

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

22 marzo 2022 (\*)

«Rinvio pregiudiziale – Concorrenza – Servizi postali – Sistema di tariffazione adottato da un fornitore di servizio universale – Ammenda inflitta da un’ autorità nazionale di regolamentazione del settore postale – Ammenda inflitta da un’ autorità nazionale garante della concorrenza – Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea – Articolo 50 – Principio del ne bis in idem – Esistenza di una stessa infrazione – Articolo 52, paragrafo 1 – Limitazioni apportate al principio del ne bis in idem – Cumulo di procedimenti e di sanzioni – Presupposti – Perseguimento di un obiettivo d’interesse generale – Proporzionalità»

Nella causa C-117/20,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dalla cour d’appel de Bruxelles (Corte d’appello di Bruxelles, Belgio), con decisione del 19 febbraio 2020, pervenuta in cancelleria il 3 marzo 2020, nel procedimento

**bpost SA**

contro

**Autorité belge de la concurrence,**

con l’intervento di:

**Publimail SA,**

**Commissione europea,**

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, L. Bay Larsen, vicepresidente, A. Arabadjiev, K. Jürimäe (relatrice), C. Lycourgos, E. Regan, N. Jääskinen, I. Ziemele e J. Passer, presidenti di sezione, M. Ilešič, T. von Danwitz, A. Kumin e N. Wahl, giudici,

avvocato generale: M. Bobek

cancelliere: D. Dittert, capo unità,

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 22 marzo 2021,

considerate le osservazioni presentate:

- per la bpost SA, da J. Bocken, S. Gnedasj, K. Verbouwe e S. Mathieu, avocats;
- per il governo belga, da J.-C. Halleux, L. Van den Broeck e C. Pochet, in qualità di agenti, assistiti da P. Vernet ed E. de Lophem, avocats;
- per il governo tedesco, inizialmente da J. Möller e S. Heimerl, successivamente da J. Möller, in qualità di agenti;

- per il governo ceco, da M. Smolek, J. Vláčil, I. Gavrilova, in qualità di agenti;
- per il governo ellenico, da L. Kotroni, in qualità di agente;
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da F. Meloncelli, avvocato dello Stato;
- per il governo lettone, inizialmente da K. Pommere e V. Kalniņa, successivamente da K. Pommere, in qualità di agenti;
- per il governo polacco, da B. Majczyna e M. Wiącek, in qualità di agenti;
- per il governo rumeno, da E. Gane, R.I. Hațieganu e A. Wellman, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da H. van Vliet, P. Rossi, A. Cleenewerck de Crayencour e F. van Schaik, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 2 settembre 2021,

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»).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la bpost SA e l'Autorité belge de la concurrence (Autorità belga garante della concorrenza, Belgio), succeduta al Conseil de la concurrence (Consiglio garante della concorrenza, Belgio) (in prosieguo, congiuntamente: l'«autorità garante della concorrenza»), in merito alla legittimità di una decisione con la quale la bpost è stata condannata al pagamento di un'ammenda per aver commesso un abuso di posizione dominante (in prosieguo: la «decisione dell'autorità garante della concorrenza»).

#### **Contesto normativo**

##### ***Diritto dell'Unione***

- 3 La direttiva n. 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio (GU 1998, L 15, pag. 14), come modificata dalla direttiva n. 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008 (GU 2008, L 52, pag. 3) (in prosieguo: la «direttiva 97/67»), ha per oggetto la graduale liberalizzazione del mercato dei servizi postali.
- 4 I considerando 8 e 41 della direttiva 97/67 sono così formulati:
  - «(8) considerando che misure con le quali si cerca di assicurare una liberalizzazione progressiva e controllata del mercato ed un giusto equilibrio nella loro applicazione sono necessarie al fine di garantire in tutto il territorio [dell'Unione europea], nel rispetto degli

obblighi e dei diritti dei prestatori del servizio universale, la libera prestazione di servizi nel settore postale stesso;

(...)

(41) considerando che la presente direttiva non incide sull'applicazione delle norme del trattato, ed in particolare delle norme in materia di concorrenza e di libera prestazione di servizi».

5 L'articolo 12 di tale direttiva prevede, in particolare, che gli Stati membri provvedano affinché le tariffe di ciascuno dei servizi che fanno parte del servizio universale siano trasparenti e non discriminatorie.

### ***Diritto belga***

6 Gli articoli 144 bis e 144 ter della loi portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (legge recante riforma di alcune imprese pubbliche economiche), del 21 marzo 1991 (*Moniteur belge* del 27 marzo 1991, pag. 6155), nella sua versione applicabile alla controversia di cui al procedimento principale, recepiscono nell'ordinamento giuridico belga l'articolo 12 della direttiva 97/67.

7 L'articolo 3 della loi sur la protection de la concurrence économique (legge sulla protezione della concorrenza economica), del 10 giugno 2006 (*Moniteur belge* del 29 giugno 2006, pag. 32755), coordinata dall'arrêté royal (regio decreto) del 15 settembre 2006 (*Moniteur belge* del 29 settembre 2006, pag. 50613), nella versione applicabile alla controversia di cui al procedimento principale (in prosieguo: la «legge sulla tutela della concorrenza»), così dispone:

«È vietato, senza che sia necessaria una previa decisione a tal fine, lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante sul mercato belga interessato o su una parte sostanziale di questo.

Tali pratiche abusive possono consistere in particolare:

- 1° nell'imporre direttamente od indirettamente prezzi d'acquisto, di vendita od altre condizioni di transazione non eque;
- 2° nel limitare la produzione, gli sbocchi o lo sviluppo tecnico, a danno dei consumatori;
- 3° nell'applicare nei rapporti commerciali con gli altri contraenti condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, determinando così per questi ultimi uno svantaggio per la concorrenza;
- 4° nel subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi».

### **Procedimento principale e questioni pregiudiziali**

8 In Belgio la bpost è il fornitore storico di servizi postali. Essa offre servizi di distribuzione postale al grande pubblico, ma anche a due particolari categorie di clienti, ossia i mittenti di invii all'ingrosso, che sono consumatori finali, e le imprese di smistamento, che sono

intermediari che forniscono essi stessi servizi a monte del servizio di distribuzione postale, mediante la preparazione della corrispondenza e il deposito degli invii.

- 9 A partire dal 2010, la bpost ha istituito un nuovo sistema di tariffazione per la distribuzione di invii pubblicitari indicanti il destinatario e di invii amministrativi basati sul modello cosiddetto «per mittente». Secondo tale modello, gli sconti quantitativi concessi agli intermediari erano calcolati non più sulla base del volume totale degli invii provenienti dall'insieme dei mittenti ai quali essi fornivano i loro servizi, bensì su quella del volume di invii depositato individualmente da ciascun mittente.
- 10 Con decisione del 20 luglio 2011, l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT) (in prosieguo: l'«autorità di regolamentazione del settore postale»), sulla base dell'articolo 144 bis e dell'articolo 144 ter, paragrafo 1, punto 5, della loi portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (legge relativa alla riforma di alcune imprese pubbliche economiche), del 21 marzo 1991, nella sua versione applicabile alla controversia di cui al procedimento principale, ha condannato la bpost al pagamento di un'ammenda di EUR 2,3 milioni per aver violato il principio di non discriminazione in materia tariffaria (in prosieguo: la «decisione dell'autorità di regolamentazione del settore postale»). Secondo tale decisione, il nuovo sistema di tariffazione attuato dalla bpost a partire dall'anno 2010 era fondato su una differenza di trattamento ingiustificata tra gli intermediari ed i clienti diretti. L'autorità di regolamentazione del settore postale ha inoltre indicato che il procedimento che ha portato all'adozione di detta decisione non riguardava l'applicazione del diritto della concorrenza.
- 11 Con sentenza del 10 marzo 2016, la Cour d'appel de Bruxelles (Corte d'appello di Bruxelles, Belgio) ha annullato la decisione dell'autorità di regolamentazione del settore postale, per il motivo che la pratica tariffaria in questione non era discriminatoria. Tale sentenza, divenuta definitiva, è stata pronunciata a seguito di un rinvio pregiudiziale che ha dato luogo alla sentenza dell'11 febbraio 2015, bpost (C-340/13, EU:C:2015:77).
- 12 Nel frattempo, il 10 dicembre 2012, con decisione dell'autorità garante della concorrenza, tale autorità ha constatato che la bpost aveva commesso un abuso di posizione dominante vietato dall'articolo 3 della legge sulla tutela della concorrenza e dall'articolo 102 TFUE. Tale abuso era costituito dall'adozione e dall'attuazione, da parte della bpost, del suo nuovo sistema di tariffazione nel periodo compreso tra i mesi di gennaio 2010 e luglio 2011. Secondo tale decisione, questo sistema ha prodotto un effetto di esclusione nei confronti degli intermediari e dei potenziali concorrenti della bpost nonché un effetto di fidelizzazione dei suoi principali clienti, idonei ad aumentare le barriere all'ingresso sul mercato. A causa di detto abuso, la bpost è stata condannata al pagamento di un'ammenda pari a EUR 37 399 786, calcolata tenendo conto dell'ammenda precedentemente inflitta dall'autorità di regolamentazione del settore postale. Il procedimento che ha portato all'adozione di detta decisione non riguardava l'esistenza di eventuali pratiche discriminatorie.
- 13 Con sentenza del 10 novembre 2016 la Cour d'appel de Bruxelles (Corte d'appello di Bruxelles) ha annullato la decisione dell'autorità garante della concorrenza, a motivo del suo contrasto con il principio del ne bis in idem. Tale giudice ha ritenuto che i procedimenti condotti dall'autorità di regolamentazione del settore postale e dall'autorità garante della concorrenza vertessero sui medesimi fatti.

- 14 Con sentenza del 22 novembre 2018 la Cour de cassation (Corte di cassazione, Belgio) ha cassato tale sentenza e ha rinviato la causa dinanzi alla Cour d'appel de Bruxelles (Corte d'appello di Bruxelles).
- 15 Nell'ambito del procedimento successivo a tale rinvio, la bpost, l'autorità garante della concorrenza nonché la Commissione europea, interveniente in qualità di amicus curiae, hanno discusso del rispetto del principio del ne bis in idem e delle condizioni della sua applicazione.
- 16 Nella sua domanda di pronuncia pregiudiziale, il giudice del rinvio precisa che i procedimenti condotti, rispettivamente, dall'autorità di regolamentazione del settore postale e dall'autorità garante della concorrenza conducono all'imposizione di sanzioni amministrative aventi carattere penale volte a reprimere infrazioni diverse risultanti dalla violazione, nel caso della prima, di una normativa settoriale e, nel caso della seconda, del diritto della concorrenza. In tali circostanze, esso ritiene che si debba, in linea di principio, fondarsi sulla giurisprudenza della Corte relativa al principio del ne bis in idem nel settore del diritto della concorrenza, quale risulta, in particolare, dalla sentenza del 14 febbraio 2012, Toshiba Corporation e a. (C-17/10, EU:C:2012:72). Da tale giurisprudenza discenderebbe che, al fine di verificare se due procedimenti vertano sui medesimi fatti, occorrerebbe esaminare se siano soddisfatti tre criteri cumulativi, ossia l'identità dei fatti, l'identità dei contravventori e l'identità dell'interesse giuridico tutelato. Il giudice del rinvio sottolinea tuttavia che l'ultimo criterio non è applicato in settori diversi da quello del diritto della concorrenza.
- 17 Il giudice del rinvio rileva che i due procedimenti di cui trattasi nel procedimento principale trovano il loro fondamento in normative distinte, dirette a tutelare interessi legittimi distinti. Il procedimento condotto dall'autorità di regolamentazione del settore postale sarebbe destinato a garantire la liberalizzazione del settore postale mediante regole sulla trasparenza e sulla non discriminazione in materia tariffaria, mentre quello condotto dall'autorità garante della concorrenza mirerebbe a garantire la libera concorrenza nel mercato interno vietando, in particolare, gli abusi di posizione dominante. Il criterio relativo all'identità dell'interesse giuridico tutelato sarebbe necessario al fine di garantire l'effettività dell'applicazione del diritto della concorrenza.
- 18 Il giudice del rinvio ritiene, ciò nondimeno, che, tenuto conto dell'incertezza circa la pertinenza di tale criterio alla luce della giurisprudenza della Corte, sia necessario ottenere da quest'ultima alcuni chiarimenti al riguardo.
- 19 Inoltre, tale giudice si interroga sulle condizioni di un eventuale cumulo dei procedimenti a titolo di una limitazione al principio del ne bis in idem, alla luce della giurisprudenza derivante dalle sentenze del 20 marzo 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197), del 20 marzo 2018, Garlsson Real Estate e a. (C-537/16, EU:C:2018:193), nonché del 20 marzo 2018, Di Puma e Zecca (C-596/16 e C-597/16, EU:C:2018:192).
- 20 È in tale contesto che la Cour d'appel de Bruxelles (Corte d'appello di Bruxelles) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
  - «1) Se il principio del ne bis in idem, garantito dall'articolo 50 della Carta, debba essere interpretato nel senso che non impedisce all'autorità amministrativa competente di uno Stato membro di imporre un'ammenda per violazione del diritto europeo della concorrenza, in una situazione come quella del caso di specie, in cui la stessa persona giuridica è già stata liberata in via definitiva da un'ammenda amministrativa impostale dall'autorità di regolamentazione postale nazionale per una presunta violazione della

legislazione postale, con riferimento ai medesimi fatti o a fatti analoghi, dal momento che il criterio dell'unità dell'interesse legale protetto non è soddisfatto in quanto la presente causa ha ad oggetto due differenti violazioni di due normative distinte rientranti in due settori giuridici separati.

- 2) Se il principio del ne bis in idem, garantito dall'articolo 50 della Carta, debba essere interpretato nel senso che non impedisce all'autorità amministrativa competente di uno Stato membro di imporre un'ammenda per violazione del diritto europeo della concorrenza, in una situazione come quella del caso di specie, in cui la stessa persona giuridica è già stata liberata in via definitiva da un'ammenda amministrativa impostale dall'autorità di regolamentazione postale nazionale per una presunta violazione della normativa postale, con riferimento ai medesimi fatti o a fatti analoghi, per il motivo che una limitazione del principio del ne bis in idem sarebbe giustificata dal fatto che la normativa in materia di concorrenza persegue un obiettivo complementare di interesse generale, ossia salvaguardare e mantenere un sistema senza distorsioni della concorrenza nel mercato interno, e non va oltre quanto è appropriato e necessario in vista del raggiungimento dell'obiettivo legittimamente perseguito da tale normativa; e/o in vista della tutela del diritto e della libertà d'impresa degli altri operatori sulla base dell'articolo 16 della Carta».

### **Sulle questioni pregiudiziali**

- 21 Con le sue questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 50 della Carta debba essere interpretato nel senso che esso osta a che una persona giuridica sia sanzionata con un'ammenda per aver commesso un'infrazione al diritto della concorrenza dell'Unione, qualora, per gli stessi fatti, tale persona sia già stata oggetto di una decisione definitiva al termine di un procedimento relativo a un'infrazione ad una normativa settoriale avente ad oggetto la liberalizzazione del mercato interessato.

### ***Osservazioni preliminari***

- 22 Occorre ricordare che il principio del ne bis in idem costituisce un principio fondamentale del diritto dell'Unione (sentenza del 15 ottobre 2002, *Limburgse Vinyl Maatschappij e a./Commissione*, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, da C-250/99 P a C-252/99 P e C-254/99 P, EU:C:2002:582, punto 59), ormai sancito dall'articolo 50 della Carta.
- 23 Tale disposizione contiene un diritto corrispondente a quello previsto all'articolo 4 del protocollo n. 7 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950. A tal riguardo, occorre sottolineare che, nei limiti in cui la Carta contiene diritti corrispondenti a diritti garantiti da tale convenzione l'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, prevede che il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. Si deve quindi tener conto dell'articolo 4 del protocollo n. 7 della stessa convenzione ai fini dell'interpretazione dell'articolo 50 della Carta, senza che ciò pregiudichi l'autonomia del diritto dell'Unione e della Corte di giustizia dell'Unione europea (v., in tal senso, sentenza del 20 marzo 2018, *Menci*, C-524/15, EU:C:2018:197, punti 23 e 60).
- 24 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». Il principio del ne bis in idem vieta quindi un cumulo tanto di procedimenti quanto di sanzioni con natura penale ai sensi del menzionato articolo per

gli stessi fatti e nei confronti di una stessa persona (sentenza del 20 marzo 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punto 25 e giurisprudenza ivi citata).

- 25 Ai fini della valutazione della natura penale dei procedimenti e delle sanzioni di cui trattasi, che spetta al giudice del rinvio effettuare, si deve rammentare che 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, nonché del 20 marzo 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punti 26 e 27).
- 26 Occorre sottolineare, a tal riguardo, che l'applicazione dell'articolo 50 della Carta non si limita unicamente ai procedimenti e alle sanzioni qualificati come «penali» dal diritto nazionale, bensì comprende – prescindendo da una siffatta qualificazione in diritto interno – procedimenti e sanzioni che devono essere ritenuti dotati di natura penale sul fondamento dei due ulteriori criteri indicati al punto precedente (v., in tal senso, sentenza del 20 marzo 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punto 30).
- 27 Nel caso di specie, tuttavia, è sufficiente constatare che, come precisato dal giudice del rinvio, i due procedimenti di cui trattasi nel procedimento principale sono volti all'irrogazione di sanzioni amministrative aventi carattere penale, cosicché la qualificazione penale di tali procedimenti, alla luce dei criteri ricordati al punto 25 della presente sentenza, non è in discussione.
- 28 L'applicazione del principio del ne bis in idem è soggetta a una duplice condizione, vale a dire, da un lato, che vi sia una decisione definitiva anteriore (condizione «bis») e, dall'altro, che gli stessi fatti siano oggetto tanto della decisione anteriore quanto del procedimento o della decisione successivi (condizione «idem»).

#### ***Sulla condizione «bis»***

- 29 Per quanto riguarda la condizione «bis», affinché si possa ritenere che una decisione giudiziaria abbia statuito in via definitiva sui fatti sottoposti ad un secondo procedimento, è necessario non solo che tale decisione sia divenuta definitiva, ma anche che essa sia stata pronunciata previa una valutazione nel merito della causa (v., per analogia, sentenza del 5 giugno 2014, M, C-398/12, EU:C:2014:1057, punti 28 e 30).
- 30 Nel caso di specie, dagli accertamenti effettuati dal giudice del rinvio emerge che la decisione dell'autorità di regolamentazione del settore postale è stata annullata da una sentenza passata in giudicato, ai sensi della quale la bpost è stata assolta dalle accuse di cui è stata oggetto sulla base della normativa settoriale postale. Con riserva di verifica da parte del giudice del rinvio, risulta quindi che il primo procedimento si è concluso con una decisione definitiva, ai sensi della giurisprudenza ricordata al punto precedente.

#### ***Sulla condizione «idem»***

- 31 Per quanto attiene alla condizione «idem», dalla formulazione stessa dell'articolo 50 della Carta discende che esso vieta di perseguire o sanzionare penalmente una stessa persona più di una volta per lo stesso reato.

- 32 Come indicato dal giudice del rinvio nella sua domanda di pronuncia pregiudiziale, i due procedimenti di cui trattasi nel procedimento principale riguardano la stessa persona giuridica, ossia la bpost.
- 33 Secondo una giurisprudenza consolidata della Corte, il criterio rilevante ai fini della valutazione della sussistenza 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. 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 (sentenze del 20 marzo 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punto 35, e del 20 marzo 2018, Garlsson Real Estate e a., C-537/16, EU:C:2018:193, punto 37 nonché giurisprudenza ivi citata).
- 34 Inoltre, dalla giurisprudenza della Corte emerge che la qualificazione giuridica, in diritto nazionale, dei fatti e l'interesse giuridico tutelato non sono rilevanti ai fini della constatazione della sussistenza di uno stesso reato, considerato che la portata della tutela conferita all'articolo 50 della Carta non può variare da uno Stato membro all'altro (sentenze del 20 marzo 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punto 36, nonché del 20 marzo 2018, Garlsson Real Estate e a., C-537/16, EU:C:2018:193, punto 38).
- 35 Lo stesso vale ai fini dell'applicazione del principio del ne bis in idem sancito all'articolo 50 della Carta nel settore del diritto della concorrenza dell'Unione, nei limiti in cui, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 95 e 122 delle sue conclusioni, la portata della tutela conferita a tale disposizione non può, salvo disposizione contraria del diritto dell'Unione, variare da un settore di quest'ultimo a un altro.
- 36 A tal riguardo, occorre altresì precisare che, alla luce della giurisprudenza ricordata al punto 33 della presente sentenza, la condizione «idem» richiede che i fatti materiali siano identici. Invece, il principio del ne bis in idem non trova applicazione quando i fatti di cui trattasi non sono identici, bensì soltanto analoghi.
- 37 Infatti, l'identità dei fatti materiali deve essere intesa come un insieme di circostanze concrete derivanti da eventi che sono, in sostanza, gli stessi, in quanto coinvolgono lo stesso autore e sono indissociabilmente legati tra loro nel tempo e nello spazio (v., in tal senso, Corte EDU, 10 febbraio 2009, Sergueï Zolotoukhine c. Russia, CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, §§ 83 e 84, nonché Corte EDU, 20 maggio 2014, Pirttimäki c. Finlandia, CE:ECHR:2014:0520JUD003523211, §§ da 49 a 52).
- 38 Nel caso di specie, spetta al giudice del rinvio stabilire se i fatti oggetto dei due procedimenti avviati sulla base, rispettivamente, di una normativa settoriale e del diritto della concorrenza siano identici. A tale titolo, essa è tenuta ad esaminare i fatti presi in considerazione in occasione di ciascuno dei procedimenti, nonché il periodo dell'infrazione dedotto.
- 39 Nell'ipotesi in cui il giudice del rinvio ritenesse che i fatti oggetto dei due procedimenti di cui trattasi nel procedimento principale siano identici, tale cumulo costituirebbe una limitazione del diritto fondamentale garantito dall'articolo 50 della Carta.

***Sulla giustificazione di un'eventuale limitazione del diritto fondamentale garantito dall'articolo 50 della Carta***

- 40 Una limitazione del diritto fondamentale garantito dall'articolo 50 della Carta può essere giustificata sulla base dell'articolo 52, paragrafo 1, della stessa (sentenze del 27 maggio 2014, Spasic, C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, punti 55 e 56, e del 20 marzo 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punto 40).
- 41 Ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, prima frase, della Carta, eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla stessa Carta devono essere previste dalla legge e devono rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. In base alla seconda frase del suddetto paragrafo, nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni a tali diritti e libertà solo qualora esse siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.
- 42 Nel caso di specie, spetta al giudice del rinvio verificare se, come sembra risultare dagli elementi del fascicolo di cui dispone la Corte, l'intervento di ciascuna delle autorità nazionali interessate, con riferimento alla quale si sostiene che essa ha dato luogo a un cumulo di procedimenti e di sanzioni, fosse previsto dalla legge.
- 43 Una siffatta possibilità di cumulare i procedimenti e le sanzioni rispetta il contenuto essenziale dell'articolo 50 della Carta, a condizione che la normativa nazionale non consenta di perseguire e di sanzionare i medesimi fatti a titolo dello stesso reato o al fine di perseguire lo stesso obiettivo, ma preveda unicamente la possibilità di un cumulo dei procedimenti e delle sanzioni ai sensi di normative diverse.
- 44 Per quanto riguarda la questione se la limitazione del diritto fondamentale garantito dall'articolo 50 della Carta risultante da un cumulo dei procedimenti e delle sanzioni ai sensi di una normativa settoriale e del diritto della concorrenza risponda a un obiettivo di interesse generale, occorre constatare che le due normative di cui trattasi nel procedimento principale perseguono obiettivi legittimi distinti.
- 45 In tal senso, la normativa settoriale di cui trattasi nel procedimento principale, che ha trasposto la direttiva 97/67, ha per oggetto la liberalizzazione del mercato interno dei servizi postali.
- 46 Quanto alla legge sulla tutela della concorrenza e all'articolo 102 TFUE, sui quali è stata fondata la decisione dell'autorità garante della concorrenza, occorre ricordare che quest'ultimo articolo è una disposizione di ordine pubblico che vieta gli abusi di posizione dominante e persegue l'obiettivo, indispensabile per il funzionamento del mercato interno, di garantire che la concorrenza non sia falsata in tale mercato (v., in tal senso, sentenze del 13 luglio 2006, Manfredi e a., da C-295/04 a C-298/04, EU:C:2006:461, punto 31, nonché del 17 febbraio 2011, TeliaSonera Sverige, C-52/09, EU:C:2011:83, punti da 20 a 22).
- 47 È quindi legittimo che, al fine di garantire la prosecuzione del processo di liberalizzazione del mercato interno dei servizi postali provvedendo al contempo al buon funzionamento di quest'ultimo, uno Stato membro reprime gli inadempimenti, da un lato, alla normativa settoriale avente per oggetto la liberalizzazione del mercato interessato e, dall'altro, alle norme applicabili nel diritto della concorrenza, come previsto dal considerando 41 della direttiva 97/67.
- 48 Riguardo al principio di proporzionalità, quest'ultimo richiede che il cumulo di procedimenti e di sanzioni previsto dalla normativa nazionale non superi i limiti di quanto idoneo e necessario al conseguimento degli scopi legittimi perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta fra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno

restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (sentenza del 20 marzo 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punto 46 e giurisprudenza ivi citata).

- 49 A tal riguardo, occorre sottolineare che le autorità pubbliche possono legittimamente optare per risposte giuridiche complementari a determinati comportamenti nocivi per la società mediante diversi procedimenti che formano un insieme coerente in modo da trattare sotto i suoi diversi aspetti il problema sociale in questione, purché tali risposte giuridiche combinate non rappresentino un onere eccessivo per la persona di cui trattasi (v., in tal senso, Corte EDU, 15 novembre 2016, A e B c. Norvegia, CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, §§ 121 e 132). Pertanto, il fatto che due procedimenti perseguano obiettivi di interesse generale distinti, che è legittimo tutelare cumulativamente, può essere preso in considerazione, nell'ambito dell'analisi della proporzionalità di un cumulo di procedimenti e di sanzioni, quale fattore diretto a giustificare tale cumulo, a condizione che tali procedimenti siano complementari e che l'onere supplementare rappresentato da detto cumulo possa così essere giustificato dai due obiettivi perseguiti.
- 50 Orbene, norme nazionali che prevedono la possibilità di un cumulo dei procedimenti e delle sanzioni a titolo di una normativa settoriale e del diritto della concorrenza sono idonee a realizzare l'obiettivo di interesse generale che è quello di garantire l'applicazione effettiva di ciascuna delle due normative in questione, dal momento che esse perseguono gli obiettivi legittimi distinti di cui ai punti 45 e 46 della presente sentenza. A tale titolo, spetterà al giudice del rinvio valutare, alla luce delle disposizioni nazionali che hanno dato luogo ai procedimenti avviati rispettivamente dall'autorità di regolamentazione del settore postale e dall'autorità garante della concorrenza, se il cumulo di sanzioni di natura penale può essere giustificato, nella controversia di cui al procedimento principale, dal fatto che i procedimenti avviati da tali autorità riguardano scopi complementari vertenti su aspetti differenti della medesima condotta illecita (v., in tal senso, sentenza del 20 marzo 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punto 44).
- 51 Quanto al carattere strettamente necessario di un siffatto cumulo di procedimenti e di sanzioni, occorre valutare se esistano norme chiare e precise che consentano di prevedere quali atti e quali omissioni possano costituire l'oggetto di un cumulo di procedimenti e di sanzioni nonché il coordinamento tra le diverse autorità, se i due procedimenti siano stati condotti in modo sufficientemente coordinato e ravvicinato nel tempo e se la sanzione eventualmente inflitta in occasione del primo procedimento sul piano cronologico sia stata presa in considerazione al momento della valutazione della seconda sanzione, di modo che gli oneri derivanti, a carico degli interessati, da un cumulo del genere siano limitati a quanto strettamente necessario e che il complesso delle sanzioni imposte corrisponda alla gravità delle infrazioni commesse (v., in tal senso, sentenza del 20 marzo 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punti 49, 52, 53, 55 e 58, nonché Corte EDU, 15 novembre 2016, A e B c. Norvegia, CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, §§ da 130 a 132).
- 52 Certamente, come sottolineato dall'avvocato generale al paragrafo 109 delle sue conclusioni, la valutazione della necessità descritta al punto precedente e, di conseguenza, l'analisi globale della questione se il cumulo di due procedimenti possa essere giustificato ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, possono essere effettuate in maniera completa solo ex post, tenuto conto della natura di alcuni dei fattori da prendere in considerazione.
- 53 Tuttavia, la tutela risultante dalla duplice condizione alla quale l'applicazione del principio del ne bis in idem è soggetta, ricordata al punto 28 della presente sentenza, fatta salva l'eventuale

giustificazione, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, di una limitazione dei diritti derivanti da tale principio in un caso concreto, rispetta il contenuto essenziale dell'articolo 50 della Carta. Infatti, come risulta dal punto 51 della presente sentenza, il fatto d'invocare una siffatta giustificazione richiede che sia dimostrato che il cumulo di procedimenti di cui trattasi sia strettamente necessario, tenendo conto in tale contesto, in sostanza, dell'esistenza di un nesso temporale e materiale sufficientemente stretto tra i due procedimenti di cui trattasi (v., in tal senso, sentenza del 20 marzo 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punto 61, nonché, per analogia, Corte EDU, 15 novembre 2016, A e B c. Norvegia, CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, § 130). Pertanto, l'eventuale giustificazione di un cumulo di sanzioni è disciplinata da condizioni che, quando sono soddisfatte, tendono in particolare a limitare al piano funzionale – senza tuttavia rimettere in discussione l'esistenza di un «bis» in quanto tale – il carattere distinto dei procedimenti di cui trattasi e, dunque, l'impatto concreto che risulta per le persone interessate dal fatto che tali procedimenti, condotti nei loro confronti, siano cumulati.

- 54 Spetta al giudice del rinvio verificare, alla luce di tutte le circostanze della controversia di cui al procedimento principale, se le condizioni di cui al punto 51 della presente sentenza siano soddisfatte in tale controversia. Al fine di fornire a tale giudice una risposta utile, occorre tuttavia fornire le seguenti precisazioni.
- 55 In primo luogo, occorre rilevare che l'esistenza di una disposizione di diritto nazionale che prevede, al pari dell'articolo 14 della legge del 17 gennaio 2003 relativa allo status dell'autorità di regolamentazione dei settori delle poste e telecomunicazioni belghe (*Moniteur belge* del 24 gennaio 2003, pag. 2591), circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare, la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le autorità interessate costituirebbe un quadro pertinente per assicurare il coordinamento di cui al punto 51 della presente sentenza. Spetta parimenti al giudice del rinvio verificare se un siffatto coordinamento abbia effettivamente avuto luogo nel caso di specie.
- 56 In secondo luogo, fatta salva una valutazione da parte del giudice del rinvio, occorre osservare che il fascicolo di cui dispone la Corte contiene indizi di una connessione temporale sufficientemente stretta tra i due procedimenti condotti e tra le decisioni adottate ai sensi della normativa settoriale e del diritto della concorrenza. Di conseguenza, l'autorità di regolamentazione del settore postale e l'autorità garante della concorrenza sembrano aver condotto i loro procedimenti in parallelo, almeno parzialmente. Le due autorità hanno adottato le loro decisioni in date ravvicinate, vale a dire, rispettivamente, il 20 luglio 2011 e il 10 dicembre 2012, il che dimostra, tenuto conto peraltro della complessità che caratterizza le indagini in materia di concorrenza, un nesso temporale sufficientemente stretto.
- 57 Infine, la circostanza che l'ammenda inflitta nell'ambito del secondo procedimento sia superiore a quella inflitta nell'ambito del primo procedimento, con una decisione definitiva, non consente, di per sé, di concludere nel senso del carattere sproporzionato del cumulo di procedimenti e di sanzioni nei confronti della persona giuridica interessata, tenuto conto, in particolare, del fatto che questi due procedimenti possono costituire risposte giuridiche complementari e connesse, ma nondimeno distinte, di fronte al medesimo comportamento.
- 58 Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, alle questioni sollevate occorre rispondere dichiarando che l'articolo 50 della Carta, letto in combinato disposto con l'articolo 52, paragrafo 1, di quest'ultima, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che una persona giuridica sia sanzionata con un'ammenda per aver commesso un'infrazione al diritto della concorrenza dell'Unione, quando, per gli stessi fatti, tale persona sia già stata oggetto di una decisione definitiva all'esito di un procedimento relativo a un'infrazione a una normativa

settoriale avente ad oggetto la liberalizzazione del mercato interessato, a condizione che esistano norme chiare e precise che consentano di prevedere quali atti e quali omissioni possano costituire l'oggetto di un cumulo di procedimenti e di sanzioni così come il coordinamento tra le due autorità competenti, che i due procedimenti siano stati condotti in modo sufficientemente coordinato in un intervallo di tempo ravvicinato e che l'insieme delle sanzioni imposte corrisponda alla gravità delle infrazioni commesse.

### **Sulle spese**

- 59 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 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, letto in combinato disposto con l'articolo 52, paragrafo 1, di quest'ultima, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che una persona giuridica sia sanzionata con un'ammenda per aver commesso un'infrazione al diritto della concorrenza dell'Unione, quando, per gli stessi fatti, tale persona sia già stata oggetto di una decisione definitiva all'esito di un procedimento relativo a un'infrazione a una normativa settoriale avente ad oggetto la liberalizzazione del mercato interessato, a condizione che esistano norme chiare e precise che consentano di prevedere quali atti e quali omissioni possano costituire l'oggetto di un cumulo di procedimenti e di sanzioni così come il coordinamento tra le due autorità competenti, che i due procedimenti siano stati condotti in modo sufficientemente coordinato in un intervallo di tempo ravvicinato e che l'insieme delle sanzioni imposte corrisponda alla gravità delle infrazioni commesse.**