Il principio del ne bis in idem può essere limitato con l'obiettivo di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e i mercati finanziari della stessa

Siffatta limitazione, tuttavia, non deve andare oltre quanto strettamente necessario per il raggiungimento di tali obiettivi. La normativa italiana in materia di manipolazioni del mercato potrebbe essere contraria al diritto dell'Unione

Il principio del *ne bis in idem* dispone che **nessuno può essere giudicato o condannato penalmente due volte per lo stesso reato (1).** Tale diritto fondamentale è riconosciuto tanto dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Carta) **(2)** quanto dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU) **(3)**. In quattro cause italiane, è stato chiesto alla Corte di giustizia d'interpretare detto principio nel contesto della direttiva IVA **(4)** e della direttiva sui mercati finanziari **(5)**.

Causa C-524/15, *M.* – L'amministrazione finanziaria italiana ha inflitto al sig. M. una sanzione amministrativa per **omesso versamento dell'IVA per l'anno 2011**. In seguito, a carico del sig. M. è stato avviato un procedimento penale per gli **stessi fatti** davanti al Tribunale di Bergamo.

Causa C-537/16, *G. Real Estate e a.* (*link* esterno verso sito Corte di giustizia) – Nel 2007, la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa («*Consob*») ha inflitto una sanzione amministrativa al sig. S. R, per manipolazioni del mercato. Il sig. R. ha contestato tale decisione dinanzi ai giudici

italiani. Nell'ambito del suo ricorso per cassazione dinanzi alla Corte suprema di cassazione, **egli ha fatto valere di aver già riportato una condanna definitiva nel 2008**, per i **medesimi fatti**, ad una sanzione penale estinta per indulto.

Con le rispettive domande di pronuncia pregiudiziale, il Tribunale di Bergamo e la Corte suprema di cassazione pongono interrogativi alla Corte segnatamente sulla compatibilità del cumulo di procedimenti e di sanzioni con il principio del *ne bis in idem*.

Nelle odierne sentenze, la Corte fa presente che, nelle situazioni summenzionate, un cumulo fra "procedimenti/sanzioni penali" e "procedimenti/sanzioni amministrativi di natura penale" potrebbe sussistere a carico della medesima persona per i medesimi fatti. **Un tale cumulo di procedimenti e di sanzioni costituirebbe una limitazione al principio del *ne bis in idem***.

La Corte dichiara che limitazioni del genere devono avere una giustificazione dotata dei requisiti derivanti dal diritto dell'Unione **(6)**. A tale proposito, la Corte precisa che una normativa nazionale che autorizza un cumulo di procedimenti e di sanzioni con natura penale deve:

- essere finalizzata ad un **obiettivo di interesse generale** tale da giustificare un simile cumulo di procedimenti e di sanzioni, fermo restando che detti procedimenti e dette sanzioni devono avere **scopi complementari**;
- prevedere **regole chiare e precise** che consentano al soggetto accusato di prevedere quali atti e omissioni possano costituire oggetto di un siffatto cumulo di procedimenti e di sanzioni;
- garantire che i **procedimenti siano coordinati fra loro** per limitare a quanto strettamente necessario l'onere supplementare che un cumulo di procedimenti comporta per gli interessati, e
- garantire che la **severità del complesso delle sanzioni**

imposte sia limitata a quanto è strettamente necessario rispetto alla gravità dell'illecito in

Spetta al giudice nazionale verificare se tali requisiti siano soddisfatti nei casi di specie e del pari sincerarsi che gli oneri risultanti concretamente da detto cumulo a carico dell'interessato non siano eccessivi rispetto alla gravità dell'illecito commesso.

La Corte dichiara, infine, che i requisiti cui il diritto dell'Unione assoggetta un eventuale cumulo di procedimenti e di sanzioni di natura penale garantiscono un livello di tutela del principio del *ne bis in idem* che non disconosce quello garantito dalla CEDU.

Sulla base delle menzionate considerazioni, la Corte rileva, nella sentenza **M.**, che **l'obiettivo consistente nell'assicurare la riscossione integrale dell'IVA dovuta nei territori degli Stati membri è idoneo a giustificare un cumulo di procedimenti e di sanzioni di natura penale**. Con riguardo alla normativa nazionale che consente di avviare procedimenti penali anche dopo l'irrogazione di una sanzione amministrativa di natura penale definitiva, la Corte osserva che, con riserva di verifica da parte del giudice nazionale, detta normativa consente segnatamente di garantire che il cumulo di procedimenti e di sanzioni che essa autorizza non ecceda quanto è strettamente necessario ai fini della realizzazione dell'obiettivo.

Nella **sentenza G Real Estate e a.,** (*link* esterno verso sito web Corte di giustizia) la Corte constata che l'obiettivo di tutelare l'integrità dei mercati finanziari dell'Unione e la fiducia del pubblico negli strumenti finanziari è idoneo a giustificare un cumulo di procedimenti e di sanzioni di natura penale. Nondimeno, essa osserva che, con riserva di verifica da parte del giudice nazionale, **la normativa italiana che sanziona le manipolazioni del mercato non sembra rispettare il principio di proporzionalità**. Tale normativa nazionale,

infatti, autorizza l'avvio di un procedimento amministrativo di natura penale per i medesimi fatti che hanno già costituito l'oggetto di una condanna penale. Orbene, la sanzione penale sembra essere idonea a reprimere essa stessa l'infrazione in maniera efficace, proporzionata e dissuasiva. In condizioni del genere, proseguire un procedimento amministrativo di natura penale per i medesimi fatti che hanno già costituito oggetto di una simile condanna penale **eccederebbe quanto strettamente necessario** a conseguire l'obiettivo di tutela dei mercati. Inoltre, la normativa in parola non sembra garantire che l'insieme delle sanzioni sia proporzionato alla gravità dell'illecito.

Cause riunite C-596/16 e C-597/16, D. e Z. (*link* esterno verso sito web Corte di giustizia) – Nel 2012, la Consob ha inflitto delle sanzioni amministrative al sig. D e al sig. Z. per abuso d'informazioni privilegiate. Essi hanno fatto valere davanti alla Corte suprema di cassazione che, nel procedimento penale per i medesimi fatti avviato parallelamente al procedimento amministrativo, il giudice penale aveva constatato che gli abusi di informazioni privilegiate non erano sussistenti. L'autorità di cosa giudicata della sentenza penale definitiva di assoluzione impedisce, secondo il diritto processuale nazionale, la prosecuzione del procedimento amministrativo per gli stessi fatti. In tale contesto, la Corte suprema di cassazione chiede alla Corte se, tenuto conto del principio del *ne bis in idem*, la direttiva sui mercati finanziari osti a siffatta normativa nazionale. La menzionata direttiva impone, infatti, agli Stati membri l'obbligo di prevedere sanzioni amministrative effettive, proporzionate e dissuasive per le violazioni della normativa sull'abuso d'informazioni privilegiate.

Nell'odierna sentenza, la Corte dichiara che una normativa nazionale di tal genere non è in contrasto con il diritto dell'Unione, tenuto conto **del principio dell'autorità di cosa giudicata**, il quale è dotato di grande rilevanza tanto

nell'ordinamento giuridico dell'Unione quanto negli ordinamenti giuridici nazionali. Inoltre, laddove **vi sia una sentenza penale definitiva di assoluzione che dichiara l'assenza dell'infrazione**, la prosecuzione di un procedimento di sanzione amministrativa pecuniaria di natura penale sarebbe incompatibile con il principio del *ne bis in idem*. In una situazione simile, infatti, la prosecuzione di tale procedimento **eccederebbe manifestamente quanto necessario** per conseguire l'obiettivo consistente nel proteggere l'integrità dei mercati finanziari dell'Unione e la fiducia del pubblico negli strumenti finanziari. *(Così, comunicato Stampa della Corte di giustizia dell'Unione europea n. 34/18, del 20 marzo 2018)*

***Link al testo della Sentenza della Corte di Giustizia CE, Grande Sezione del 20 marzo 2018*, Causa C-524/15,** con oggetto: IVA (Imposta sul valore aggiunto) – Rinvio pregiudiziale – Direttiva 2006/112/CE – Mancato versamento dell'IVA dovuta – Sanzioni – Normativa nazionale che prevede una sanzione amministrativa e una sanzione penale per gli stessi fatti – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Articolo 50 – Principio del *ne bis in idem* – Natura penale della sanzione amministrativa – Esistenza di uno stesso reato – Articolo 52, paragrafo 1 – Limitazioni apportate al principio del *ne bis in idem* – Presupposti – Art. 13, comma 1, del D.Lgs. 18/12/1997, n. 471 – Artt. 10-*bis*, comma 1, e 10-*ter*, comma 1, del D.Lgs. 10/03/2000, n. 74

Nota (1) – Sentenza del 26 febbraio 2013, *Åkerberg Fransson* (C-617/10, v. comunicato stampa n. 19/13).

Nota (2) – Articolo 50 della Carta.

Nota (3) – Protocollo n. 7 (articolo 4) della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Nota (4) – Direttiva 2006/112/CE del Consiglio del 28 novembre

2006 relativa al sistema comune d’imposta sul valore aggiunto (GU 2006, L 347, pag. 1).

Nota (5) – Direttiva 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, relativa all’abuso di informazioni privilegiate e alla manipolazione del mercato (abusi di mercato) (GU 2003, L 96, pag. 16).

Nota (6) Conformemente all’art. 52, par. 1, della Carta, secondo cui «[e]ventuali limitazioni all’esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall’Unione o all’esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui».