza, la questione relativa all'ulteriore requisito di fattispecie rappresentato dall'alterazione sensibile della rappresentazione della situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società o del gruppo cui quest'ultima appartiene (requisito censurato, in specie, sotto il profilo della violazione del principio di determinatezza dell'illecito penale); e ciò a prescindere dalla riferibilità anche a tale questione della preclusione di una pronuncia di incostituzionalità *in malam partem*.

Il rapporto esistente, nella struttura della fattispecie, tra il requisito in parola e le soglie di tipo numerico è, per vero, allo stato, alquanto controverso. Si discute, in specie, se il limite dell'«alterazione sensibile» venga in rilievo esclusivamente nei casi in cui le soglie numeriche non possano trovare applicazione (in quanto si tratti di falsità in comunicazioni sociali non destinate ad esporre il risultato economico di esercizio o il valore del patrimonio netto della società o del gruppo); ovvero se detta “clausola generale” possa fungere (anche) da “correttivo” verso l'alto delle soglie quantitative, abilitando il giudice a ritenere, in rapporto alle circostanze del caso concreto, “non sensibile” — e dunque non punibile — una alterazione che pure si situi al di sopra delle soglie. Al di là di ciò, si registra però generale convergenza di opinioni sul fatto che il criterio dell'«alterazione sensibile» resti inoperante rispetto alle falsità che rimangono al di sotto delle soglie percentuali, le quali si traducono in altrettante presunzioni *iuris et de iure* di “non significatività” dell'alterazione. Conclusione, questa, che trova sicuro conforto nella perentorietà del dettato normativo («la punibilità è comunque esclusa ...»).

A fronte di ciò, la circostanza che — per espressa affermazione del giudice *a quo* — gli imputati dovrebbero essere nel caso di specie assolti in ragione della mancata contestazione del superamento delle soglie numeriche, rende dunque irrilevante la questione relativa al requisito dell'alterazione sensibile, trattandosi di elemento di fattispecie che non viene comunque in rilievo nel giudizio *a quo*.

7.3. — I profili di inammissibilità dianzi evidenziati risultano assorbenti rispetto alle altre eccezioni di inammissibilità per difetto di rilevanza sollevate dall'Avvocatura dello Stato e dalla parte privata U. L., nonché a quella — egualmente qualificabile come eccezione di inammissibilità — sollevata dalla parte privata G. F. in rapporto alla sola questione concernente l'art. 11 della legge n. 366 del 2001.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera a), numero 1), della legge 3 ottobre 2001, n. 366 (Delega al Governo per la riforma del diritto societario), e dell'art. 2621, terzo e quarto comma, del codice civile, come sostituito dall'art. 1 del decreto legislativo 11 aprile 2002, n. 61 (Disciplina degli illeciti penali e amministrativi riguardanti le società commerciali, a norma dell'articolo 11 della legge 3 ottobre 2001, n. 366), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 25, 76 e 117 della Costituzione ed all'art. 8 della Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, fatta a Parigi il 17 dicembre 1997, dal Tribunale di Milano con l'ordinanza in epigrafe;

2) *dichiara* la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2621 e 2622 del codice civile, come sostituiti dall'art. 1 del predetto decreto legislativo 11 aprile 2002, n. 61, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Forlì con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) *dichiara* la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del predetto decreto legislativo 11 aprile 2002, n. 61, e dell'art. 11 della citata legge 3 ottobre 2001, n. 366, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale di Melfi con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta,

il 26 maggio 2004.

F.to:

Gustavo ZAGREBELSKY, Presidente

Giovanni Maria FLICK, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'1 giugno 2004.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

---

*Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*