



**Causa C-117/20**

**bpost SA**

**contro**

**Autorité belge de la concurrence**

(domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Corte d'appel de Bruxelles)

**Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 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 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»

*Diritti fondamentali – Principio del ne bis in idem – Consacrazione sia nella Carta dei diritti fondamentali sia nel protocollo n. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo – Significato e portata identici  
(Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 50 e 52, § 3)*

(v. punti 22, 23)

*Diritti fondamentali – Principio del ne bis in idem – Presupposti d'applicazione – Cumulo di procedimenti e di sanzioni di natura penale – Criteri di valutazione della natura penale – Qualificazione giuridica dell'illecito nel diritto nazionale, natura dell'illecito e grado di severità della sanzione prevista  
(Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 50)*

(v. punti 24-27)

*Diritti fondamentali – Principio del ne bis in idem – Presupposti d'applicazione – Esistenza di una decisione anteriore definitiva – Criteri di valutazione – Decisione definitiva pronunciata a seguito di una valutazione nel merito della causa  
(Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 50)*

(v. punti 29, 30)

*Diritti fondamentali – Principio del ne bis in idem – Presupposti d'applicazione – Esistenza di uno stesso reato – Criterio di valutazione – Identità dei fatti materiali  
(Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 50)*

(v. punti 33-38)

*Diritti fondamentali – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Limitazione dell'esercizio di diritti e libertà sanciti dalla Carta – Limitazione del principio del ne bis in idem – Presupposti – Rispetto del contenuto essenziale di tale principio – Valutazione  
(Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 50 e 52, § 1)*

(v. punto 43)

*Diritti fondamentali – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Limitazione dell'esercizio di diritti e libertà sanciti dalla Carta – Limitazione del principio del ne bis in idem – Presupposti – Perseguimento di un obiettivo d'interesse generale – Cumulo di procedimenti e di sanzioni in forza di una normativa settoriale e del diritto della concorrenza – Normative che perseguono obiettivi legittimi distinti  
(Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 50 e 52, § 1)*

(v. punti 44-47)

*Diritti fondamentali – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Limitazione dell'esercizio di diritti e libertà sanciti dalla Carta – Limitazione del principio del ne bis in idem – Presupposti – Rispetto del principio di proporzionalità – Cumulo di procedimenti e di sanzioni in forza di una normativa settoriale e del diritto della concorrenza – Carattere appropriato, non sproporzionato e strettamente necessario del cumulo di procedimenti e di sanzioni – Valutazione – Criteri  
(Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 50 e 52, § 1)*

(v. punti 48-57)

**Sintesi**

A partire dal 2010 la bpost SA, fornitore storico di servizi postali in Belgio, ha istituito un nuovo sistema di tariffazione.

Con decisione del 20 luglio 2011, l'autorità belga di regolamentazione del settore postale (1) ha condannato la bpost al pagamento di un'ammenda di EUR 2,3 milioni per aver violato la normativa settoriale applicabile, in quanto tale nuovo sistema sarebbe fondato su una differenza di trattamento ingiustificata tra gli intermediari ed i clienti diretti.

Tale decisione è stata annullata dalla cour d'appel de Bruxelles (Corte di appello di Bruxelles, Belgio), 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 bpost della Corte dell'11 febbraio 2015 (2).

Nel frattempo, con decisione del 10 dicembre 2012, l'autorità belga garante della concorrenza ha constatato che la bpost aveva commesso un abuso di posizione dominante vietato dalla legge sulla tutela della concorrenza (3) nonché dall'articolo 102 TFUE. Tale abuso era costituito dall'adozione e dall'attuazione del nuovo sistema di tariffazione nel periodo compreso tra i mesi di gennaio 2010 e luglio 2011. Di conseguenza, l'autorità belga garante della concorrenza ha condannato la bpost 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.

Tale decisione è stata, anch'essa, annullata dalla cour d'appel de Bruxelles, a motivo del suo contrasto con il principio del ne bis in idem. A tale proposito, detto giudice ha ritenuto che i procedimenti condotti dall'autorità di regolamentazione del settore postale e dall'autorità garante della concorrenza vertessero sui medesimi fatti.

La Corte de cassation (Corte di cassazione, Belgio) ha, tuttavia cassato tale sentenza e rinviato la causa dinanzi alla cour d'appel de Bruxelles.

Nell'ambito del procedimento successivo a tale rinvio, la cour d'appel de Bruxelles ha deciso di sottoporre alla Corte due questioni pregiudiziali chiedendo, in sostanza, se il principio del ne bis in idem, come sancito dall'articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), osti a che un fornitore di servizi postali sia sanzionato con un'ammenda per un'infrazione al diritto della concorrenza dell'Unione, qualora, per gli stessi fatti, tale fornitore sia già stato oggetto di una decisione definitiva relativa ad un'infrazione alla normativa settoriale postale.

In risposta a tali questioni la Corte, riunita in Grande Sezione, precisa sia la portata sia i limiti della protezione conferita dal principio del ne bis in idem garantito dall'articolo 50 della Carta.

#### *Giudizio della Corte*

La Corte inizia ricordando che il principio del ne bis in idem, quale sancito all'articolo 50 della Carta, vieta un cumulo tanto di procedimenti quanto di sanzioni aventi carattere penale ai sensi del menzionato articolo per gli stessi fatti e nei confronti di una stessa persona.

Poiché la natura penale dei procedimenti condotti contro la bpost, rispettivamente, dall'autorità belga di regolamentazione del settore postale e dall'autorità belga garante della concorrenza, è stata confermata dal giudice del rinvio, la Corte rileva, in seguito, che 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 posteriori (condizione «idem»).

Poiché la decisione dell'autorità belga 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, risulta che il procedimento promosso da tale autorità si è concluso con una decisione definitiva, di modo che la condizione «bis» è soddisfatta nel caso di specie.

Per quanto attiene alla condizione «idem», il criterio rilevante ai fini della valutazione della sussistenza di uno stesso reato è quello dell'identità dei fatti materiali, a prescindere dalla loro qualificazione giuridica nel diritto nazionale o dall'interesse protetto. A tale proposito, 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 inscindibilmente legati tra loro nel tempo e nello spazio.

Pertanto, spetta al giudice del rinvio stabilire se i fatti oggetto dei due procedimenti avviati contro la bpost sulla base, rispettivamente, della normativa settoriale postale e del diritto della concorrenza siano identici. Se così dovesse essere, il cumulo dei due procedimenti avviati contro la bpost costituirebbe una limitazione del principio del ne bis in idem garantito dall'articolo 50 della Carta.

Una siffatta limitazione del principio del ne bis in idem può, tuttavia, essere giustificata sulla base dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta. Ai sensi di tale disposizione, eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Carta devono essere previste dalla legge e devono rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Detta disposizione precisa, inoltre, che 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.

A tale proposito, la Corte rileva che la possibilità, prevista dalla legge, di cumulare i procedimenti condotti da due autorità nazionali diverse e le sanzioni da esse inflitte 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.

Per quanto riguarda la questione se un tale cumulo sia idoneo a realizzare un obiettivo di interesse generale dell'Unione, la Corte constata che le due normative ai sensi delle quali la bpost è stata sottoposta a procedimento perseguono obiettivi legittimi distinti. Infatti, mentre la normativa settoriale postale ha per oggetto la liberalizzazione del mercato interno dei servizi postali, le norme relative alla tutela della concorrenza perseguono l'obiettivo di garantire una concorrenza non falsata nel mercato interno. 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 reprima gli inadempimenti, da un lato, alla normativa

settoriale avente per oggetto la liberalizzazione del mercato interessato e, dall'altro, alle norme nazionali e dell'Unione relative alla concorrenza.

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.

A tal riguardo, la Corte sottolinea che 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.

Quanto al carattere strettamente necessario di un siffatto cumulo di procedimenti e di sanzioni, occorre valutare se gli oneri derivanti, a carico degli interessati, da un cumulo del genere siano limitati a quanto strettamente necessario e se il complesso delle sanzioni imposte corrisponda alla gravità delle infrazioni commesse. A tal fine, occorre valutare se esistano norme chiare e precise che consentano di prevedere quali atti e quali omissioni possano costituire oggetto di un cumulo di procedimenti e di sanzioni nonché il coordinamento tra le due autorità competenti, se i due procedimenti siano stati condotti in modo sufficientemente coordinato e in un intervallo di tempo ravvicinato e se il complesso delle sanzioni imposte corrisponda alla gravità delle infrazioni commesse.

Pertanto, l'eventuale giustificazione di un cumulo di sanzioni è disciplinata da condizioni che, quando sono soddisfatte, tendono in particolare a limitare, senza tuttavia rimettere in discussione l'esistenza di un «bis» in quanto tale, il carattere distinto sul piano funzionale 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.

---

1 Ovvero l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT).

---

2 Sentenza dell'11 febbraio 2015, bpost (C-340/13, EU:C:2015:77).

---

3 Legge del 10 giugno 2006 sulla protezione della concorrenza economica (*Moniteur belge* del 29 giugno 2006, pag. 32755), coordinata dall'arrêté royal del 15 settembre 2006 (*Moniteur belge* del 29 settembre 2006, pag. 50613).