

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

20 marzo 2018 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 2003/6/CE – Manipolazione del mercato – 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»

Nella causa C-537/16,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dalla Corte suprema di cassazione (Italia), con ordinanza del 20 settembre 2016, pervenuta in cancelleria il 24 ottobre 2016, nel procedimento

Garlsson Real Estate SA, in liquidazione,

Stefano Ricucci,

Magiste International SA

contro

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, A. Tizzano, vicepresidente, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, T. von Danwitz (relatore), A. Rosas ed E. Levits, presidenti di sezione, E. Juhász, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos ed E. Regan, giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: R. Schiano, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 30 maggio 2017,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Garlsson Real Estate SA, in liquidazione, S. Ricucci nonché la Magiste International SA, da M. Canfora, avvocato;
- per la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob), da A. Valente, S. Providenti e P. Palmisano, avvocati;
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da G. Galluzzo e P. Gentili, avvocati dello Stato;
- per il governo tedesco, da T. Henze e D. Klebs, in qualità di agenti;

- per il governo polacco, da B. Majczyna, in qualità di agente;
 - per la Commissione europea, da V. Di Bucci, R. Troosters e T. Scharf, in qualità di agenti,
- sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 12 settembre 2017, ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), letto alla luce dell'articolo 4 del protocollo n. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia che contrappone la Garlsson Real Estate SA, in liquidazione, il sig. Stefano Ricucci e la Magiste International SA alla Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Italia) (in prosieguo: la «Consob»), in merito alla legittimità di una sanzione amministrativa pecuniaria che è stata loro inflitta per violazioni della normativa in materia di manipolazione del mercato.

Contesto normativo

La CEDU

- 3 L'articolo 4 del protocollo n. 7 della CEDU, intitolato «Diritto di non essere giudicato o punito due volte», così dispone:
 - «1. Nessuno 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.
 2. Le disposizioni del paragrafo precedente non impediscono la riapertura del processo, conformemente alla legge e alla procedura penale dello Stato interessato, se fatti sopravvenuti o nuove rivelazioni o un vizio fondamentale nella procedura antecedente sono in grado di inficiare la sentenza intervenuta.
 3. Non è autorizzata alcuna deroga al presente articolo ai sensi dell'articolo 15 della Convenzione».

Diritto dell'Unione

- 4 A norma dell'articolo 5 della 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), gli Stati membri vietano a qualsiasi persona fisica o giuridica di porre in essere manipolazioni del mercato. I comportamenti che integrano una manipolazione del mercato sono definiti all'articolo 1, punto 2, di detta direttiva.
- 5 Ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva medesima:

«Fatto salvo il diritto degli Stati membri di imporre sanzioni penali, gli Stati membri sono tenuti a garantire, conformemente al loro ordinamento nazionale, che possano essere adottate le opportune misure amministrative o irrogate le opportune sanzioni amministrative a carico delle persone responsabili del mancato rispetto delle disposizioni adottate in attuazione della presente direttiva. Gli Stati membri sono tenuti a garantire che tali misure siano efficaci, proporzionate e dissuasive».

Diritto italiano

- 6 L'articolo 185 del decreto legislativo del 24 febbraio 1998, n. 58 – Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52 (supplemento ordinario alla GURI n. 71, del 26 marzo 1998), come modificato dalla legge del 18 aprile 2005, n. 62 – Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004 (supplemento ordinario alla GURI n. 76, del 27 aprile 2005) (in prosieguo: il «TUF»), intitolato «Manipolazione del mercato», così dispone:

«1. Chiunque diffonde notizie false o pone in essere operazioni simulate o altri artifici concretamente idonei a provocare una sensibile alterazione del prezzo di strumenti finanziari, è punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da euro ventimila a euro cinque milioni.

2. Il giudice può aumentare la multa fino al triplo o fino al maggiore importo di dieci volte il prodotto o il profitto conseguito dal reato quando, per la rilevante offensività del fatto, per le qualità personali del colpevole o per l'entità del prodotto o del profitto conseguito dal reato, essa appare inadeguata anche se applicata nel massimo».

- 7 L'articolo 187 ter del TUF, intitolato «Manipolazione del mercato», è formulato come segue:

«1. Salve le sanzioni penali quando il fatto costituisce reato, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro ventimila a euro cinque milioni chiunque, tramite mezzi di informazione, compreso Internet o ogni altro mezzo, diffonde informazioni, voci o notizie false o fuorvianti che forniscano o siano suscettibili di fornire indicazioni false ovvero fuorvianti in merito agli strumenti finanziari.

(...)

3. Salve le sanzioni penali quando il fatto costituisce reato, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria di cui al comma 1 chiunque pone in essere:

(...)

c) operazioni od ordini di compravendita che utilizzano artifici od ogni altro tipo di inganno o di espediente;

(...)

5. Le sanzioni amministrative pecuniarie previste dai commi precedenti sono aumentate fino al triplo o fino al maggiore importo di dieci volte il prodotto o il profitto conseguito dall'illecito quando, per le qualità personali del colpevole, per l'entità del prodotto o del profitto conseguito dall'illecito ovvero per gli effetti prodotti sul mercato, esse appaiono inadeguate anche se applicate nel massimo.

(...)».

- 8 L'articolo 187 decies del TUF, intitolato «Rapporti con la magistratura», enuncia quanto segue:
- «1. Quando ha notizia di uno dei reati previsti dal capo II il pubblico ministero ne informa senza ritardo il Presidente della [Consob].
2. Il Presidente della [Consob] trasmette al pubblico ministero, con una relazione motivata, la documentazione raccolta nello svolgimento dell'attività di accertamento nel caso in cui emergano elementi che facciano presumere la esistenza di un reato. La trasmissione degli atti al pubblico ministero avviene al più tardi al termine dell'attività di accertamento delle violazioni delle disposizioni di cui al presente titolo, capo III.
3. La [Consob] e l'autorità giudiziaria collaborano tra loro, anche mediante scambio di informazioni, al fine di agevolare l'accertamento delle violazioni di cui al presente titolo anche quando queste non costituiscono reato. (...)».
- 9 L'articolo 187 duodecies, comma 1, del TUF, intitolato «Rapporti tra procedimento penale e procedimento amministrativo e di opposizione», dispone quanto segue:
- «Il procedimento amministrativo di accertamento e il procedimento di opposizione (...) non possono essere sospesi per la pendenza del procedimento penale avente ad oggetto i medesimi fatti o fatti dal cui accertamento dipende la relativa definizione».
- 10 Ai sensi dell'articolo 187 terdecies del TUF, intitolato «Esecuzione delle pene pecuniarie e delle sanzioni pecuniarie nel processo penale»:
- «Quando per lo stesso fatto è stata applicata a carico del reo o dell'ente una sanzione amministrativa pecuniaria (...), la esazione della pena pecuniaria e della sanzione pecuniaria dipendente da reato è limitata alla parte eccedente quella riscossa dall'Autorità amministrativa».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 11 Con decisione del 9 settembre 2007, la Consob ha inflitto una sanzione amministrativa pecuniaria di importo pari a EUR 10,2 milioni al sig. Ricucci nonché alla Magiste International e alla Garlsson Real Estate, obbligate in solido al pagamento di tale somma.
- 12 Secondo tale decisione, il sig. Ricucci, durante il periodo esaminato nel procedimento principale, ha posto in essere manipolazioni tese a richiamare l'attenzione sui titoli di RCS MediaGroup SpA e, in tal modo, a sostenere le quotazioni dei suddetti titoli a fini personali. La Consob ha ritenuto che queste condotte avessero determinato un anomalo andamento di detti titoli e integrassero quindi una manipolazione del mercato ai sensi dell'articolo 187 ter, comma 3, lettera c), del TUF.
- 13 La sanzione amministrativa pecuniaria discussa nel procedimento principale è stata contestata dal sig. Ricucci nonché dalla Magiste International e dalla Garlsson Real Estate dinanzi alla Corte d'appello di Roma (Italia). Con sentenza del 2 gennaio 2009, tale giudice ha parzialmente accolto il ricorso riducendo la sanzione amministrativa pecuniaria a EUR 5 milioni. Avverso detta sentenza tutte le parti del procedimento principale hanno presentato ricorso dinanzi alla Corte suprema di cassazione (Italia).
- 14 Le condotte descritte al punto 12 della presente sentenza hanno inoltre dato luogo a procedimenti penali nei confronti del sig. Ricucci, conclusisi con la sua condanna, con sentenza di patteggiamento del Tribunale di Roma (Italia) datata 10 dicembre 2008, a una pena di quattro anni e sei mesi di

reclusione sulla base dell'articolo 185 del TUF. Tale pena è stata successivamente ridotta a tre anni, poi estinta per indulto. Detta sentenza è divenuta definitiva.

- 15 In tale contesto, il giudice del rinvio osserva che, nell'ordinamento giuridico italiano, il principio del *ne bis in idem* non si applica ai rapporti tra sanzioni penali e sanzioni amministrative.
- 16 Tale giudice nutre tuttavia dubbi circa la compatibilità, dopo la sentenza del Tribunale di Roma del 10 dicembre 2008, del procedimento riguardante la sanzione amministrativa pecuniaria di cui trattasi nel procedimento principale con l'articolo 50 della Carta, letto alla luce dell'articolo 4 del protocollo n. 7 della CEDU.
- 17 Infatti, secondo detto giudice, mentre tale sentenza è assimilata, nell'ordinamento giuridico italiano, a una sentenza penale di condanna, la sanzione amministrativa pecuniaria di cui al procedimento principale inflitta in forza dell'articolo 187 ter del TUF è di natura penale ai sensi dell'articolo 4 del protocollo n. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sua sentenza del 4 marzo 2014, Grande Stevens e a. c. Italia (CE:ECHR:2014:0304JUD 001864010). Il giudice del rinvio osserva che le condotte contestate al sig. Ricucci nell'ambito del suddetto procedimento amministrativo sono le stesse sulla base delle quali gli è stata inflitta la sanzione penale.
- 18 Avendo ritenuto che l'applicazione dell'articolo 187 ter del TUF nell'ambito del procedimento principale sollevasse questioni sulla costituzionalità di tale disposizione, il giudice del rinvio si è rivolto alla Corte costituzionale (Italia).
- 19 Con sentenza del 12 maggio 2016, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità, con la motivazione che il giudice del rinvio non aveva chiarito, in via preliminare, i rapporti tra il principio del *ne bis in idem* sancito all'articolo 4 del protocollo n. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, e il medesimo principio come applicato nel contesto degli abusi di mercato a norma del diritto dell'Unione. Inoltre, si porrebbe la questione circa l'applicabilità diretta del principio del *ne bis in idem*, come garantito dal diritto dell'Unione, al regime interno di uno Stato membro.
- 20 Alla luce di tali considerazioni, la Corte suprema di cassazione ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se la previsione dell'art. 50 [della Carta], interpretato alla luce dell'art. 4 prot. n. 7 CEDU, della relativa giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della normativa nazionale, osti alla possibilità di celebrare un procedimento amministrativo avente ad oggetto un fatto (condotta illecita di manipolazione del mercato) per cui il medesimo soggetto abbia riportato condanna penale irrevocabile;
- 2) Se il giudice nazionale possa applicare direttamente i principi unionali in relazione al principio del "*ne bis in idem*", in base all'art. 50 [della Carta], interpretato alla luce dell'art. 4 prot. n. 7 CEDU, della relativa giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della normativa nazionale».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

- 21 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 50 della Carta,

letto alla luce dell'articolo 4 del protocollo n. 7 della CEDU, debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale, che consente di celebrare un procedimento riguardante una sanzione amministrativa pecuniaria nei confronti di una persona per condotte illecite che integrano una manipolazione del mercato, per le quali è già stata pronunciata una condanna penale definitiva a suo carico.

- 22 In via preliminare, occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2003/6, in combinato disposto con l'articolo 5 della stessa, gli Stati membri impongono, fatto salvo il loro diritto di infliggere sanzioni penali, misure o sanzioni amministrative efficaci, proporzionate e dissuasive a carico delle persone responsabili di manipolazioni del mercato.
- 23 Secondo quanto indicato nell'ordinanza di rinvio, l'articolo 187 ter del TUF è stato adottato al fine di recepire nel diritto italiano tali disposizioni della direttiva 2003/6. Il procedimento amministrativo discusso nel procedimento principale e la sanzione amministrativa pecuniaria prevista a detto articolo 187 ter, inflitta al sig. Ricucci, costituiscono quindi un'attuazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta. Pertanto, essi devono, in particolare, rispettare il diritto fondamentale di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato, sancito all'articolo 50 della stessa.
- 24 Inoltre, sebbene, come confermato dall'articolo 6, paragrafo 3, TUE, i diritti fondamentali riconosciuti dalla CEDU facciano parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali e sebbene l'articolo 52, paragrafo 3, della Carta disponga che i diritti in essa contemplati corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU abbiano lo stesso significato e la stessa portata di quelli conferiti dalla suddetta Convenzione, quest'ultima non costituisce, fintantoché l'Unione europea non vi abbia aderito, un atto giuridico formalmente integrato nell'ordinamento giuridico dell'Unione (sentenze del 26 febbraio 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punto 44, nonché del 15 febbraio 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punto 45 e giurisprudenza ivi citata).
- 25 Secondo le spiegazioni relative all'articolo 52 della Carta, il paragrafo 3 del suddetto articolo intende assicurare la necessaria coerenza tra la Carta e la CEDU, «senza che ciò pregiudichi l'autonomia del diritto dell'Unione e della Corte di giustizia dell'Unione europea» (sentenze del 15 febbraio 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punto 47, e del 14 settembre 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, punto 50 e giurisprudenza ivi citata).
- 26 Di conseguenza, l'esame della questione sollevata deve essere condotto alla luce dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta e, in particolare, del suo articolo 50 (v., in tal senso, sentenza del 5 aprile 2017, Orsi e Baldetti, C-217/15 e C-350/15, EU:C:2017:264, punto 15 e giurisprudenza ivi citata).
- 27 L'articolo 50 della Carta stabilisce che «[n]essuno può essere perseguito o condannato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato nell'Unione a seguito di una sentenza penale definitiva conformemente alla legge». Pertanto, il principio del ne bis in idem vieta un cumulo sia di procedimenti penali sia di sanzioni di natura penale ai sensi di detto articolo per i medesimi fatti e nei confronti della stessa persona (v., in tal senso, sentenza del 26 febbraio 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punto 34).

Sulla natura penale dei procedimenti e delle sanzioni

- 28 Per quanto riguarda la valutazione della natura penale di procedimenti e di sanzioni come quelli di cui al procedimento principale, si deve ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte, sono rilevanti tre criteri. Il primo consiste nella qualificazione giuridica dell'illecito nel diritto nazionale,

il secondo nella natura dell'illecito e il terzo nel grado di severità della sanzione in cui l'interessato rischia di incorrere (v., in tal senso, sentenze del 5 giugno 2012, Bonda, C-489/10, EU:C:2012:319, punto 37, e del 26 febbraio 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punto 35).

- 29 Se è vero che spetta al giudice del rinvio valutare, alla luce di tali criteri, se i procedimenti e le sanzioni penali e amministrativi di cui al procedimento principale rivestano natura penale ai sensi dell'articolo 50 della Carta, la Corte, pronunciandosi su un rinvio pregiudiziale, può tuttavia fornire precisazioni tese a guidare il giudice nazionale nella sua interpretazione (v., in tal senso, sentenza del 5 giugno 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punto 79 e giurisprudenza ivi citata).
- 30 Nel caso di specie, occorre anzitutto precisare che la qualificazione penale, alla luce dei criteri richiamati al punto 28 della presente sentenza, dei procedimenti penali e della pena della reclusione, menzionati al punto 14 della presente sentenza, di cui il sig. Ricucci è stato oggetto, non è in discussione. Si pone invece la questione circa la natura penale o meno, ai sensi dell'articolo 50 della Carta, della sanzione amministrativa pecuniaria e del procedimento amministrativo discussi nel procedimento principale.
- 31 A tale riguardo, quanto al primo criterio richiamato al punto 28 della presente sentenza, risulta dal fascicolo a disposizione della Corte che il diritto nazionale qualifica il procedimento che ha condotto all'irrogazione di quest'ultima sanzione come procedimento amministrativo.
- 32 Tuttavia, l'applicazione dell'articolo 50 della Carta non si limita ai soli procedimenti e sanzioni qualificati come «penali» dal diritto nazionale, ma si estende – indipendentemente da tale qualificazione – a procedimenti e sanzioni che devono essere considerati di natura penale sulla base degli altri due criteri indicati al suddetto punto 28.
- 33 Quanto al secondo criterio, relativo alla natura dell'illecito, esso implica che si verifichi se la sanzione di cui trattasi persegua, in particolare, una finalità repressiva (v. sentenza del 5 giugno 2012, Bonda, C-489/10, EU:C:2012:319, punto 39). Ne consegue che una sanzione avente finalità repressiva presenta natura penale ai sensi dell'articolo 50 della Carta, e che la mera circostanza che essa persegua parimenti una finalità preventiva non è idonea a privarla della sua qualificazione di sanzione penale. Infatti, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 64 delle sue conclusioni, rientra nella natura stessa delle sanzioni penali che esse tendano sia alla prevenzione sia alla repressione di comportamenti illeciti. Per contro, una misura che si limiti a risarcire il danno causato dall'illecito in questione non riveste natura penale.
- 34 Nella fattispecie, l'articolo 187 ter del TUF prevede che chiunque abbia commesso manipolazioni del mercato sia punito con una sanzione amministrativa pecuniaria da ventimila a cinque milioni di euro, sanzione che in talune circostanze, come risulta dal comma 5 di tale articolo, può essere aumentata fino al triplo o fino al maggiore importo di dieci volte il prodotto o il profitto conseguito dall'illecito. Inoltre, il governo italiano ha precisato, nelle sue osservazioni presentate alla Corte, che l'applicazione di tale sanzione comporta sempre la confisca del prodotto o del profitto ottenuto grazie all'illecito e dei beni utilizzati per commetterlo. Risulta quindi che tale sanzione non ha soltanto lo scopo di risarcire il danno causato dall'illecito, ma persegue anche una finalità repressiva – il che del resto corrisponde alla valutazione del giudice del rinvio – e presenta, pertanto, natura penale.
- 35 Per quanto riguarda il terzo criterio, occorre rilevare che una sanzione amministrativa pecuniaria che può raggiungere l'importo di dieci volte il prodotto o il profitto conseguito con le manipolazioni di mercato presenta un grado di gravità elevato, tale da corroborare la tesi secondo cui tale sanzione riveste natura penale ai sensi dell'articolo 50 della Carta, circostanza che spetta tuttavia al giudice

del rinvio verificare.

Sull'esistenza di uno stesso reato

- 36 Dai termini stessi dell'articolo 50 della Carta emerge che esso vieta di perseguire o condannare la stessa persona più di una volta per lo stesso reato (v., in tal senso, sentenza del 5 aprile 2017, Orsi e Baldetti, C-217/15 e C-350/15, EU:C:2017:264, punto 18). Come indicato dal giudice del rinvio nella sua domanda di pronuncia pregiudiziale, i diversi procedimenti e sanzioni di natura penale di cui al procedimento principale riguardano la stessa persona, vale a dire il sig. Ricucci.
- 37 Secondo la giurisprudenza della Corte, il criterio rilevante al fine di valutare l'esistenza di uno stesso reato è quello dell'identità dei fatti materiali, intesi come esistenza di un insieme di circostanze concrete inscindibilmente collegate tra loro, che hanno condotto all'assoluzione o alla condanna definitiva dell'interessato (v., per analogia, sentenze del 18 luglio 2007, Kraaijenbrink, C-367/05, EU:C:2007:444, punto 26 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 16 novembre 2010, Mantello, C-261/09, EU:C:2010:683, punti 39 e 40). L'articolo 50 della Carta vieta quindi di infliggere, per fatti identici, più sanzioni di natura penale a seguito di procedimenti differenti svolti a tal fine.
- 38 Inoltre, la qualificazione giuridica, in diritto nazionale, dei fatti e dell'interesse giuridico tutelato non sono rilevanti ai fini dell'accertamento dell'esistenza di uno stesso reato, poiché la portata della tutela conferita all'articolo 50 della Carta non può variare da uno Stato membro all'altro.
- 39 Nel caso di specie, il giudice del rinvio rileva che sono le stesse condotte, consistenti in manipolazioni tese a richiamare l'attenzione del pubblico sui titoli di RCS Mediagroup, ad essere state addebitate al sig. Ricucci tanto nel procedimento penale che ha portato alla sua condanna penale definitiva quanto nel procedimento riguardante la sanzione amministrativa pecuniaria di natura penale di cui al procedimento principale.
- 40 Sebbene, come sostenuto dalla Consob nelle sue osservazioni scritte, l'irrogazione di una sanzione penale al termine di un procedimento penale, come quella discussa nel procedimento principale, richieda, a differenza della suddetta sanzione amministrativa pecuniaria di natura penale, un elemento soggettivo, occorre rilevare che la circostanza secondo cui l'irrogazione di tale sanzione penale dipende da un elemento costitutivo aggiuntivo rispetto alla sanzione amministrativa pecuniaria di natura penale non è, di per sé sola, tale da mettere in discussione l'identità dei fatti materiali interessati. Con riserva di verifica da parte del giudice del rinvio, la sanzione amministrativa pecuniaria di natura penale e il procedimento penale discussi nel procedimento principale sembrano quindi avere ad oggetto uno stesso reato.
- 41 Ciò considerato, risulta che la normativa nazionale di cui al procedimento principale consente di celebrare un procedimento riguardante una sanzione amministrativa pecuniaria di natura penale ai sensi dell'articolo 50 della Carta nei confronti di una persona, quale il sig. Ricucci, per condotte illecite che integrano una manipolazione del mercato per le quali è già stata pronunciata a suo carico una condanna penale definitiva. Orbene, un simile cumulo di procedimenti e di sanzioni costituisce una limitazione del diritto garantito da detto articolo 50.

Sulla giustificazione della limitazione del diritto garantito dall'articolo 50 della Carta

- 42 Occorre ricordare che, nella sua sentenza del 27 maggio 2014, Spasic (C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, punti 55 e 56), la Corte ha dichiarato che una limitazione del principio del ne bis in idem garantito dall'articolo 50 della Carta può essere giustificata sulla base dell'articolo 52,

paragrafo 1, della medesima.

- 43 Ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, primo periodo, della Carta, eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla stessa Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. A termini del secondo periodo del suddetto paragrafo, nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni a tali diritti e libertà solo qualora siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.
- 44 Nel caso di specie, è pacifico che la possibilità di cumulare procedimenti e sanzioni penali nonché procedimenti e sanzioni amministrativi di natura penale è prevista dalla legge.
- 45 Inoltre, una normativa nazionale come quella di cui al procedimento principale rispetta il contenuto essenziale dell'articolo 50 della Carta, in quanto consente un cumulo siffatto di procedimenti e di sanzioni solo a condizioni tassativamente fissate, garantendo in tal modo che il diritto sancito a detto articolo 50 non sia messo in discussione in quanto tale.
- 46 Per quanto riguarda la questione se la limitazione del principio del *ne bis in idem* risultante da una normativa nazionale come quella di cui al procedimento principale risponda a un obiettivo di interesse generale, risulta dal fascicolo a disposizione della Corte che tale normativa mira a tutelare l'integrità dei mercati finanziari dell'Unione e la fiducia del pubblico negli strumenti finanziari. Alla luce dell'importanza che la giurisprudenza della Corte attribuisce, al fine di realizzare tale obiettivo, alla lotta contro le violazioni del divieto di manipolazioni del mercato (v., in tal senso, sentenza del 23 dicembre 2009, *Spector Photo Group e Van Raemdonck*, C-45/08, EU:C:2009:806, punti 37 e 42), un cumulo di procedimenti e di sanzioni di natura penale può essere giustificato qualora tali procedimenti e tali sanzioni perseguano, ai fini del conseguimento di un simile obiettivo, scopi complementari riguardanti, eventualmente, aspetti diversi del medesimo comportamento illecito interessato, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.
- 47 A tal riguardo, in materia di illeciti legati alle manipolazioni del mercato, sembra legittimo che uno Stato membro voglia, da un lato, scoraggiare e reprimere ogni violazione, intenzionale o meno, del divieto di manipolazione del mercato applicando sanzioni amministrative stabilite, se del caso, in maniera forfettaria e, dall'altro, scoraggiare e reprimere violazioni gravi di tale divieto, che sono particolarmente dannose per la società e che giustificano l'adozione di sanzioni penali più severe.
- 48 Con riferimento al rispetto del principio di proporzionalità, quest'ultimo esige che il cumulo di procedimenti e di sanzioni previsto da una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, non ecceda i limiti di ciò che è idoneo e necessario al conseguimento degli scopi legittimi perseguiti da tale normativa, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati dalla stessa non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (v., in tal senso, sentenze del 25 febbraio 2010, *Müller Fleisch*, C-562/08, EU:C:2010:93, punto 43; del 9 marzo 2010, *ERG e a.*, C-379/08 e C-380/08, EU:C:2010:127, punto 86, nonché del 19 ottobre 2016, *EL-EM-2001*, C-501/14, EU:C:2016:777, punti 37 e 39 e giurisprudenza ivi citata).
- 49 A tale riguardo, si deve ricordare che, ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2003/6, in combinato disposto con l'articolo 5 della medesima, gli Stati membri dispongono di una libertà di scelta delle sanzioni applicabili nei confronti dei responsabili di manipolazioni del mercato (v., in tal senso, sentenza del 23 dicembre 2009, *Spector Photo Group e Van Raemdonck*, C-45/08, EU:C:2009:806, punti 71 e 72). In mancanza di armonizzazione del diritto dell'Unione in materia, gli Stati membri sono pertanto legittimati a prevedere sia un regime in cui violazioni del divieto di

manipolazioni del mercato possono essere oggetto di procedimenti e sanzioni una sola volta, sia un regime che autorizza un cumulo di procedimenti e di sanzioni. Ciò considerato, la proporzionalità di una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, non può essere messa in dubbio per il solo fatto che lo Stato membro di cui trattasi abbia optato per la possibilità di un cumulo siffatto, a pena di privare detto Stato membro di tale libertà di scelta.

- 50 Ciò precisato, si deve rilevare che una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, che prevede una tale possibilità di cumulo è idonea a realizzare l'obiettivo di cui al punto 46 della presente sentenza.
- 51 Quanto al suo carattere strettamente necessario, una normativa nazionale come quella di cui al procedimento principale deve, in primo luogo, prevedere norme chiare e precise che consentano a un soggetto di comprendere quali atti e omissioni possano costituire oggetto di un tale cumulo di procedimenti e di sanzioni.
- 52 Nella fattispecie, come emerge dagli elementi del fascicolo di cui dispone la Corte, la normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale, in particolare l'articolo 187 ter del TUF, stabilisce le condizioni alle quali la diffusione di informazioni false e il compimento di operazioni simulate, suscettibili di fornire indicazioni false o fuorvianti in merito a strumenti finanziari, possono dar luogo all'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria di natura penale. Conformemente all'articolo 187 ter e alle condizioni di cui all'articolo 185 del TUF, condotte del genere possono inoltre, se concretamente idonee a provocare una sensibile alterazione del prezzo degli strumenti finanziari, essere punite con la reclusione o con la multa.
- 53 Pertanto, salvo verifica da parte del giudice del rinvio, risulta che la normativa nazionale oggetto del procedimento principale prevede, in modo chiaro e preciso, in quali circostanze le manipolazioni del mercato possano essere oggetto di un cumulo di procedimenti e di sanzioni di natura penale.
- 54 Inoltre, una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, deve garantire che gli oneri risultanti, per gli interessati, da un tale cumulo siano limitati allo stretto necessario per realizzare l'obiettivo indicato al punto 46 della presente sentenza.
- 55 Per quanto riguarda, da un lato, il cumulo di procedimenti di natura penale che, come emerge dagli elementi contenuti nel fascicolo, sono condotti in modo indipendente, il requisito ricordato al punto precedente implica l'esistenza di norme che assicurino un coordinamento volto a ridurre allo stretto necessario l'onere supplementare che un simile cumulo comporta per gli interessati.
- 56 Dall'altro, il cumulo di sanzioni di natura penale deve accompagnarsi a norme che consentano di garantire che la severità dell'insieme delle sanzioni inflitte corrisponda alla gravità del reato di cui trattasi, obbligo, questo, che deriva non solo dall'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, ma anche dal principio di proporzionalità delle pene sancito all'articolo 49, paragrafo 3, della stessa. Tali norme devono prevedere l'obbligo per le autorità competenti, in caso di irrogazione di una seconda sanzione, di assicurarsi che la severità dell'insieme delle sanzioni inflitte non ecceda la gravità del reato accertato.
- 57 Nel caso di specie, vero è che l'obbligo di cooperazione e di coordinamento tra il pubblico ministero e la Consob previsto all'articolo 187 decies del TUF può ridurre l'onere derivante, per l'interessato, dal cumulo di un procedimento riguardante una sanzione amministrativa pecuniaria di natura penale e di un procedimento penale per condotte illecite che integrano una manipolazione del mercato. Tuttavia va sottolineato che, nel caso in cui sia stata pronunciata una condanna penale in forza dell'articolo 185 del TUF al termine di un procedimento penale, la celebrazione del

procedimento riguardante la sanzione amministrativa pecuniaria di natura penale eccede quanto è strettamente necessario per il conseguimento dell'obiettivo di cui al punto 46 della presente sentenza, qualora tale condanna penale sia idonea a reprimere l'infrazione commessa in modo efficace, proporzionato e dissuasivo.

- 58 A tale riguardo, dagli elementi del fascicolo di cui dispone la Corte e riassunti al punto 52 della presente sentenza risulta che le manipolazioni del mercato, che possono costituire oggetto di una condanna penale in forza dell'articolo 185 del TUF, devono presentare una certa gravità e che le pene che possono essere inflitte in forza di tale disposizione comprendono la reclusione nonché una multa, il cui spazio edittale corrisponde a quello previsto per la sanzione amministrativa pecuniaria di natura penale di cui all'articolo 187 ter del TUF.
- 59 Ciò considerato, risulta che il fatto di proseguire un procedimento di sanzione amministrativa pecuniaria di natura penale ai sensi di tale articolo 187 ter eccederebbe quanto strettamente necessario per conseguire l'obiettivo di cui al punto 46 della presente sentenza, nei limiti in cui la condanna penale pronunciata in via definitiva, tenuto conto del danno causato alla società dal reato commesso, sia idonea a reprimere tale reato in maniera efficace, proporzionata e dissuasiva, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.
- 60 Si deve aggiungere, con riferimento al cumulo di sanzioni autorizzato dalla normativa discussa nel procedimento principale, che quest'ultima sembra limitarsi a prevedere, all'articolo 187 terdecies del TUF, che quando per lo stesso fatto sono state applicate una multa e una sanzione amministrativa pecuniaria di natura penale, l'esazione della prima è limitata alla parte eccedente l'importo della seconda. Orbene, dal momento che l'articolo 187 terdecies sembra avere ad oggetto solamente il cumulo di pene pecuniarie, e non il cumulo di una sanzione amministrativa pecuniaria di natura penale e di una pena della reclusione, risulta che detto articolo non garantisce che la severità dell'insieme delle sanzioni inflitte sia limitata a quanto strettamente necessario rispetto alla gravità del reato in questione.
- 61 Pertanto, emerge che una normativa nazionale come quella di cui al procedimento principale, che permette, dopo una condanna penale divenuta definitiva, alle condizioni indicate al punto precedente, la celebrazione di un procedimento riguardante una sanzione amministrativa pecuniaria di natura penale, eccede quanto strettamente necessario per conseguire l'obiettivo di cui al punto 46 della presente sentenza, circostanza che spetta tuttavia al giudice del rinvio verificare.
- 62 Tale conclusione non è rimessa in discussione dalla circostanza che la pena definitiva pronunciata in applicazione dell'articolo 185 del TUF può, se del caso, estinguersi successivamente per effetto di un indulto, come sembra avvenuto nel procedimento principale. Infatti, dall'articolo 50 della Carta emerge che la protezione conferita dal principio del ne bis in idem deve applicarsi alle persone che sono state assolte o condannate con sentenza penale definitiva, comprese, quindi, quelle alle quali è stata inflitta, con una sentenza siffatta, una sanzione penale successivamente estintasi per indulto. Pertanto, una circostanza del genere è irrilevante per valutare il carattere strettamente necessario di una normativa nazionale come quella discussa nel procedimento principale.
- 63 Alla luce di tutte le precedenti considerazioni, occorre rispondere alla questione posta dichiarando che l'articolo 50 della Carta dev'essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale, che consente di celebrare un procedimento riguardante una sanzione amministrativa pecuniaria di natura penale nei confronti di una persona per condotte illecite che integrano una manipolazione del mercato, per le quali è già stata pronunciata una condanna penale definitiva a suo carico, nei limiti in cui tale condanna, tenuto conto del danno causato alla società dal reato commesso, sia idonea a reprimere tale reato in maniera efficace, proporzionata e dissuasiva.

Sulla seconda questione

- 64 Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il principio del *ne bis in idem* garantito dall'articolo 50 della Carta conferisca ai soggetti dell'ordinamento un diritto direttamente applicabile nell'ambito di una controversia come quella oggetto del procedimento principale.
- 65 Secondo costante giurisprudenza, le disposizioni di diritto primario che impongono obblighi precisi e categorici, che non richiedono, per la loro applicazione, alcun intervento ulteriore delle autorità dell'Unione o nazionali, attribuiscono direttamente diritti ai soggetti dell'ordinamento (v., in tal senso, sentenze del 1° luglio 1969, *Brachfeld e Chougol Diamond*, 2/69 e 3/69, EU:C:1969:30, punti 22 e 23, nonché del 20 settembre 2001, *Banks*, C-390/98, EU:C:2001:456, punto 91).
- 66 Orbene, il diritto che il menzionato articolo 50 conferisce ai soggetti dell'ordinamento non è accompagnato, secondo i termini stessi del medesimo, da alcuna condizione ed è quindi direttamente applicabile nell'ambito di una controversia come quella principale.
- 67 A questo proposito, occorre ricordare che la Corte ha già riconosciuto l'efficacia diretta dell'articolo 50 della Carta affermando, al punto 45 della sentenza del 26 febbraio 2013, *Åkerberg Fransson* (C-617/10, EU:C:2013:105), che, nell'esaminare la compatibilità di norme di diritto interno con i diritti garantiti dalla Carta, il giudice nazionale incaricato di applicare, nell'ambito di propria competenza, le norme del diritto dell'Unione ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale.
- 68 Occorre pertanto rispondere alla seconda questione dichiarando che il principio del *ne bis in idem* garantito dall'articolo 50 della Carta conferisce ai soggetti dell'ordinamento un diritto direttamente applicabile nell'ambito di una controversia come quella oggetto del procedimento principale.

Sulle spese

- 69 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

- 1) **L'articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea dev'essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale, che consente di celebrare un procedimento riguardante una sanzione amministrativa pecuniaria di natura penale nei confronti di una persona per condotte illecite che integrano una manipolazione del mercato, per le quali è già stata pronunciata una condanna penale definitiva a suo carico, nei limiti in cui tale condanna, tenuto conto del danno causato alla società dal reato commesso, sia idonea a reprimere tale reato in maniera efficace, proporzionata e dissuasiva.**
- 2) **Il principio del *ne bis in idem* garantito dall'articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea conferisce ai soggetti dell'ordinamento un diritto direttamente applicabile nell'ambito di una controversia come quella oggetto del**

procedimento principale.

Lenaerts

Tizzano

Silva de Lapuerta

Ilešič

von Danwitz

Rosas

Levits

Juhász

Bonichot

Arabadjiev

Rodin

Biltgen

Jürimäe

Lycourgos

Regan

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 20 marzo 2018.

Il cancelliere

Il presidente

A. Calot Escobar

K. Lenaerts

* Lingua processuale: l'italiano.