

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

20 marzo 2018 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 2003/6/CE – Abuso di informazioni privilegiate – Sanzioni – Normativa nazionale che applica una sanzione amministrativa ed una sanzione penale per gli stessi fatti – Autorità di cosa giudicata di una sentenza penale definitiva in un procedimento amministrativo – Sentenza penale definitiva che pronuncia l'assoluzione in un procedimento per abuso di informazioni privilegiate – Effettività delle sanzioni – 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»

Nelle cause riunite C-596/16 e C-597/16,

aventi ad oggetto due domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Corte suprema di cassazione (Italia), con ordinanze del 27 maggio 2016, pervenute in cancelleria il 23 novembre 2016, nei procedimenti

Enzo Di Puma

contro

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) (C-596/16)

e

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)

contro

Antonio Zecca (C-597/16),

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 E. Di Puma, da A. Frangini, F. Belloni e L. Vozza, avvocati;

- per A. Zecca, da M. Gariboldi e A. Cabras avvocati;
- per la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob), da S. Providenti, R. Vampa 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 portoghese, da L. Inez Fernandes, M. Figueiredo e F. Costa Pinto, in qualità di agenti;
- 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 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione dell'articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») e della direttiva 2014/57/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa alle sanzioni penali applicabili in caso di abusi di mercato (direttiva abusi di mercato) (GU 2014, L 173, pag. 179).
- 2 Tali domande sono state presentate nel contesto di due controversie che vedono contrapposti, per la prima, il sig. Enzo Di Puma alla Commissione Nazionale per le Società e la Borsa, Italia (in prosieguo: la «Consob»), per la seconda, la Consob al sig. Antonio Zecca, riguardo alla legittimità di sanzioni amministrative pecuniarie irrogate per abuso di informazioni privilegiate.

Contesto normativo

La CEDU

- 3 L'articolo 4 del Protocollo n. 7 annesso alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»), prevede, sotto il titolo «Ne bis in idem», quanto segue:
 - «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 ed 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 L'articolo 2, paragrafo 1, 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), stabilisce quanto segue:

«Gli Stati membri vietano alle persone di cui al secondo comma che dispongono di informazioni privilegiate di utilizzare tali informazioni acquisendo o cedendo, o cercando di acquisire o cedere, per conto proprio o per conto terzi, direttamente o indirettamente, gli strumenti finanziari cui le informazioni si riferiscono.

Il primo comma si applica a chiunque possieda tali informazioni:

(...)

- c) per il fatto di avere accesso a tali informazioni a motivo del suo lavoro, della sua professione e delle sue funzioni, ovvero
 - d) in virtù delle proprie attività criminali».
- 5 L'articolo 3 di detta direttiva così dispone:

«Gli Stati membri vietano alle persone soggette ai divieti di cui all'articolo 2:

- a) di comunicare informazioni privilegiate a un'altra persona se non nell'ambito del normale esercizio del loro lavoro, della loro professione o delle loro funzioni;
 - b) di raccomandare ad un'altra persona di acquisire o cedere o di indurre un'altra persona ad acquisire o cedere, in base a informazioni privilegiate, strumenti finanziari a cui tali informazioni si riferiscono».
- 6 L'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2003/6 recita quanto segue:

«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

- 7 L'articolo 184 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 «Abuso di informazioni privilegiate», dispone quanto segue:

«1. È punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da euro ventimila a euro tre milioni chiunque, essendo in possesso di informazioni privilegiate in ragione della sua qualità di membro di organi di amministrazione, direzione o controllo dell'emittente, della partecipazione al

capitale dell'emittente, ovvero dell'esercizio di un'attività lavorativa, di una professione o di una funzione, anche pubblica, o di un ufficio:

- a) acquista, vende o compie altre operazioni, direttamente o indirettamente, per conto proprio o per conto di terzi su strumenti finanziari utilizzando le informazioni medesime;
- b) comunica tali informazioni ad altri, al di fuori del normale esercizio del lavoro, della professione, della funzione o dell'ufficio;
- c) raccomanda o induce altri, sulla base di esse, al compimento di taluna delle operazioni indicate nella lettera a).

2. La stessa pena di cui al comma 1 si applica a chiunque essendo in possesso di informazioni privilegiate a motivo della preparazione o esecuzione di attività delittuose compie taluna delle azioni di cui al medesimo comma 1.

3. 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.

(...».

8 L'articolo 187 bis del TUF, ivi inserito dalla legge n. 62/2005 menzionata al punto precedente, è intitolato «Abuso di informazioni privilegiate» e recita quanto segue:

«1. Salve le sanzioni penali quando il fatto costituisce reato, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro centomila a euro quindici milioni chiunque, essendo in possesso di informazioni privilegiate in ragione della sua qualità di membro di organi di amministrazione, direzione o controllo dell'emittente, della partecipazione al capitale dell'emittente, ovvero dell'esercizio di un'attività lavorativa, di una professione o di una funzione, anche pubblica, o di un ufficio:

- a) acquista, vende o compie altre operazioni, direttamente o indirettamente, per conto proprio o per conto di terzi su strumenti finanziari utilizzando le informazioni medesime;
- b) comunica informazioni ad altri, al di fuori del normale esercizio del lavoro, della professione, della funzione o dell'ufficio;
- c) raccomanda o induce altri, sulla base di esse, al compimento di taluna delle operazioni indicate nella lettera a).

2. La stessa pena di cui al comma 1 si applica a chiunque essendo in possesso di informazioni privilegiate a motivo della preparazione o esecuzione di attività delittuose compie taluna delle azioni di cui al medesimo comma 1.

(...)

4. La sanzione prevista al comma 1 si applica anche a chiunque, in possesso di informazioni privilegiate, conoscendo o potendo conoscere in base ad ordinaria diligenza il carattere privilegiato delle stesse, compie taluno dei fatti ivi descritti.

5. Le sanzioni amministrative pecuniarie previste dai commi 1, 2 e 4 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 ovvero per l'entità del prodotto o del profitto conseguito dall'illecito, esse appaiono inadeguate anche se applicate nel massimo.

(...».

9 I rapporti tra il procedimento penale e i procedimenti amministrativo e di opposizione sono disciplinati dagli articoli da 187 decies a 187 terdecies del TUF. Il menzionato articolo 187 decies, intitolato «Rapporti con la magistratura», così recita:

«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 (...».

10 A termini dell'articolo 187 undecies del TUF, intitolato «Facoltà della [Consob] nel procedimento penale»:

«1. Nei procedimenti per i reati previsti dagli articoli 184 e 185, la Consob esercita i diritti e le facoltà attribuiti dal codice di procedura penale agli enti e alle associazioni rappresentativi di interessi lesi dal reato.

2. La [Consob] può costituirsi parte civile e richiedere, a titolo di riparazione dei danni cagionati dal reato all'integrità del mercato, una somma determinata dal giudice, anche in via equitativa, tenendo comunque conto dell'offensività del fatto, delle qualità personali del colpevole e dell'entità del prodotto o del profitto conseguito dal reato».

11 Ai sensi dell'articolo 187 duodecies, primo comma, del TUF:

«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».

12 L'articolo 654 del codice di procedura penale (in prosieguo: il «CPP») così dispone:

«Nei confronti dell'imputato, della parte civile e del responsabile civile che si sia costituito o che sia intervenuto nel processo penale, la sentenza penale irrevocabile di condanna o di assoluzione pronunciata in seguito a dibattimento ha efficacia di giudicato nel giudizio civile o amministrativo, quando in questo si controverte intorno a un diritto o a un interesse legittimo il cui riconoscimento dipende dall'accertamento degli stessi fatti materiali che furono oggetto del giudizio penale, purché i fatti accertati siano stati ritenuti rilevanti ai fini della decisione penale e purché la legge civile non ponga limitazioni alla prova della posizione soggettiva controversa».

Procedimenti principali e questioni pregiudiziali

- 13 Con decisione del 7 novembre 2012, la Consob irrogava sanzioni amministrative pecuniarie ai sigg. Di Puma e Zecca ai sensi dell'articolo 187 bis, commi 1 e 4, del TUF.
- 14 A termini di detta decisione, i sigg. Di Puma e Zecca avrebbero compiuto, nel 2008, diversi abusi di informazioni privilegiate. In particolare avrebbero acquistato, il 14 e il 17 ottobre 2008, 2 375 azioni della Permasteelisa SpA facendo uso di informazioni privilegiate relative a un progetto di acquisizione del controllo di detta società, informazioni di cui il sig. Zecca sarebbe venuto a conoscenza in ragione del suo impiego e delle funzioni esercitate nell'ambito della Deloitte Financial Advisory Services SpA, delle quali il sig. Di Puma non avrebbe potuto ignorare il carattere privilegiato.
- 15 I sigg. Di Puma e Zecca contestavano detta decisione dinanzi alla Corte d'appello di Milano (Italia). Con sentenze del 4 aprile e del 23 agosto 2013, detto giudice, rispettivamente, rigettava il ricorso introdotto dal sig. Di Puma e accoglieva quello proposto dal sig. Zecca.
- 16 Il sig. Di Puma e la Consob proponevano ricorso avverso, rispettivamente, la prima e la seconda delle menzionate sentenze dinanzi alla Corte suprema di cassazione (Italia). Il sig. Di Puma faceva valere di essere stato oggetto di un procedimento penale dinanzi al Tribunale di Milano (Italia) per i medesimi fatti che gli erano stati censurati dalla Consob e che detto giudice, con sentenza definitiva pronunciata successivamente alle sentenze della Corte d'appello di Milano, lo aveva assolto in base al rilievo secondo cui i fatti costitutivi dell'infrazione non erano dimostrati. Quanto al sig. Zecca, resistente nel procedimento relativo all'impugnazione in cassazione della Consob, si è parimenti avvalso di tale sentenza di assoluzione.
- 17 Dopo aver rilevato che detta sentenza di assoluzione verteva, effettivamente, sui medesimi fatti per i quali la Consob ha irrogato, con decisione del 7 novembre 2012, le sanzioni amministrative pecuniarie oggetto del procedimento principale, il giudice del rinvio sottolinea che, ai sensi dell'articolo 654 del CPP, quanto statuito in questa stessa sentenza di assoluzione relativamente all'assenza di infrazioni ha efficacia di giudicato nel giudizio amministrativo. Tuttavia, detto giudice considera che le controversie di cui è adito non possano essere risolte sulla sola base della normativa nazionale, in considerazione del rango superiore dell'articolo 4 del protocollo n. 7 alla CEDU e dell'articolo 50 della Carta rispetto a detta normativa.
- 18 Orbene, per quanto riguarda l'articolo 4 del protocollo n. 7 alla CEDU, il giudice del rinvio ritiene che il fatto che il medesimo abuso di operazioni privilegiate possa essere sanzionato, in forza degli articoli 184 e 187 bis del TUF, al contempo, con sanzioni penali e con sanzioni amministrative pecuniarie potrebbe condurre ad una violazione del principio del ne bis in idem garantito da detto articolo 4, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, segnatamente nella sentenza del 4 marzo 2014, Grande Stevens e a. c. Italia (ECLI:CE:ECHR:2014:0304JUD001864010). Infatti, dette sanzioni amministrative pecuniarie, in considerazione della loro qualificazione giuridica nel diritto nazionale, della loro natura e della loro gravità, possederebbero natura penale. Inoltre, il cumulo dei procedimenti e delle sanzioni penali e amministrative oggetto del procedimento principale riguarderebbe la medesima infrazione, intesa come riferita a fatti identici.
- 19 Quanto all'articolo 50 della Carta, il giudice del rinvio si chiede se esso vieti anche un siffatto cumulo di procedimenti e di sanzioni. Infatti, in forza dell'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2003/6, gli Stati membri sarebbero tenuti a reprimere l'abuso di informazioni privilegiate con sanzioni amministrative efficaci, proporzionate e dissuasive. Pertanto, in forza di tale disposizione, le autorità nazionali competenti dovrebbero valutare il carattere efficace, proporzionato e dissuasivo

di una sanzione amministrativa che si cumula con una sanzione penale.

- 20 Orbene, nella sentenza del 26 febbraio 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punti 34 e 36), la Corte avrebbe statuito, da una parte, che l'articolo 50 della Carta osta a che, dopo l'irrogazione di una sanzione fiscale definitiva che possiede natura penale ai sensi di detto articolo, si possa procedere penalmente per gli stessi fatti nei confronti della stessa persona, ma, d'altra parte, che spetterebbe al giudice nazionale determinare se le rimanenti sanzioni siano effettive, proporzionate e dissuasive. In considerazione di questa giurisprudenza, il giudice del rinvio si chiede se l'articolo 50 della Carta debba essere interpretato nel senso che esso autorizza la prosecuzione di un procedimento inteso all'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria in esito a una sentenza penale definitiva, avente autorità di cosa giudicata, che ha constatato l'insussistenza dell'infrazione, ove tale procedimento possa risultare necessario per adempiere l'obbligo di prevedere sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive.
- 21 Secondo detto giudice, se è pur vero che l'effettività, il primato e l'unità del diritto dell'Unione possono giustificare un cumulo di procedimenti e di sanzioni, una siffatta giustificazione viene meno ove il giudice penale competente abbia statuito, con sentenza definitiva, che i fatti da cui dipende l'esistenza delle due infrazioni in oggetto, penale e amministrativa, non sono provati. Inoltre, il fatto, in quest'ultima ipotesi, di proseguire il procedimento inteso all'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria implicherebbe il rischio di un conflitto tra sentenze e potrebbe, in tal modo, mettere in questione l'autorità di cosa giudicata di cui è dotata la sentenza penale definitiva. Tuttavia, le modalità di attuazione del principio dell'autorità di cosa giudicata dovrebbero rispettare il principio di effettività.
- 22 Alla luce di quanto esposto, la Corte suprema di cassazione ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se l'articolo 50 della [Carta] vada interpretato nel senso che in presenza di un accertamento definitivo dell'insussistenza della condotta che ha integrato l'illecito penale sia precluso, senza necessità di procedere ad alcun ulteriore apprezzamento da parte del giudice nazionale, l'avvio o la prosecuzione per gli stessi fatti di un ulteriore procedimento che sia finalizzato all'irrogazione di sanzioni che per la loro natura e gravità siano da qualificarsi penali.
 - 2) Se il giudice nazionale, nel valutare l'efficacia, proporzionalità e dissuasività delle sanzioni, ai fini del riscontro della violazione del principio del *ne bis in idem* di cui all'articolo 50 della [Carta], debba tener conto dei limiti di pena posti dalla direttiva [2014/57]».
- 23 Con ordinanza del presidente della Corte del 23 dicembre 2016, le cause C-596/16 e C-597/16 sono state riunite ai fini delle fasi scritta ed orale del procedimento, nonché della sentenza.

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

- 24 In limine, occorre rilevare che, se è pur vero che la prima questione riguarda l'interpretazione dell'articolo 50 della Carta, il giudice del rinvio si interroga, segnatamente, quanto alla compatibilità dell'articolo 654 del CPP con l'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2003/6 e il diritto fondamentale garantito da detto articolo 50. Secondo detto giudice, un'interpretazione in forza della quale detto articolo 14, paragrafo 1, imporrebbe, nonostante il principio del *ne bis in idem*, di proseguire un procedimento inteso all'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria anche a seguito di una sentenza penale definitiva di assoluzione dotata dell'autorità di cosa giudicata

potrebbe mettere in questione il principio dell'autorità di cosa giudicata, contrariamente a quanto previsto dall'articolo 654 del CPP.

- 25 Ciò considerato, occorre intendere che, con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2003/6, letto alla luce dell'articolo 50 della Carta, vada interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale in forza della quale un procedimento inteso all'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria non può essere proseguito a seguito di una sentenza penale definitiva di assoluzione che ha statuito che i fatti che possono costituire una violazione della normativa sugli abusi di informazioni privilegiate, sulla base dei quali era stato parimenti avviato tale procedimento, non erano provati.
- 26 A tal riguardo, occorre rilevare che l'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2003/6, letto in combinato disposto con gli articoli 2 e 3 della direttiva medesima, impone agli Stati membri di prevedere sanzioni amministrative effettive, proporzionate e dissuasive per le violazioni del divieto di abuso di informazioni privilegiate. Se è pur vero che la Corte ha statuito che l'articolo 14, paragrafo 1, di detta direttiva si limita a imporre agli Stati membri l'obbligo di prevedere sanzioni amministrative che presentino siffatte caratteristiche, senza imporre agli Stati membri di prevedere anche sanzioni penali nei confronti degli autori di abusi di informazioni privilegiate (v., in tal senso, sentenza del 23 dicembre 2009, Spector Photo Group e Van Raemdonck, C-45/08, EU:C:2009:806, punto 42), cionondimeno gli Stati membri possono anche legittimamente prevedere un cumulo di sanzioni penali e amministrative, sia pure nel rispetto dei limiti che risultano dal diritto dell'Unione e, segnatamente, dei limiti derivanti dal principio del *ne bis in idem*, garantito dall'articolo 50 della Carta, posto che questi ultimi si impongono, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, di quest'ultima, in sede di attuazione del diritto medesimo.
- 27 Tuttavia, l'applicazione di sanzioni amministrative effettive, proporzionate e dissuasive, prevista dall'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2003/6 nell'ipotesi di violazione del divieto di abusi di informazioni privilegiate, presuppone che le autorità nazionali competenti accertino fatti che dimostrino l'esistenza, nella fattispecie in esame, di un'operazione tale da giustificare l'irrogazione di una sanzione amministrativa.
- 28 Orbene, come risulta dall'ordinanza di rinvio, nel contesto delle controversie oggetto del procedimento principale si è acclarato, in esito a un procedimento penale in contraddittorio, con sentenza penale definitiva avente autorità di cosa giudicata, che gli elementi costitutivi di un abuso di informazioni privilegiate non risultavano provati.
- 29 In tale contesto si pone pertanto la questione se l'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2003/6 osti a una disposizione nazionale, quale l'articolo 654 del CPP, che estende al procedimento inteso all'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria l'autorità di cosa giudicata di tali affermazioni in punto di fatto, operate nel contesto del procedimento penale.
- 30 A tal riguardo, occorre rilevare che né detto articolo 14, paragrafo 1, né alcun'altra disposizione della direttiva 2003/6 precisano gli effetti di una sentenza penale definitiva di assoluzione sul procedimento inteso all'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria.
- 31 Inoltre, in considerazione della rilevanza del principio dell'autorità di cosa giudicata sia nell'ordinamento giuridico dell'Unione sia negli ordinamenti giuridici nazionali, la Corte ha statuito che il diritto dell'Unione non impone di disapplicare le norme procedurali interne che attribuiscono forza di giudicato a una pronuncia giurisdizionale (v., in tal senso, per quanto riguarda il principio di effettività, sentenze del 10 luglio 2014, Impresa Pizzarotti, C-213/13, EU:C:2014:2067, punti 58 e 59, nonché del 6 ottobre 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, punti 28 e 29).

- 32 Nella fattispecie, nessuna circostanza particolare dei procedimenti principali, come descritti nel fascicolo di cui dispone la Corte, giustifica un approccio diverso da quello accolto dalla giurisprudenza menzionata al punto precedente. A tal riguardo occorre rilevare che, se è pur vero che l'articolo 654 del CPP estende gli effetti di cosa giudicata risultanti da un procedimento penale al procedimento inteso all'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, dai termini di detta disposizione, quali precisati nell'ordinanza di rinvio, si evince che l'autorità di cosa giudicata si limita alle affermazioni in punto di fatto operate in una sentenza penale pronunciata in esito a un procedimento in contraddittorio.
- 33 Orbene, ai sensi dell'articolo 187 undecies del TUF, la Consob dispone della facoltà di partecipare al procedimento penale, segnatamente costituendosi come parte civile, ed è inoltre tenuta, ai sensi dell'articolo 187 decies del TUF, a trasmettere alle autorità giudiziarie la documentazione raccolta nell'esercizio della sua attività di controllo. Alla luce di tali elementi, risulta che la Consob può effettivamente accertare che una sentenza penale di condanna o, come nel caso dei procedimenti principali, di assoluzione sia pronunciata tenendo conto di tutti gli elementi di prova di cui dispone detta autorità ai fini dell'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria ai sensi dell'articolo 187 bis del TUF.
- 34 Pertanto, l'autorità di cosa giudicata che una disposizione nazionale conferisce alle affermazioni in punto di fatto di una siffatta sentenza penale nei confronti del procedimento inteso all'irrogazione di una sanzione amministrativa non osta a che violazioni della normativa sugli abusi di informazioni privilegiate possano essere accertate e sanzionate in modo effettivo nell'ipotesi in cui, a termini di tale sentenza penale, i fatti in causa siano provati.
- 35 Nell'ipotesi opposta, l'obbligo, prescritto agli Stati membri dall'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2003/6, di prevedere sanzioni amministrative effettive, proporzionate e dissuasive, alla luce di quanto ricordato nel precedente punto 31, non potrebbe portare a escludere l'autorità di cosa giudicata che una sentenza penale di assoluzione possiede in forza di una disposizione nazionale quale l'articolo 654 del CPP, nei confronti di un procedimento inteso all'irrogazione di una sanzione amministrativa vertente sui medesimi fatti di cui detta sentenza ha statuito che non risultano provati. Una tale valutazione fa salva la possibilità, prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, del protocollo n. 7 alla CEDU, di eventuale riapertura del processo penale, se fatti sopravvenuti o nuove rivelazioni o un vizio fondamentale nella procedura antecedente sono in grado di inficiare la sentenza penale pronunciata.
- 36 In tale contesto, l'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2003/6 non osta a una normativa nazionale come quella oggetto del procedimento principale.
- 37 Tale interpretazione trova sostegno nel testo dell'articolo 50 della Carta.
- 38 A tal riguardo, dalle ordinanze di rinvio si evince che i fatti censurati ai sigg. Di Puma e Zecca nel contesto dei procedimenti intesi all'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria oggetto del procedimento principale sono gli stessi fatti in base ai quali sono state avviate le azioni penali nei loro confronti dinanzi al Tribunale di Milano. Inoltre, le sanzioni amministrative pecuniarie oggetto del procedimento principale, secondo le indicazioni che risultano dal fascicolo di cui dispone la Corte, possono raggiungere, ai sensi dell'articolo 187 bis del TUF, un importo di dieci volte superiore al prodotto o al profitto dell'infrazione. Risulta, in tal modo, che esse perseguono una finalità repressiva e presentano un elevato grado di severità e, pertanto, una natura penale ai sensi dell'articolo 50 della Carta (v., in tal senso, sentenza pronunciata in data odierna, *Garlsson Real Estate*, C-537/16, punti 34 e 35), ciò che spetta tuttavia al giudice del rinvio verificare.

- 39 Occorre aggiungere che, secondo lo stesso disposto del menzionato articolo 50, la tutela conferita dal principio del *ne bis in idem* non si limita alla situazione in cui l'interessato sia stato oggetto di una condanna penale, ma si estende anche a quella in cui lo stesso sia stato definitivamente assolto.
- 40 Risulta così che, in una situazione come quella oggetto del procedimento principale, la prosecuzione di un procedimento inteso all'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria di natura penale, fondata sui medesimi fatti, sia costitutiva di una limitazione del diritto fondamentale garantito dall'articolo 50 della Carta (v., per analogia, sentenze pronunciate in data odierna, Menci, C-524/15, punto 39, e *Garlsson Real Estate*, C-537/16, punto 41).
- 41 Una siffatta limitazione del principio del *ne bis in idem* può, tuttavia, giustificarsi sul fondamento dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta (v., in tal senso, sentenze del 27 maggio 2014, *Spasic*, C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, punti 55 e 56, nonché sentenze pronunciate in data odierna, Menci, C-524/15, punto 40, e *Garlsson Real Estate*, C-537/16, punto 42).
- 42 A tal riguardo, occorre rilevare che l'obiettivo di proteggere l'integrità dei mercati finanziari e la fiducia del pubblico negli strumenti finanziari è tale da giustificare un cumulo di azioni come quello previsto dalla normativa nazionale oggetto del procedimento principale, ove tali azioni e sanzioni siano intese, in vista del conseguimento di detto obiettivo, a fini complementari aventi ad oggetto, eventualmente, aspetti diversi del medesimo comportamento costitutivo dell'infrazione in oggetto (v., in tal senso, sentenza pronunciata in data odierna, *Garlsson Real Estate*, C-537/16, punto 46).
- 43 Tuttavia, la prosecuzione di un procedimento inteso all'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria di natura penale, come quello oggetto del procedimento principale, in esito alla definizione del procedimento penale è assoggettata al rigoroso rispetto del principio di proporzionalità (v., in tal senso, sentenza pronunciata in data odierna, *Garlsson Real Estate*, C-537/16, punto 48). A tal riguardo, si deve rilevare che, a differenza della situazione sfociata nella sentenza del 26 febbraio 2013, *Åkerberg Fransson* (C-617/10, EU:C:2013:105), in cui il procedimento penale era stato avviato dopo l'irrogazione di una sanzione fiscale, i procedimenti principali sollevano la questione se un procedimento inteso all'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria di natura penale possa essere proseguito nel caso in cui la sentenza penale definitiva di assoluzione abbia accertato che i fatti che possono costituire una violazione della normativa sugli abusi di informazioni privilegiate, sulla base dei quali era stato anche avviato detto procedimento, non risultavano provati.
- 44 Orbene, in una situazione come quelle oggetto del procedimento principale, la prosecuzione di un procedimento inteso all'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria di natura penale eccederebbe manifestamente quanto necessario per conseguire l'obiettivo di cui al punto 42 della presente sentenza, una volta che esiste una sentenza penale definitiva di assoluzione che dichiara l'assenza degli elementi costitutivi dell'infrazione che l'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2003/6 è inteso a sanzionare.
- 45 Infatti, alla luce di una siffatta considerazione, dotata dell'autorità di cosa giudicata anche rispetto a detto procedimento, la prosecuzione di quest'ultimo risulta sprovvista di qualsivoglia fondamento. L'articolo 50 della Carta osta, pertanto, in un tale contesto, alla prosecuzione di un procedimento inteso all'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria di natura penale, come quelle oggetto del procedimento principale, ferma restando la possibilità, ricordata nel precedente punto 35, di un'eventuale riapertura del processo penale, se fatti sopravvenuti o nuove rivelazioni o un vizio fondamentale nella procedura antecedente sono in grado di inficiare la sentenza penale pronunciata.

46 Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2003/6, letto alla luce dell'articolo 50 della Carta, va interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale in forza della quale un procedimento inteso all'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria di natura penale non può essere proseguito a seguito di una sentenza penale definitiva di assoluzione che ha statuito che i fatti che possono costituire una violazione della normativa sugli abusi di informazioni privilegiate, sulla base dei quali era stato parimenti avviato tale procedimento, non erano provati.

Sulla seconda questione

47 Tenuto conto della risposta data alla prima questione, non occorre procedere alla soluzione della seconda.

Sulle spese

48 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:

L'articolo 14, paragrafo 1, 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), letto alla luce dell'articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, va interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale in forza della quale un procedimento inteso all'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria di natura penale non può essere proseguito a seguito di una sentenza penale definitiva di assoluzione che ha statuito che i fatti che possono costituire una violazione della normativa sugli abusi di informazioni privilegiate, sulla base dei quali era stato parimenti avviato tale procedimento, non erano provati.

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.](#)