



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa della senatrice LONARDO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'8 LUGLIO 2022

Delega al Governo in materia del principio di *ne bis in idem*
per le sanzioni penali e amministrative

ONOREVOLI SENATORI. – Una recente decisione della Corte costituzionale ha statuito che non può essere cominciato o proseguito un processo penale a carico di una persona che sia già stata sanzionata in via amministrativa per la medesima violazione della disciplina dei diritti d'autore.

Segnatamente, la sentenza n. 149, depositata il 16 giugno 2022 (redattore Francesco Viganò), ha infatti pienamente accolto, per la prima volta, una questione di illegittimità dell'articolo 649 del codice di procedura penale, sotto il profilo del suo contrasto con il principio del *ne bis in idem*, così come riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

La decisione dichiara l'illegittimità costituzionale dell'assetto normativo in materia di violazione del diritto d'autore, per violazione dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 7 del protocollo 4 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), così come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

La Consulta ha quindi indirizzato un monito al legislatore, sollecitato a «rimodulare la disciplina in modo da assicurare un adeguato coordinamento tra le sue previsioni procedurali e sanzionatorie, nel quadro di un'auspicabile rimediazione complessiva dei vigenti sistemi di doppio binario sanzionatorio alla luce dei principi enunciati dalla CEDU».

In questo senso va il presente disegno di legge delega.

La particolare congiuntura economica vissuta dal nostro Paese, a seguito della pandemia da COVID-19 e, da ultimo, della guerra in Ucraina, che hanno di molto peggiorato

le condizioni finanziarie degli italiani, suggeriscono particolare attenzione alle garanzie individuali, soprattutto con riferimento ai quadri sanzionatori ingiustamente afflittivi in senso economico, frutto a volte più che di ragionevole retribuzione di condotte illecite e di ripristino dell'ordine giuridico violato, di un'ingiusta duplicazione sanzionatoria.

A detto riguardo, è invero utile rimarcare che la reale giustificazione funzionale dei meccanismi di doppio binario punitivo, nel nostro ordinamento giuridico, risiede nella maggiore effettività delle sanzioni amministrative rispetto a quelle propriamente penali.

La celebrazione del procedimento sanzionatorio amministrativo consente, intanto, di dare una prima risposta punitiva al fatto illecito, risposta che tendenzialmente avviene in tempi rapidi (notevolmente più rapidi di quelli del processo penale) e con più elevate *chance* di esecuzione in concreto.

Attraverso questo meccanismo, in sostanza, il nostro ordinamento sopperisce ai *deficit* di effettività del diritto penale, compensandone in un certo senso il valore meramente simbolico e assiologico che sempre più spesso ne caratterizza l'utilizzo.

Ciò posto, il legislatore è chiamato oggi a un intervento pienamente favorevole e conforme alla giusta decisione della Consulta, che dopo una lunga serie di altalenanti interventi giudiziari, nelle giurisdizioni sovranazionali e in quelle nazionali, accompagnati da un torrenziale dibattito dottrinale, ha per la prima volta riconosciuto pieno valore al principio di *ne bis in idem*.

Ed invero, sebbene l'arresto giurisprudenziale della Corte abbia avuto ad oggetto soltanto il meccanismo di doppio binario sanzionatorio previsto dalla legge 22 aprile 1941,

n. 633, in materia di diritto d'autore, esso è destinato ad avere effetti generali e di sistema.

La disciplina punitiva delle violazioni del diritto d'autore infatti presenta gli stessi aspetti afflittivi di quelli oggetto di attenzione nelle precedenti difformi decisioni, in tema di abusi di mercato e in materia di sanzioni tributarie.

Rispetto a tali settori - come noto - il modello punitivo a doppio binario aveva fino ad oggi resistito al confronto con il vincolo europeo del *ne bis in idem*, sebbene, per quanto riguarda quello in materia finanziaria, con alcuni aggiustamenti interpretativi (ed un piccolo ritocco legislativo) funzionali ad assicurare la piena conformità alla garanzia convenzionale.

Dalla sentenza della Corte costituzionale deriva un principio secondo cui l'articolo 649 del codice di procedura penale è illegittimo, nella parte in cui tale disposizione limita il divieto di un secondo giudizio (il cosiddetto *ne bis in idem* processuale) esclusivamente ai casi di giudicato penale intervenuto sul medesimo fatto e non trova viceversa applicazione ai casi - come quello rilevante nel processo *a quo* - in cui il giudicato sia formalmente amministrativo ma sostanzialmente penale (vale a dire, appunto, i tipici meccanismi di « doppio binario » punitivo), come tale attratto nell'alveo delle garanzie della « materia penale » come convenzionalmente definita.

Se identici sono infatti i soggetti sottoposti ad un duplice procedimento punitivo e identico è il fatto oggettivo naturalistico in entrambi i procedimenti, non vi è ragione di sanzionare due volte la stessa condotta materiale, sia che a iniziare prima sia stato un giudizio penale, sia viceversa quello amministrativo.

Se la sanzione in sede amministrativa ha infatti « funzione accentuatamente dissuasiva », essa ha finalità in tutto e per tutto sovrapponibili a quelle penali.

Va evidenziato che, il diritto al *ne bis in idem* riconosciuto dall'articolo 4 del protocollo n. 7 alla CEDU mira 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.

La garanzia convenzionale in parola ha la finalità di tutelare l'imputato non solo contro la prospettiva dell'inflizione di una seconda pena, ma ancor prima contro il rischio 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.

Il legislatore non può non tenere conto del dettato della Consulta che è teso a correggere indirettamente quell'orientamento giurisprudenziale - ormai consolidato nella nostra giurisprudenza ordinaria - che tende a ridurre il *ne bis in idem* a mero principio di proporzionalità in procedimenti tra loro strettamente collegati.

Ciò posto si rende non più rinviabile un intervento normativo di sistema che, tenuto conto della complessità della materia e della *vis* espansiva della decisione della Consulta, non può che trovare la giusta forma del disegno di legge delega al Governo per identificare come, in che misura e a quali settori applicare il principio del *ne bis in idem* ai sensi dell'articolo 649 del codice di procedura penale costituzionalmente orientato.

Non è possibile infine delegare tale materia in bianco al giudice ordinario in relazione a qualsiasi ipotesi di doppio binario sanzionatorio amministrativo e penale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Al fine di tutelare e garantire i soggetti di diritto dall'applicazione di sanzioni identicamente afflittive in sede penale e amministrativa per la stessa condotta, in attuazione dei principi sanciti dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 146 del 14 giugno 2022 e in coerenza con il quadro dei principi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), con particolare riferimento all'articolo 7 del protocollo 4 alla CEDU, il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro della giustizia, uno o più decreti legislativi volti ad armonizzare, riordinare e semplificare, anche innovandole, le disposizioni vigenti in materia di *ne bis in idem* per le sanzioni penali e amministrative prioritariamente in materia tributaria e in materia di abusi di mercato, nonché in ogni settore in cui il Governo stesso individui la potenziale violazione del principio del *ne bis in idem* sostanziale.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1 il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere che non possa essere cominciato o proseguito un processo penale a carico di una persona che sia già stata sanzionata con decisione irrevocabile in via amministrativa per la medesima violazione;

b) prevedere che il principio del *ne bis in idem* trovi applicazione solo nei casi di piena identità soggettiva dell'autore della condotta sanzionata sia in sede penale, sia in sede amministrativa;

c) prevedere che il principio del *ne bis in idem* trovi applicazione solo nel caso di

piena identità della condotta oggetto di contestazione in sede penale o amministrativa.

3. Dall'attuazione del presente articolo e dei decreti legislativi ivi previsti non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti di cui al presente articolo con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

€ 1,00