CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **149/2022** (ECLI:IT:COST:2022:149)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AMATO** - Redattore: **VIGANÒ**
Udienza Pubblica del **10/05/2022**; Decisione del **10/05/2022**
Deposito del **16/06/2022**; Pubblicazione in G. U. **22/06/2022**
Norme impugnate: Art. 649 del codice di procedura penale.
Massime: **44925 44926 44927**
Atti decisi: **ord. 152/2021**

SENTENZA N. 149

ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale ordinario di Verona, sezione penale, nel procedimento penale a carico di P. O. con ordinanza del 17 giugno 2021, iscritta al n. 152 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti l'atto di costituzione di P. O., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 10 maggio 2022 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi gli avvocati Vittorio Manes e Claudio Avesani per P. O. e l'avvocato dello Stato Salvatore Faraci per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 10 maggio 2022.

Ritenuto in fatto

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

1.1.– Il rimettente, investito dell'opposizione a un decreto penale di condanna alla pena della multa pari a 8.100 euro, deve giudicare della responsabilità di P. O., imputato del reato previsto dall'art. 171-ter, primo comma, lettera b), della legge 22 aprile 1941, n. 633 (Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio), per avere, a fini di lucro, detenuto per la vendita e riprodotto abusivamente, presso la copisteria di cui è titolare, opere letterarie fotocopiate oltre il limite consentito, in numero pari a quarantanove testi.

Per la medesima condotta, l'imputato, in solido con la società gestrice della copisteria, è già stato colpito, ai sensi dell'art. 174-bis della legge n. 633 del 1941, da sanzione amministrativa ormai definitiva, per l'importo di 5.974 euro, pari al doppio della sanzione minima (103 euro) moltiplicato per venticinque libri di testo, dei quarantanove totali, dal prezzo non determinabile, oltre a «un terzo dell'importo massimo previsto per le opere il cui prezzo di vendita era conosciuto».

1.2.– Quanto alla non manifesta infondatezza della questione sollevata, il rimettente rileva che, in base alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, del 15 novembre 2016, A e B contro Norvegia, e della Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, del 20 marzo 2018, in causa C-524/15, Menci, la sottoposizione di un imputato a un processo penale per il medesimo fatto per cui sia già stato definitivamente sottoposto a sanzione amministrativa di carattere punitivo secondo i "criteri Engel" integra una violazione del ne bis in idem, a meno che tra i due procedimenti che sanzionano il medesimo fatto sussista un legame materiale e temporale sufficientemente stretto.

Tale legame dovrebbe essere ravvisato quando le due sanzioni perseguano scopi diversi e complementari, connessi ad aspetti diversi della medesima condotta; quando la duplicazione dei procedimenti sia prevedibile per l'interessato; quando esista una coordinazione, specie sul piano probatorio, tra i due procedimenti; e quando il risultato sanzionatorio complessivo, risultante dal cumulo della sanzione amministrativa e della pena, non risulti eccessivamente afflittivo per l'interessato, in rapporto alla gravità dell'illecito. Al contempo, si dovrà valutare «se le sanzioni, pur convenzionalmente penali, appartengano o no al nocciolo duro del diritto penale, perché in caso affermativo si dovrà essere più severi nello scrutinare la sussistenza del legame e più riluttanti a riconoscerlo in concreto».

1.3.– Nel caso in esame, sarebbe indubbia la natura punitiva, secondo i "criteri Engel", della sanzione amministrativa contemplata dall'art. 174-bis della legge n. 633 del 1941, il cui importo viene determinato quale multiplo (comunque non inferiore a 103 euro) del prezzo di mercato di ciascuna opera indebitamente riprodotta, oppure, in caso di non determinabilità del prezzo dell'opera, in una somma da 103 a 1.032 euro per ciascuna violazione.

Tale meccanismo moltiplicatore determinerebbe significative ricadute nella sfera patrimoniale del trasgressore, anche in relazione a fatti di modesta gravità – come quello in specie contestato a P. O. – e svelerebbe il «carattere afflittivo e non meramente restitutorio nonché la finalità repressiva e deterrente» della sanzione in parola. Finalità che trasparirebbe anche dai lavori preparatori della legge 18 agosto 2000, n. 248 (Nuove norme di tutela del diritto di autore), la quale ha inserito l'art. 174-bis nel corpo della legge n. 633 del 1941, nell'intento di «incrementare il grado di dissuasività delle misure di contrasto, introducendo, in aggiunta alle sanzioni penali già previste dalla legislazione esistente, alcune sanzioni e misure amministrative che appaiono, riprendendo la terminologia usata dal legislatore "dotate di autonoma deterrenza in quanto rapidamente applicabili"».

La funzione «prevalentemente (se non esclusivamente) deterrente» e «pubblicistica» della sanzione di cui all'art. 174-bis della legge n. 633 del 1941 sarebbe confermata dalla destinazione del 50 per cento degli introiti derivanti dalla riscossione alla costituzione di un fondo destinato al potenziamento delle strutture e degli strumenti impiegati nell'accertamento dei reati contro il diritto d'autore, e della restante misura alla promozione delle campagne informative «di cui al successivo articolo 10» [recte: di cui all'art. 26, comma 3-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri)].

In definitiva, la sanzione di cui all'art. 174-bis, di sicuro carattere punitivo, si differenzierebbe da quelle penali «solo per la rapidità del procedimento applicativo», risultando dunque «manifestamente carente quella complementarità di funzioni che sola giustifica il c.d. doppio binario sanzionatorio».

1.4.– Identico sarebbe poi il fatto storico alla base dei due procedimenti, amministrativo e penale, atteso che, da un lato, l'art. 174-bis si applica espressamente alla «violazione delle disposizioni previste nella presente sezione», ossia della Sezione II (Difese e sanzioni penali) del Capo III (Difesa e sanzioni giudiziarie) del Titolo III (Disposizioni comuni) della legge n. 633 del 1941; Sezione nella quale è descritta la condotta punita dall'art. 171-ter, primo comma, lettera b). Dall'altro lato, il raffronto tra il capo di imputazione elevato nei confronti di P. O. e il verbale di accertamento notificatogli confermerebbe che l'illecito contestato all'interessato costituisce insieme violazione di natura penale ed amministrativa.

La stessa giurisprudenza di legittimità (è citata Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 18 dicembre 2017, n. 30319) escluderebbe l'operatività, in questa materia, della clausola di connessione di cui all'art. 24 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), proprio sul presupposto dell'identità del fatto cui si applicano la sanzione amministrativa ex art. 174-bis e le sanzioni penali di cui all'art. 171-ter della legge n. 633 del 1941.

1.5.– Nel caso di specie, non sarebbero inoltre previsti rimedi per scongiurare il rischio di duplicazione di procedimenti e sanzioni in relazione allo stesso fatto.

La clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 174-bis («[f]erme le sanzioni penali applicabili») comproverebbe anzi la necessaria applicazione cumulativa, per la medesima violazione, delle sanzioni penali e amministrative, così come confermato dalla giurisprudenza di legittimità (è citata ancora Cass., sentenza n. 30319 del 2017); e ciò coerentemente con «il dichiarato intento del legislatore di garantire – mediante l'introduzione delle sanzioni

amministrative – semplicemente una risposta punitiva più celere».

La medesima condotta sarebbe dunque punita sia con una sanzione amministrativa punitiva, sia con una sanzione penale – quest'ultima «inevitabilmente a distanza di tempo, attesa la diversa struttura del processo penale» –. La sanzione penale, d'altra parte, non sarebbe limitata ai fatti che presentino una particolare gravità, o che superino una determinata soglia di rilevanza – così come avviene invece in ambito tributario – e consisterebbe nella reclusione da sei mesi a tre anni, che si applica congiuntamente alla multa da 2.582 a 15.493 euro, comportando così una duplicazione della sanzione pecuniaria.

Il giudice penale potrebbe tenere conto della già avvenuta irrogazione della sanzione amministrativa solo in sede di commisurazione della pena, ai sensi dell'art. 133 del codice penale, senza però poter escludere l'applicazione della multa, né – salva la ricorrenza di eventuali circostanze attenuanti – poterla quantificare al di sotto del limite edittale di 2.582 euro. L'apparato sanzionatorio complessivo risulterebbe dunque «del tutto sproporzionato e ingiustificato».

Non sarebbero inoltre previsti meccanismi di raccordo – sul piano temporale o probatorio – tra i procedimenti amministrativo e penale e sarebbe altresì da escludere, in specie, la sussistenza della connessione obiettiva per pregiudizialità, che vale, ai sensi dell'art. 24 della legge n. 689 del 1981, a radicare la competenza del giudice penale per l'accertamento della responsabilità in relazione all'illecito amministrativo; con la conseguenza che l'interessato dovrebbe sopportare l'onere della duplicazione di procedimenti.

1.6.– Nel caso di specie, difetterebbe infine la connessione temporale tra il procedimento amministrativo e quello penale, atteso che il primo, iniziato nel 2014, si è concluso il 7 gennaio 2016, laddove l'azione penale è stata esercitata con la richiesta di emissione di decreto penale di condanna del 12 dicembre 2014 e, a seguito di opposizione, ha condotto all'emissione del decreto che ha disposto il giudizio del 3 maggio 2019 e alla celebrazione della prima udienza di merito il 10 febbraio 2021, a distanza, quindi, di oltre cinque anni dalla sopravvenuta irrevocabilità della sanzione amministrativa.

1.7.– A fronte di tale quadro, l'unica norma astrattamente in grado di «neutralizzare» la duplicazione dei giudizi sarebbe l'art. 649 cod. proc. pen., che preclude la possibilità di iniziare o proseguire un nuovo procedimento penale nei confronti dell'imputato prosciolto o condannato, in relazione al medesimo fatto, con sentenza o decreto penale di condanna divenuti irrevocabili.

Il tenore letterale della disposizione, inequivocabilmente riferita all'autorità giudiziaria penale, ne escluderebbe tuttavia un'interpretazione «convenzionalmente orientata», impedendo di allargarne lo spettro applicativo ai procedimenti amministrativi, come del resto ritenuto sia dalla giurisprudenza di legittimità (è citata Corte di cassazione, sezione quinta penale, ordinanza 10 novembre 2014-15 gennaio 2015, n. 1782), sia da questa Corte (sentenza n. 43 del 2018).

L'unica modalità per scongiurare la lesione del diritto fondamentale dell'imputato a non essere giudicato due volte per un identico fatto sarebbe il promovimento dell'incidente di costituzionalità.

1.8.– La questione sarebbe infine rilevante, atteso che solo il suo accoglimento «rimuoverebbe gli effetti pregiudizievoli conseguenti alla violazione del bis in idem», precludendo la celebrazione del processo penale a carico di P. O., già destinatario di una sanzione amministrativa punitiva e definitiva in relazione agli stessi fatti. In altre parole, una sentenza additiva di questa Corte costituirebbe l'«unico rimedio per evitare che il sistema del "doppio binario" in materia di diritto d'autore, in assenza di meccanismi correttivi e di un

coordinamento tra i due procedimenti determini una incompatibilità con il divieto di bis in idem di matrice convenzionale, nella misura in cui non scongiura che un soggetto […] sia sottoposto ad un procedimento penale pur avendo già riportato in via definitiva, per il medesimo fatto, una sanzione solo formalmente amministrativa di cui il giudice penale non può, nelle proprie determinazioni, tener adeguatamente conto».

2.– È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dell'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente inammissibile o infondata.

2.1.– Premessa l'illustrazione delle previsioni sanzionatorie di cui agli artt. 171-ter e 174-bis della legge n. 633 del 1941 ed evidenziato il «regime di doppia punibilità» della condotta di abusiva riproduzione e illecita duplicazione di opere (sono citate Cass., sentenza n. 30319 del 2017, e sezione seconda civile, sentenza 22 dicembre 2011, n. 28381), l'interveniente eccepisce l'omessa o insufficiente motivazione sulla rilevanza della questione.

2.1.1.– Il giudice a quo nulla avrebbe argomentato né in ordine alla sussistenza della responsabilità dell'imputato per il reato ascrittogli, né in relazione all'asserita sproporzione del complessivo trattamento sanzionatorio da irrogargli (non avendo neppure indicato quale sarebbe la pena da applicare nel processo penale).

2.1.2.– Il rimettente avrebbe inoltre disatteso le indicazioni della giurisprudenza di legittimità (sono citate Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 21 giugno-16 luglio 2018, n. 45829, e sezione prima civile, sentenza 26 febbraio 2019, n. 5679 [recte: sezione quinta penale, sentenza 9 novembre 2018-5 febbraio 2019, n. 5679]), secondo cui il giudice penale dovrebbe valutare la proporzionalità del cumulo sanzionatorio e potrebbe «[n]el "caso limite" in cui la sanzione amministrativa, attestata sui massimi edittali in rapporto a un fatto di gravità penale contenuta, risponda da sola al canone della proporzionalità», fare «applicazione diretta [del] principio garantito dall'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, disapplicando le norme che definiscono il trattamento sanzionatorio penale»; oppure, al di fuori di tale ipotesi limite, rideterminare la sanzione penale derogandone in mitius il minimo edittale al fine di garantire la proporzionalità del trattamento sanzionatorio complessivo.

2.1.3.– Il giudice a quo non avrebbe infine speso nessun argomento sulla riconducibilità o meno delle sanzioni penali previste in materia di tutela del diritto d'autore al "nocciolo duro" del diritto penale, rispetto al quale – secondo la sentenza A e B contro Norvegia – più rigoroso dovrebbe essere il vaglio di compatibilità del "doppio binario" sanzionatorio con la garanzia convenzionale del ne bis in idem.

2.1.4.– La questione sarebbe altresì inammissibile perché tendente a conseguire una pronuncia manipolativa, «con effetti generali di sistema ed esorbitanti il caso in esame», a fronte della sussistenza, nell'ordinamento, di «una soluzione normativa costituzionalmente compatibile rispetto a quella costituzionalmente illegittima», consistente nell'«irrogazione di un complessivo trattamento sanzionatorio non sproporzionato», anche eventualmente mediante denuncia dell'art. 174-bis della legge n. 633 del 1941, nella parte in cui dispone «[f]erme le sanzioni penali applicabili».

2.1.5.– In definitiva, la questione sollevata incorrerebbe nelle medesime ragioni di inammissibilità che affliggevano le ordinanze di rimessione esaminate con la sentenza n. 222 del 2019 e con l'ordinanza n. 114 del 2020 di questa Corte.

2.2.– La questione sarebbe in ogni caso manifestamente infondata.

2.2.1.– Sussisterebbe in specie un evidente nesso materiale e cronologico tra procedimento

amministrativo e penale, atteso che l'illecito, commesso il 22 ottobre 2014, è stato contestato con un verbale di accertamento del 24 novembre 2014 e sanzionato con ordinanza prefettizia del 27 aprile 2015 e con decreto penale di condanna del 12 dicembre 2014. I due procedimenti sarebbero dunque stati attivati nel medesimo lasso temporale, tra novembre e dicembre 2014.

2.2.2.– La prevedibilità del doppio binario sanzionatorio sarebbe poi stata certa, in forza della clausola di riserva contenuta nell'art. 174-bis della legge n. 633 del 1941.

2.2.3.– Il rimettente avrebbe altresì omesso di «esaminare la complessiva disciplina della tutela del diritto d'autore, e la sua rilevanza anche unionale, per valutare la compatibilità con i principi scaturenti dalla giurisprudenza delle Corti sovranazionali sul cosiddetto "nocciolo duro"».

2.2.4.– Infine il trattamento sanzionatorio complessivo – pari a 14.974 euro, risultante dalla somma tra la sanzione amministrativa di 5.974 euro e la multa di 8.100 euro irrogata con il decreto penale di condanna – lungi dall'essere sproporzionato, sarebbe del tutto adeguato alla gravità del fatto contestato e al numero di opere illecitamente duplicate per fini di lucro da P. O.

3.– Si è costituita in giudizio la parte P. O., chiedendo l'accoglimento della questione sollevata dal rimettente e riservando alla memoria illustrativa l'esposizione delle proprie argomentazioni a sostegno della fondatezza.

4.– In prossimità dell'udienza pubblica, P. O. ha depositato memoria illustrativa.

4.1.– In essa la parte ripercorre anzitutto gli snodi del procedimento amministrativo e di quello penale a proprio carico, deducendo che il primo è iniziato il 20 novembre 2014 con la notificazione di un verbale di accertamento e si è concluso il 7 gennaio 2016 con la pronuncia della sentenza del Giudice di pace di Verona sull'opposizione introdotta da P. O. avverso l'ordinanza prefettizia del 27 aprile 2015 di irrogazione della sanzione; e che il secondo è iniziato il 3 maggio 2019 con la citazione dell'imputato innanzi al Tribunale di Verona.

4.2.– Richiamate, quanto alla fisionomia della garanzia del ne bis in idem, la sentenza A e B contro Norvegia della Corte EDU, le sentenze della Corte di giustizia del 20 marzo 2018 Menci, Garlsson Real Estate SA e altri (in causa C-537/16) e Di Puma e altri (in cause C-596/16 e C-597/16), nonché le sentenze n. 43 del 2018 e 145 del 2020 di questa Corte, la parte replica anzitutto alle eccezioni dell'Avvocatura generale dello Stato.

Ai fini della rilevanza, il rimettente non sarebbe stato tenuto a motivare espressamente in ordine alla sussistenza della responsabilità penale di P. O., atteso che «il principio del ne bis in idem convenzionale preclude non già la condanna, ma diversamente l'avvio di un processo penale, allorquando, riconosciuta la natura penale, in base all'art. 7 della CEDU, di una sanzione amministrativa, irrogata all'esito del procedimento amministrativo, si instauri un secondo giudizio in merito agli stessi fatti» (sono citate le sentenze n. 200 del 2016, n. 43 del 2018, n. 222 del 2019 e l'ordinanza n. 114 del 2020 di questa Corte).

Il giudice a quo avrebbe poi diffusamente argomentato in ordine alla sproporzione del complessivo trattamento sanzionatorio cui P. O. sarebbe soggetto in caso di prosecuzione del processo penale, alla luce della duplicazione tra la sanzione amministrativa già irrogata e la multa irroganda, prevista dall'art. 171-ter, primo comma, lettera b), della legge n. 633 del 1941 in via congiunta rispetto alla pena detentiva. Parimenti esaustiva sarebbe la motivazione circa l'applicabilità, in specie, della garanzia del ne bis in idem e la necessità di estendere al caso di specie l'ambito applicativo dell'art. 649 cod. proc. pen.

4.3.– Quanto alla fondatezza della questione, la parte evidenzia anzitutto l'identità storico-naturalistica – nel senso fatto proprio dalla giurisprudenza sia costituzionale (è citata la

sentenza n. 200 del 2016), sia di legittimità (è richiamata Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 28 giugno 2005, n. 34655) – del fatto punito rispettivamente ai sensi dell'art. 174-bis e dell'art. 171-ter, primo comma, lettera b), della legge n. 633 del 1941.

4.3.1.– Indubbia sarebbe la natura punitiva della sanzione di cui all'art. 174-bis, secondo i cosiddetti criteri Engel elaborati dalla Corte EDU, alla luce dell'«effetto moltiplicatore della sanzione», il cui importo è parametrato al numero di copie abusivamente riprodotte e comunque non inferiore a 103 euro per copia.

4.3.2.– La sanzione amministrativa e quella penale sarebbero entrambe applicabili, senza possibilità di radicare la competenza del giudice penale per l'accertamento della responsabilità per l'illecito amministrativo (sono citate le sentenze n. 30319 del 2017 e n. 28381 del 2011 della Corte di cassazione), che, infatti, nel caso di specie, sarebbe stato accertato dal prefetto e poi dal giudice di pace. Conseguirebbe la possibilità che i due procedimenti si dispieghino non contemporaneamente ma consecutivamente, come avvenuto nel caso di specie, in cui il procedimento amministrativo si sarebbe concluso a gennaio 2016, laddove il processo penale sarebbe iniziato a maggio 2019. Non sussisterebbe pertanto una sufficiente connessione temporale tra procedimenti, con conseguente violazione della garanzia del ne bis in idem (sono citate le sentenze della Corte EDU 18 maggio 2017, Jóhannesson e altri contro Islanda, 16 aprile 2019, Bjarni Ármannsson contro Islanda, e 6 giugno 2019, Nodet contro Francia).

4.3.3.– Né sussisterebbe una connessione materiale tra i procedimenti, in assenza di criteri che consentano di tener conto della pregressa irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie, «alle quali fanno invece seguito sanzioni penali detentive e, ancora una volta, pecuniarie».

4.3.4.– La risposta sanzionatoria complessiva sarebbe poi scarsamente prevedibile, stante l'elevato tasso di discrezionalità che presiede all'irrogazione della sanzione amministrativa, «parametrata sull'indeterminabilità del prezzo delle opere».

4.3.5.– La sanzione amministrativa e quella penale perseguirebbero un'identica finalità di deterrenza, come si evincerebbe sia dalla destinazione dei proventi, ex art. 174-quater della legge n. 633 del 1941, a finalità di prevenzione e accertamento dei reati in materia di diritto d'autore e alla promozione di campagne informative sull'illiceità dell'acquisto di prodotti delle opere dell'ingegno abusivi o contraffatti; sia dall'esame dei lavori preparatori della legge n. 248 del 2000, che ha inserito l'art. 174-bis nella legge n. 633 del 1941.

Sarebbe dunque «palese la frizione che il sistema del doppio binario genera tra l'ordinamento nazionale e la Cedu» (è richiamata la sentenza n. 102 del 2016 di questa Corte), atteso che l'eccezionale previsione di un doppio binario sanzionatorio potrebbe giustificarsi solo a fronte di esigenze di complementarità del trattamento punitivo complessivo (sono citate le sentenze di questa Corte n. 145 del 2020 e n. 43 del 2018), in specie assenti.

4.3.6.– Il complessivo trattamento sanzionatorio da infliggere a P. O. sarebbe sproporzionato, per il combinarsi della sanzione amministrativa – da irrogare in misura pari al doppio del prezzo dell'opera oggetto della violazione e comunque non inferiore a 103 euro, e in specie determinata nella misura di 5.974 euro – con la sanzione penale, che, ai sensi dell'art. 171-ter, primo comma, lettera b), consta di una pena detentiva non inferiore a sei mesi, da irrogare congiuntamente alla multa da 2.582 a 15.493 euro.

Un simile trattamento sanzionatorio sarebbe eccessivo e contrario al principio di proporzionalità delle sanzioni per le violazioni in materia di diritto d'autore, contenuto nell'art. 8 della direttiva 2001/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 maggio 2001 sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione (trasposta nell'ordinamento italiano dal decreto legislativo 9 aprile 2003, n.

68, recante «Attuazione della direttiva 2001/29/CE sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione», che ha modificato la legge n. 633 del 1941); principio di proporzionalità risultante anche dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, secondo cui «qualora sia possibile una scelta fra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva, e […] gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti» (sono citate le sentenze 25 febbraio 2010, in causa C-562/08, Müller Fleisch GmbH, paragrafo 43; 9 marzo 2010, in causa C-379/08 e C-380/08, Raffinerie Mediterranee (ERG) spa e altri, paragrafo 86; 19 ottobre 2016, in causa C-501/14, EL-EM-2001 Ltd, paragrafi 37 e 39).

Tale principio di proporzionalità – come si evince dai lavori preparatori – sarebbe alla base della scelta operata dalla legge n. 248 del 2000 di non inasprire le sanzioni penali per le violazioni del diritto d'autore previste dalla legge n. 633 del 1941; ma sarebbe invece stato tradito dallo stesso legislatore, a fini di deterrenza, nell'introdurre, con la medesima legge n. 248 del 2000, sanzioni amministrative aggiuntive rispetto a quelle penali.

4.4.– Dalla lettura del petitum e delle motivazioni dell'ordinanza di rimessione – da effettuarsi congiuntamente, secondo le sentenze n. 238 del 2014, n. 258 del 2012 e n. 181 del 2011 di questa Corte – si evincerebbe che il giudice a quo ha inteso censurare l'art. 649 cod. proc. pen. con specifico riferimento agli artt. 171-ter, primo comma, lettera b), e 174-bis della legge n. 633 del 1941, così sollecitando una declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 649 cod. proc. pen., «nella parte in cui non prevede l'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio nei confronti dell'imputato per reato di cui all'art. 171 ter comma 1 lettera b) della legge 633/1941, al quale, con riguardo agli stessi fatti, sia già stata irrogata in via definitiva la sanzione di cui all'art. 174 bis della legge 633/1941».

4.5.– In via subordinata «e considerando un'interpretazione a "rime possibili" della disposizione applicabile nel giudizio de quo», la parte chiede a questa Corte di dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 171-ter, primo comma, lettera b), della legge n. 633 del 1941, «nella parte in cui non prevede un meccanismo di compensazione che consenta di tener conto, in sede di irrogazione della sanzione penale, consistente nella pena congiunta della reclusione e della multa, degli effetti della sanzione formalmente amministrativa (ma sostanzialmente penale) di cui all'art. 174 bis della legge 633/1941, già irrogata in via definitiva, così da evitare che la sanzione complessivamente inflitta risulti del tutto sproporzionata».

Tale richiesta – precisa la parte – è formulata alla luce dei principi enunciati dalla giurisprudenza di legittimità relativa al doppio binario sanzionatorio in materia tributaria (è citata Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 15 ottobre 2021-20 gennaio 2022, n. 2245), secondo cui, per evitare la violazione del divieto di bis in idem, deve essere garantito un meccanismo di compensazione che consenta di tener conto, in sede di irrogazione della seconda sanzione, degli effetti della prima, così da evitare che il trattamento sanzionatorio complessivo sia sproporzionato.

5.– All'udienza pubblica, la parte – dopo avere insistito sulla propria domanda principale di accoglimento della questione proposta – ha invece chiesto in via subordinata a questa Corte di pronunciare una sentenza interpretativa di rigetto, che dichiari non fondata la questione di legittimità costituzionale sul presupposto della possibilità, per il giudice penale, di disapplicare in mitius le pene previste dall'art. 171-ter, primo comma, lettera b), della legge n. 633 del 1941, ogniqualvolta il trattamento sanzionatorio da infliggere all'autore della violazione risulti sproporzionato, avuto riguardo alla già avvenuta irrogazione della sanzione amministrativa di cui all'art. 174-bis della medesima legge.

Considerato in diritto

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

Nel giudizio a quo, il Tribunale deve giudicare della responsabilità penale di un imputato per il delitto di riproduzione abusiva e vendita di opere letterarie abusivamente riprodotte di cui all'art. 171-ter, primo comma, lettera b), della legge 22 aprile 1941, n. 633 (Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio). Per i medesimi fatti l'imputato è già stato sanzionato in via definitiva con la sanzione amministrativa prevista dall'art. 174-bis della medesima legge n. 633 del 1941.

2.– Le eccezioni di inammissibilità formulate dall'Avvocatura generale dello Stato non sono fondate.

2.1.– Non è fondata, anzitutto, l'eccezione di insufficiente motivazione sulla rilevanza della questione, che deriverebbe dall'avere il giudice rimettente omesso di motivare sulla sussistenza della responsabilità dell'imputato per il reato ascrittogli, nonché sulla sproporzione del trattamento sanzionatorio che dovrebbe essergli applicato in caso di condanna.

Il diritto al ne bis in idem riconosciuto dall'art. 4 Prot. n. 7 CEDU mira infatti, in primo luogo, a tutelare la persona contro le sofferenze e i costi di un nuovo procedimento per i medesimi fatti già oggetto di altro procedimento definitivamente concluso. Pertanto, nella prospettiva del rimettente, la mera circostanza della pendenza di un secondo procedimento per i medesimi fatti una volta divenuta definitiva la sanzione irrogata in esito al primo procedimento è sufficiente a rendere operante la garanzia, in assenza di una stretta connessione sostanziale e temporale tra i due procedimenti. A prescindere – dunque – dall'esito del secondo.

2.2.– Con la propria seconda eccezione, l'Avvocatura generale dello Stato osserva in sostanza che lo stesso giudice rimettente avrebbe potuto fare applicazione dei principi elaborati dalla giurisprudenza di legittimità in materia di abusi di mercato, disapplicando totalmente o parzialmente le norme che definiscono il trattamento sanzionatorio per il delitto che viene in considerazione nel giudizio a quo, ove ciò sia necessario per ricondurre a proporzionalità il complessivo trattamento sanzionatorio irrogabile all'imputato. E ciò in forza di una diretta applicazione dell'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE).

A tale possibilità ha peraltro fatto riferimento anche la difesa dell'imputato nel giudizio principale, nella propria discussione orale, allorché ha chiesto – in via subordinata – che la questione sia dichiarata non fondata sul presupposto, appunto, che il giudice a quo già disponga della possibilità di evitare la lesione al diritto convenzionale evocato, applicando direttamente l'art. 50 CDFUE e disapplicando in mitius – in tutto o in parte – le disposizioni penali previste dalla legge n. 633 del 1941.

L'eccezione non può, tuttavia, essere accolta.

2.2.1.– Non v'è dubbio, invero, che la materia della tutela del diritto d'autore sia

disciplinata dal diritto derivato dell'Unione europea, e in particolare dalla direttiva 2001/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 maggio 2001 sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione, che all'art. 8 impone segnatamente agli Stati membri l'obbligo di prevedere «sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive» contro le violazioni dei diritti e degli obblighi previsti dalla direttiva stessa.

Ciò implica che la disciplina sanzionatoria prevista, nell'ordinamento italiano, tanto dall'art. 171-ter quanto dall'art. 174-bis della legge n. 633 del 1941 ricade nell'ambito di attuazione del diritto dell'Unione europea ai sensi dell'art. 51 CDFUE, con conseguente obbligo, da parte delle competenti autorità amministrative e giudiziarie italiane, di rispettare i diritti riconosciuti dalla Carta, compreso l'art. 50 CDFUE che sancisce a livello unionale il diritto al ne bis in idem. Diritto, quest'ultimo, che la giurisprudenza della Corte di giustizia ha già riconosciuto essere provvisto di effetto diretto nell'ordinamento degli Stati membri (grande sezione, sentenza 20 marzo 2018, in causa C-537/16, Garlsson Real Estate SA e altri, causa C-537/16, paragrafo 66).

In applicazione di tale principio, la giurisprudenza di legittimità ha più volte riconosciuto, come giustamente rileva l'Avvocatura generale dello Stato, l'effetto diretto dell'art. 50 CDFUE in procedimenti di opposizione alle sanzioni amministrative irrogate dalla Commissione nazionale per la società e la borsa (CONSOB) per fatti già giudicati in via definitiva dalla giurisdizione penale (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 17 dicembre 2019, n. 33426; sezione seconda civile, sentenza 6 dicembre 2018, n. 31632; sezione quinta civile, sentenza 30 ottobre 2018, n. 27564), nonché in procedimenti penali relativi a fatti già oggetto di sanzioni irrogate in via definitiva dalla stessa CONSOB (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenze 15 aprile 2019, n. 39999; 9 novembre 2018-5 febbraio 2019, n. 5679; 21 settembre 2018, n. 49869).

2.2.2.– Cionondimeno, la diretta applicabilità dell'art. 50 CDFUE non può essere di ostacolo all'intervento di questa Corte, puntualmente sollecitato dal giudice a quo.

Secondo un'ormai copiosa giurisprudenza costituzionale, l'eventuale effetto diretto negli ordinamenti degli Stati membri dei diritti riconosciuti dalla Carta (e delle norme di diritto derivato attuative di tali diritti) non rende inammissibili le questioni di legittimità costituzionale che denuncino il contrasto tra una disposizione di legge nazionale e quei medesimi diritti, i quali intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla stessa Costituzione italiana. Questioni siffatte, una volta sollevate, debbono invece essere scrutinate nel merito da questa Corte, cui unicamente spetta il compito di dichiarare, con effetti erga omnes, l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che risultassero contrarie alla Carta, in forza degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. (sentenze n. 54 del 2022, n. 182 del 2021, n. 49 del 2021, n. 11 del 2020, n. 63 del 2019, n. 20 del 2019 e n. 269 del 2017; ordinanze n. 182 del 2020 e n. 117 del 2019). Tale rimedio non si sostituisce, ma si aggiunge a quello rappresentato dalla disapplicazione nel singolo caso concreto, da parte del giudice comune, della disposizione contraria a una norma della Carta avente effetto diretto (sentenza n. 67 del 2022: «il sindacato accentrato di costituzionalità, configurato dall'art. 134 Cost., non è alternativo a un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo»). E ciò in un'ottica di arricchimento degli strumenti di tutela dei diritti fondamentali che, «per definizione, esclude ogni preclusione» (ancora, sentenza n. 20 del 2019), e che vede tanto il giudice comune quanto questa Corte impegnati a dare attuazione al diritto dell'Unione europea nell'ordinamento italiano, ciascuno con i propri strumenti e ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze.

Nel presente procedimento, peraltro, il giudice rimettente ha chiesto a questa Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale della disciplina censurata in ragione del suo asserito contrasto non già con l'art. 50 CDFUE, bensì – unicamente – con l'art. 4 Prot. n. 7 CEDU, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost. A maggior ragione, dunque, questa Corte non può

sottrarsi al proprio compito di scrutinare nel merito la questione, e se del caso dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, secondo i principi costantemente osservati a partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007.

Rispetto alla disapplicazione, totale o parziale, delle disposizioni sanzionatorie da parte del singolo giudice, in ragione del loro contrasto con l'art. 50 CDFUE, la dichiarazione di illegittimità costituzionale cui aspira il giudice rimettente assicurerebbe del resto al diritto al ne bis in idem – riconosciuto assieme dalla Costituzione italiana (sentenza n. 200 del 2016), dall'art. 4 Prot. n. 7 CEDU e dall'art. 50 CDFUE – una tutela certa e uniforme nell'intero ordinamento. Il che è tanto più essenziale in una materia, come quella penale, dominata dal principio di stretta legalità (sentenze n. 98 del 2021, n. 115 del 2018, n. 109 del 2017 e ordinanza n. 24 del 2017).

2.3.– Le ulteriori eccezioni formulate dall'Avvocatura generale dello Stato sono, infine, poco più che accennate, e non meritano comunque accoglimento.

Non coglie nel segno l'interveniente allorché rimprovera al rimettente di non avere adeguatamente motivato circa l'inesistenza di una connessione sostanziale e temporale sufficientemente stretta tra i due procedimenti sanzionatori, e di non essersi confrontato con il dato dell'estraneità della tutela del diritto d'autore al "nucleo duro" del diritto penale. A differenza di quanto era accaduto nell'ordinanza che ha a suo tempo sollevato le questioni decise con la sentenza n. 222 del 2019, l'odierno rimettente si è, in effetti, confrontato funditus con tutti i criteri enumerati dalla grande camera della Corte EDU, nel paragrafo 132 della sentenza del 15 novembre 2016, A e B contro Norvegia quali indicatori della sussistenza o meno di una «close connection in substance and time», concludendo nel senso del radicale difetto di una tale connessione. Ciò sarebbe sufficiente per dar luogo a una violazione del diritto al ne bis in idem anche in una materia estranea al "nucleo duro" del diritto penale, tale criterio essendo evidentemente evocato dal paragrafo 133 della sentenza in parola soltanto in chiave sussidiaria, per l'ipotesi in cui gli altri indicatori non consentano di pervenire a una conclusione univoca circa la sussistenza della violazione del diritto convenzionale in parola.

Né coglie nel segno l'Avvocatura generale dello Stato quando eccepisce che al risultato auspicato dal rimettente si potrebbe e si dovrebbe giungere denunciando l'illegittimità costituzionale dell'art. 174-bis della legge n. 633 del 1941, nella parte in cui dispone «[f]erme le sanzioni penali applicabili». Il giudice a quo non è, infatti, chiamato a fare applicazione dell'art. 174-bis, che disciplina le sanzioni amministrative già applicate in via definitiva all'imputato, e non sarebbe stato legittimato, pertanto, a sollevare questione su tale disposizione. D'altra parte, la mera ablazione dell'inciso in parola in esito a una questione di legittimità costituzionale sollevata, in ipotesi, da altro giudice su tale disposizione condurrebbe a una situazione di radicale incertezza sulla disposizione in concreto applicabile tra quella di cui all'art. 171-ter e quella di cui all'art. 174-bis della legge n. 633 del 1941, posto che entrambe hanno quali presupposti i medesimi fatti, di talché nessuna può dirsi speciale rispetto all'altra ai sensi dell'art. 9 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale).

Individuando, invece, nell'art. 649 cod. proc. pen. il bersaglio dei propri dubbi di legittimità costituzionale, il giudice rimettente non ha posto in discussione la coesistenza delle due norme sanzionatorie né la loro concreta applicabilità, ma si è – del tutto plausibilmente – limitato a invocare un rimedio idoneo a evitare lo svolgimento (o la prosecuzione) di un giudizio penale allorché l'imputato sia già stato sanzionato in via definitiva per il medesimo fatto ai sensi dell'art. 174-bis della legge n. 633 del 1941, in violazione del suo allegato diritto al ne bis in idem: rimedio individuato nella pronuncia di proscioglimento o non luogo a procedere, già prevista in via generale dall'art. 649 cod. proc. pen. per il caso in cui l'imputato sia già stato giudicato penalmente, in via definitiva, per il medesimo fatto.

3.– Non può parimenti essere presa in considerazione la richiesta, formulata dalla parte nei propri scritti difensivi ma non riproposta in udienza, di una pronuncia di parziale illegittimità costituzionale dell'art. 171-ter, primo comma, lettera b), della legge n. 633 del 1941. Tale disposizione non è infatti stata oggetto di censure da parte dell'ordinanza di rimessione, la quale soltanto definisce l'oggetto del giudizio innanzi a questa Corte (ex multis, sentenze n. 203 e n. 49 del 2021).

4.– Sempre in via preliminare, è necessario precisare i confini del petitum formulato dal giudice a quo.

Per quanto il dispositivo dell'ordinanza di rimessione formuli questione di legittimità costituzionale dell'art. 649 cod. proc. pen. con riferimento a tutti i casi in cui, con riguardo ad uno stesso fatto, «sia stata già irrogata in via definitiva, nell'ambito di un procedimento amministrativo non legato a quello penale da un legame materiale e temporale sufficientemente stretto, una sanzione avente carattere sostanzialmente penale ai sensi della [CEDU] e dei relativi protocolli», l'intero sviluppo argomentativo della parte motiva dell'ordinanza evidenzia, come giustamente rilevato dalla difesa dell'imputato, che il rimettente ha inteso censurare l'art. 649 cod. proc. pen. con specifico riferimento al regime di "doppio binario" sanzionatorio previsto in materia di tutela del diritto d'autore. Tutti gli argomenti del giudice a quo miranti a dimostrare l'insussistenza di una connessione sostanziale e temporale sufficientemente stretta tra i due procedimenti sono, infatti, calibrati su questa peculiare disciplina, e non si estendono necessariamente a tutte le variegate altre ipotesi in cui, nel nostro ordinamento, sono disciplinati regimi di "doppio binario" sanzionatorio per i medesimi illeciti.

Dal momento che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'oggetto del giudizio costituzionale deve essere individuato interpretando il dispositivo dell'ordinanza di rimessione alla luce della sua motivazione (ex multis, sentenza n. 33 del 2019), la questione deve dunque essere intesa come mirante unicamente a estendere la disciplina di cui all'art. 649 cod. proc. pen. all'ipotesi in cui l'imputato di uno dei delitti previsti dall'art. 171-ter della legge n. 633 del 1941 sia già stato sottoposto in via definitiva a sanzione amministrativa per il medesimo fatto ai sensi dell'art. 174-bis della medesima legge.

5.– In questi termini, la questione è fondata.

5.1.– Il diritto al ne bis in idem, già considerato da una risalente giurisprudenza di questa Corte come immanente alle garanzie di cui agli artt. 24 e 111 Cost. (sentenza n. 200 del 2016 e numerosi precedenti ivi citati), trova esplicito riconoscimento, a livello internazionale, nell'art. 4, paragrafo 1, Prot. n. 7 CEDU, ove si prevede che «[n]essuno può essere perseguito o condannato penalmente dalla giurisdizione dello stesso Stato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato a seguito di una sentenza definitiva conformemente alla legge e alla procedura penale di tale Stato».

5.1.1.– Come risulta evidente già in base al dato letterale di tale disposizione, la garanzia convenzionale in parola mira – lo si è già poc'anzi osservato – a tutelare l'imputato non solo contro la prospettiva dell'inflizione di una seconda pena, ma ancor prima contro la prospettiva di subire un secondo processo per il medesimo fatto: e ciò a prescindere dall'esito del primo processo, che potrebbe anche essersi concluso con un'assoluzione. La ratio primaria della garanzia – declinata qui non quale principio "ordinamentale" a valenza oggettiva, funzionale alla certezza dei rapporti giuridici, ma quale diritto fondamentale della persona – è dunque quella di evitare l'ulteriore sofferenza, e i costi economici, determinati da un nuovo processo in relazione a fatti per i quali quella persona sia già stata giudicata.

Il ne bis in idem non si oppone, invece, alla possibilità che l'imputato sia sottoposto, in esito a un medesimo procedimento, a due o più sanzioni distinte per il medesimo fatto (ad

esempio, a pene detentive, pecuniarie e interdittive), ferma la diversa garanzia rappresentata dalla proporzionalità della pena: garanzia, quest'ultima, fondata su basi giuridiche distinte da quelle su cui si fonda il diritto al ne bis in idem (in particolare, sugli artt. 3 e 27 Cost. a livello interno, e sull'art. 49, paragrafo 3, CDFUE a livello unionale).

5.1.2.– Come è noto, essenziali presupposti per l'operatività del ne bis in idem convenzionale sono:

– la sussistenza di un idem factum: presupposto che la giurisprudenza ormai costante della Corte EDU, a partire almeno dalla sentenza della grande camera del 10 febbraio 2009, Zolotoukhine contro Russia (paragrafi 79-84), identifica nei medesimi fatti materiali sui quali si fondano le due accuse penali, indipendentemente dalla loro eventuale diversa qualificazione giuridica;

– la sussistenza di una previa decisione, non importa se di condanna o di assoluzione, che concerna il merito della responsabilità penale dell'imputato e sia divenuta irrevocabile, non essendo più soggetta agli ordinari rimedi impugnatori (Corte EDU, sentenza Zolotoukhine, paragrafo 107);

– la sussistenza di un bis, ossia di un secondo procedimento o processo di carattere penale per quei medesimi fatti.

5.1.3.– Per quanto poi la lettera dell'art. 4 Prot. n. 7 CEDU enunci un divieto di «perseguire» o «punire» nuovamente taluno dell'ambito di «procedimenti penali» per un «reato», la costante giurisprudenza della Corte di Strasburgo afferma che tali concetti devono essere interpretati alla luce dei noti criteri Engel, da tempo utilizzati dalla Corte EDU per fissare il perimetro applicativo della "materia penale" ai fini degli artt. 6 e 7 della Convenzione (sentenze Zolotoukhine, paragrafo 52; A e B contro Norvegia, paragrafi 105-107). Decisiva non è, dunque, la qualificazione della procedura e della sanzione come "penale" da parte dell'ordinamento nazionale, ma la sua natura sostanzialmente "punitiva" da apprezzarsi, appunto, sulla base dei criteri Engel.

D'altra parte, come già in varie occasioni rilevato da questa Corte (sentenze n. 145 del 2020, n. 222 del 2019, n. 43 del 2018), a partire almeno dalla citata pronuncia A e B contro Norvegia, la Corte EDU afferma che non necessariamente l'inizio o la prosecuzione di un secondo procedimento di carattere sostanzialmente punitivo in relazione a un fatto per il quale una persona sia già stata giudicata in via definitiva nell'ambito di un diverso procedimento, pure di carattere sostanzialmente punitivo, dà luogo a una violazione del ne bis in idem. Una tale violazione deve, infatti, essere esclusa allorché tra i due procedimenti vi sia una «connessione sostanziale e temporale sufficientemente stretta», così che essi rappresentino una risposta coerente e sostanzialmente unitaria al medesimo illecito (Corte EDU, sentenza A e B, paragrafo 130).

Al fine di verificare se una tale connessione sussista, la Corte, nella sentenza ora indicata, ha enunciato in particolare i criteri seguenti (paragrafo 132):

– se i diversi procedimenti perseguano scopi complementari e pertanto concernano diversi aspetti del comportamento illecito in questione;

– se la duplicità di procedimenti in conseguenza della stessa condotta sia prevedibile, in astratto e in concreto;

– se i due procedimenti siano condotti in modo da evitare, nella misura del possibile, ogni duplicazione nella raccolta e nella valutazione delle prove;

– se siano previsti meccanismi che consentano, nel secondo procedimento, di tenere in

considerazione la sanzione eventualmente già inflitta nel primo procedimento, in modo da evitare che l'interessato sia sottoposto a un trattamento sanzionatorio complessivo eccessivamente gravoso.

La sentenza A e B ha altresì precisato, da un lato, che una violazione del ne bis in idem sarà tanto meno probabile quanto meno i procedimenti concorrenti comportino la stigmatizzazione caratteristica del "nucleo duro" del diritto penale, e sarà invece tanto più probabile quanto più lo stesso procedimento formalmente "amministrativo" presenti connotati stigmatizzanti simili a quelli propri del processo penale in senso stretto (paragrafo 133); e, dall'altro, che anche allorché tra i due procedimenti sussista un nesso sostanziale sufficientemente stretto, una violazione del diritto convenzionale in parola potrebbe ugualmente verificarsi allorché difetti, in concreto, una sufficiente connessione cronologica tra gli stessi: requisito, quest'ultimo, funzionale a tutelare la persona contro una ingiustificatamente protratta situazione di incertezza circa la propria sorte (paragrafo 134).

Sulla base di questi criteri, la giurisprudenza della Corte EDU successiva alla sentenza A e B ha in numerose occasioni ravvisato violazioni dell'art. 4 Prot. n. 7 CEDU determinate dalla pendenza di un procedimento penale (in senso stretto) per fatti già oggetto di provvedimenti sanzionatori formalmente amministrativi, ma dalla ritenuta natura sostanzialmente punitiva, valorizzando di volta in volta l'assenza di una connessione temporale sufficientemente stretta tra i due procedimenti (sentenze 18 maggio 2017, Jóhannesson e altri contro Islanda; 16 aprile 2019, Bjarni Ármannsson contro Islanda; 6 giugno 2019, Nodet contro Francia), e/o l'assenza di una sufficiente connessione sostanziale tra i procedimenti, perseguendo gli stessi le medesime finalità e in considerazione dell'assenza di meccanismi che consentissero di evitare duplicazione delle prove nonché di tenere conto, nel secondo procedimento, delle sanzioni già irrogate (sentenze Nodet contro Francia, cit.; 21 luglio 2020, Velkov contro Bulgaria; 6 aprile 2021, Tsonyo Tsonev contro Bulgaria (n. 4); 31 agosto 2021, Milošević contro Croazia). La violazione è stata invece esclusa in altre occasioni, ove la Corte EDU ha negato la natura punitiva delle sanzioni già irrogate in sede di procedimento disciplinare nei confronti di un medico (decisione 29 settembre 2020, Faller e Steinmetz contro Francia), ovvero ha ritenuto che i due procedimenti avessero finalità distinta, l'uno sanzionando l'eccesso di velocità e l'altro la causazione colposa della morte di un pedone (sentenza 8 ottobre 2020, Bajčić contro Croazia).

Conviene qui incidentalmente notare che ad approdi assai simili negli esiti a quelli, appena riassunti, della giurisprudenza di Strasburgo è pervenuta la Corte di giustizia dell'Unione europea sulla corrispondente garanzia apprestata dall'art. 50 CDFUE (grande sezione, sentenze 20 marzo 2018, Garlsson Real Estate SA e altri, cit.; in causa C-524/15, Menci; in cause C-596/16 e C-597/16, Di Puma e altri).

5.2.– È dunque sulla base di questi criteri che deve vagliarsi la censura del rimettente, che investe – come si è detto (supra, punto 4) – lo specifico sistema di "doppio binario" sanzionatorio previsto dalla legislazione italiana in materia di protezione del diritto d'autore.

Al riguardo, non è inutile precisare in limine che tali criteri debbono essere qui declinati in relazione alla logica peculiare del giudizio innanzi a questa Corte, il cui compito non è quello di verificare la sussistenza di violazioni del diritto fondamentale in esame nel singolo caso concreto, bensì quello di stabilire se il meccanismo normativo disegnato dal legislatore sia tale da determinare violazioni di tale diritto fondamentale in un numero indeterminato di casi.

5.2.1.– La disciplina della legge n. 633 del 1941, nella versione oggi vigente, in materia di tutela del diritto d'autore è interamente costruita attorno a un sistema di "doppio binario" sanzionatorio, in cui le medesime condotte illecite in molti casi costituiscono, al tempo stesso, delitti e illeciti amministrativi.

In particolare, l'art. 171-ter della legge n. 633 del 1941 prevede oggi ai commi 1 e 2 una vasta gamma di fattispecie delittuose, punite con la pena della reclusione (da sei mesi a tre anni per le ipotesi del primo comma, e da uno a quattro anni per quelle del secondo comma) congiunta con la multa da euro 2.582 a euro 15.493.

Il parallelo art. 174-bis della medesima legge n. 633 del 1941, introdotto dall'art. 8, comma 1, della legge 18 agosto 2000, n. 248 (Nuove norme di tutela del diritto di autore), dispone che, «[f]erme le sanzioni penali applicabili, la violazione delle disposizioni previste nella presente sezione» – incluse, dunque, quelle di cui al precedente art. 171-ter – «è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria pari al doppio del prezzo di mercato dell'opera o del supporto oggetto della violazione, in misura comunque non inferiore a euro 103,00. Se il prezzo non è facilmente determinabile, la violazione è punita con la sanzione amministrativa da euro 103,00 a euro 1032,00. La sanzione amministrativa si applica nella misura stabilita per ogni violazione e per ogni esemplare abusivamente duplicato o riprodotto».

Le due disposizioni – l'art. 171-ter e l'art. 174-bis della legge n. 633 del 1941 – sanzionano dunque esattamente le medesime condotte materiali; e l'art. 174-bis stabilisce espressamente, a scanso di ogni equivoco interpretativo, che le sanzioni amministrative da esso previste si applichino «[f]erme le sanzioni penali», indicando così l'inequivoca volontà del legislatore di cumulare in capo al medesimo trasgressore le due tipologie di sanzioni (così anche Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 18 dicembre 2017, n. 30319).

5.2.2.– La disciplina all'esame di questa Corte, pertanto, crea strutturalmente le condizioni perché uno stesso soggetto possa essere sanzionato, in sede penale e amministrativa, per la medesima condotta.

In effetti, il mero richiamo compiuto dall'art. 174-bis della legge n. 633 del 1941 alle «violazioni previste nella presente sezione», e dunque anche a quelle contemplate come delitto dall'art. 171-ter, rende gli ambiti dei due illeciti – quello amministrativo e quello penale – in larga misura sovrapponibili. Vero è che, sul piano dell'elemento psicologico, il delitto deve essere necessariamente qualificato dal dolo dell'agente, che non è viceversa necessario ai fini dell'integrazione del corrispondente illecito amministrativo. Tuttavia, rispetto all'area in cui i due illeciti si sovrappongono – rappresentata dall'insieme dei fatti materiali descritti dall'art. 171-ter in concreto commessi con dolo – le due disposizioni fanno sì che il loro autore sia sanzionato più volte per un idem factum: concetto, quest'ultimo, da apprezzarsi secondo il criterio riferito al medesimo accadimento storico e non alla sua qualificazione legale, che è costantemente adottato dalla giurisprudenza della Corte EDU a partire dalla poc'anzi menzionata sentenza Zolotoukhine, e che è del resto stato accolto in termini inequivoci anche dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 200 del 2016).

La previsione di due distinte classi di sanzioni (l'una penale, l'altra amministrativa) per le medesime condotte comporta poi, altrettanto fisiologicamente, la prospettiva di più procedimenti sanzionatori che si sviluppano parallelamente o consecutivamente nei confronti del loro autore: l'uno condotto dal pubblico ministero, l'altro dal prefetto. Sicché, non appena uno di tali procedimenti giunga a conclusione attraverso l'adozione di una decisione definitiva sulla responsabilità (penale o amministrativa) dell'interessato, è altrettanto fisiologico che il procedimento ancora aperto – o ancora da iniziarsi – divenga un bis rispetto al procedimento già concluso ai fini della garanzia all'esame.

Né appare dubbia, a giudizio di questa Corte, la natura punitiva delle sanzioni amministrative previste dall'art. 174-bis della legge n. 633 del 1941 alla luce dei criteri Engel e della stessa giurisprudenza costituzionale, che tali criteri ha adottato e autonomamente sviluppato, a partire almeno dalla sentenza n. 196 del 2010 (da ultimo, sentenze n. 185 e n. 68 del 2021). La sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall'art. 174-bis della legge n. 633 del 1941 è determinata di regola assumendo come base del calcolo il doppio del prezzo di

mercato dell'opera o del supporto oggetto della violazione, moltiplicato per il numero di esemplari abusivamente duplicati o replicati, in modo da infliggere al trasgressore un sacrificio economico superiore al profitto ricavato dall'illecito. Ciò rende evidente la funzione accentuatamente dissuasiva della sanzione, come si evince dalla relazione al disegno di legge A.S. 1496, poi sfociato nella legge n. 248 del 2000 alla quale si dovette l'introduzione dell'art. 174-bis. In tale relazione si sottolinea come l'obiettivo perseguito dalla novella fosse quello di «incrementare il grado di dissuasività delle misure di contrasto» alle violazioni del diritto d'autore, attraverso sanzioni amministrative «che appaiono dotate di autonoma deterrenza in quanto rapidamente applicabili», «a prescindere […] dai "benefici" che si possono ottenere in sede penale». Una finalità, dunque, in tutto e per tutto sovrapponibile a quella caratteristica delle sanzioni penali.

5.2.3.– Ciò posto, resta dunque soltanto da verificare, alla luce dei criteri enunciati dalla Corte EDU nella sentenza A e B contro Norvegia (supra, punto 5.1.3.), se i due procedimenti finalizzati all'irrogazione delle sanzioni – penali e amministrative, ma entrambe di natura punitiva – previste rispettivamente dagli artt. 171-ter e 174-bis della legge n. 633 del 1941 possano ritenersi avvinti da una connessione sostanziale e temporale sufficientemente stretta, così che tali procedimenti appaiano come parti di un unico sistema integrato di tutela dei medesimi beni giuridici, insuscettibile di produrre effetti sproporzionati sui diritti fondamentali dell'interessato. Ove così fosse, il sistema di "doppio binario" disegnato dal legislatore non risulterebbe di per sé incompatibile con l'art. 4 Prot. n. 7 CEDU e, conseguentemente, con l'art. 117, primo comma, Cost.

Al riguardo, non c'è dubbio che il sistema normativo congegnato dalla legge n. 633 del 1941 consenta al destinatario dei suoi precetti di prevedere la possibilità di essere soggetto a due procedimenti distinti, e conseguentemente a due distinte classi di sanzioni.

Tuttavia, non può ritenersi che i due procedimenti perseguano scopi complementari, o concernano diversi aspetti del comportamento illecito. Quanto allo scopo perseguito dal legislatore mediante la sanzione amministrativa, si è già osservato come i lavori preparatori della legge n. 248 del 2000, che introdusse l'art. 174-bis nella legge n. 633 del 1941, dichiarino l'intenzione di potenziare l'efficacia generalpreventiva dei divieti già contenuti nella legge, compresi quelli per i quali erano già previste sanzioni penali: queste ultime anch'esse finalizzate, strutturalmente, a dissuadere potenziali autori dal commettere gli illeciti in parola. Quanto poi alla condotta sanzionata, si è parimenti sottolineato come i fatti puniti dagli artt. 171-ter e 174-bis della legge n. 633 del 1941 siano esattamente i medesimi, salvo che nell'ipotesi – verosimilmente di rilievo poco più che teorico, data la tipologia di illecito in questione – di condotte meramente colpose, rilevanti soltanto ai sensi della seconda disposizione. Nemmeno poi è previsto, come tipicamente avviene nella materia tributaria, un sistema di soglie in grado di selezionare le sole condotte che per la loro gravità appaiano meritevoli anche della sanzione penale.

Il sistema normativo non prevede, d'altra parte, alcun meccanismo atto a evitare duplicazioni nella raccolta e nella valutazione delle prove, e ad assicurare una ragionevole coordinazione temporale dei procedimenti. La giurisprudenza di legittimità ha anzi escluso, in mancanza di rapporto di pregiudizialità tra illecito penale e illecito amministrativo, l'operatività della clausola di connessione di cui all'art. 24 della legge n. 689 del 1981, che – ove applicabile – conferirebbe invece al giudice penale la competenza a irrogare anche la sanzione amministrativa (Cass., sentenza n. 30319 del 2017).

Né è previsto, infine, alcun meccanismo che consenta al giudice penale (ovvero all'autorità amministrativa in caso di formazione anticipata del giudicato penale) di tenere conto della sanzione già irrogata ai fini della commisurazione della pena, in modo da evitare che una medesima condotta sia punita in modo sproporzionato. La (severa) multa che il giudice penale è tenuto oggi a irrogare viene, infatti, semplicemente a sovrapporsi alla già gravosa sanzione

pecuniaria amministrativa, senza che si possa discernere una qualsiasi autonomia di ratio, né alcun coordinamento funzionale, tra di esse.

Da tutto ciò discende che il sistema di "doppio binario" in esame non è normativamente congegnato in modo da assicurare che i due procedimenti sanzionatori previsti apprestino una risposta coerente e sostanzialmente unitaria agli illeciti in materia di violazioni del diritto d'autore, già penalmente sanzionati dall'art. 171-ter della legge n. 633 del 1941. I due procedimenti originano dalla medesima condotta, ma seguono poi percorsi autonomi, che non si intersecano né si coordinano reciprocamente in alcun modo, creando così inevitabilmente le condizioni per il verificarsi di violazioni sistemiche del diritto al ne bis in idem.

6.– A tali violazioni è possibile porre almeno parzialmente rimedio attraverso l'intervento sull'art. 649 cod. proc. pen. auspicato dal rimettente.

Più in particolare, tale disposizione deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede che il giudice pronunci sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere nei confronti di un imputato per uno dei delitti previsti dall'art. 171-ter della legge n. 633 del 1941 che, in relazione al medesimo fatto, sia già stato sottoposto a procedimento, definitivamente conclusosi, per l'illecito amministrativo di cui all'art. 174-bis della medesima legge.

7.– Questa Corte è, peraltro, consapevole che tale rimedio non è idoneo a evitare tutte le possibili violazioni del diritto al ne bis in idem fisiologicamente create dalla legge n. 633 del 1941, in particolare nell'ipotesi inversa in cui l'autore della violazione sia stato già definitivamente giudicato per uno dei delitti di cui all'art. 171-ter della legge, e sia successivamente sottoposto a procedimento amministrativo ai sensi dell'art. 174-bis.

Né il rimedio ora apprestato – pur necessario a evitare il prodursi di violazioni del diritto fondamentale nell'eventualità in cui il processo penale segua quello amministrativo – è idoneo di per sé a conferire razionalità complessiva al sistema, che consente comunque l'apertura di due procedimenti e il loro svolgimento parallelo, con conseguente duplicazione in capo all'interessato dei costi personali ed economici di cui si è detto.

Spetta dunque al legislatore rimodulare la disciplina in esame in modo da assicurare un adeguato coordinamento tra le sue previsioni procedimentali e sanzionatorie, nel quadro di un'auspicabile rimeditazione complessiva dei vigenti sistemi di doppio binario sanzionatorio alla luce dei principi enunciati dalla Corte EDU, dalla Corte di giustizia e da questa stessa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che il giudice pronunci sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere nei confronti di un imputato per uno dei delitti previsti dall'art. 171-ter della legge 22 aprile 1941, n. 633 (Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio), che, in relazione al medesimo fatto, sia già stato sottoposto a procedimento, definitivamente conclusosi, per l'illecito amministrativo di cui all'art. 174-bis della medesima legge.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10

maggio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Francesco VIGANÒ, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 giugno 2022.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

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.