Edizione provvisoria

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

25 gennaio 2024 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Articolo 50 – Principio del ne bis in idem – Azioni penali esercitate in rem – Ordinanza di archiviazione adottata da un pubblico ministero – Ammissibilità di ulteriori azioni penali esercitate in personam per i medesimi fatti – Condizioni che devono essere soddisfatte per poter considerare che nei confronti di una persona è stata pronunciata una sentenza penale definitiva – Necessità di un'istruzione approfondita – Mancata audizione di un eventuale testimone – Mancata audizione della persona interessata in qualità di "indagato"»

Nella causa C-58/22,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Curtea de Apel Craiova (Corte d'appello di Craiova, Romania), con decisione del 13 gennaio 2022, pervenuta in cancelleria il 28 gennaio 2022, nel procedimento penale a carico di

NR

con l'intervento di:

Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da A. Arabadjiev, presidente di sezione, T. von Danwitz, P.G. Xuereb (relatore), A. Kumin e I. Ziemele, giudici,

avvocato generale: N. Emiliou

cancelliere: R. Şereş, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 22 marzo 2023,

considerate le osservazioni presentate:

– per il governo rumeno, da E. Gane, A. Rotăreanu e A. Wellman, in qualità di agenti;

– per la Commissione europea, da I. Rogalski e M. Wasmeier, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'8 giugno 2023,

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 in combinato disposto con la decisione 2006/928/CE della Commissione, del 13 dicembre 2006, che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Romania per rispettare i parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione (GU 2006, L 354, pag. 56).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di un procedimento penale a carico di NR per corruzione passiva.

Contesto normativo

Diritto internazionale

3 Intitolato «Diritto di non essere giudicato o punito due volte», l'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, è così formulato:

«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 ed 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.

(...)».

Diritto dell'Unione

Decisione 2006/928

4 La decisione 2006/928 è stata adottata nel contesto dell'adesione della Romania all'Unione europea il 1° gennaio 2007.

5 Ai sensi dell'articolo 1, primo comma, di tale decisione:

«Ogni anno, entro il 31 marzo e per la prima volta entro il 31 marzo 2007, la Romania riferisce alla Commissione [europea] sui progressi compiuti per quanto riguarda il rispetto di ciascuno dei parametri di riferimento esposti nell'allegato».

6 L'allegato di detta decisione prevede quanto segue:

«Parametri di riferimento di cui all'articolo 1 che la Romania deve rispettare:

1) Garantire una maggiore trasparenza e una maggiore efficienza dei procedimenti giudiziari, in particolare potenziando la capacità e la responsabilità del Consiglio superiore della magistratura. Riferire in merito all'impatto dei nuovi codici di procedura civile e penale ed effettuare i necessari controlli.

2) Creare, come previsto, un'agenzia di integrità responsabile della verifica delle proprietà, delle incompatibilità e dei potenziali conflitti d'interesse, nonché dell'emissione di decisioni obbligatorie su cui basare eventuali azioni dissuasive.

3) Sulla base dei progressi già compiuti, continuare a condurre indagini professionali e imparziali su accuse di corruzione ad alto livello.

4) Adottare ulteriori misure per prevenire e combattere la corruzione, in particolare all'interno delle amministrazioni locali».

Decisione quadro 2003/568/GAI

7 L'articolo 2 della decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato (GU 2003, L 192, pag. 54), intitolato «Corruzione attiva e passiva nel settore privato», al suo paragrafo 1, lettera b), così dispone:

«Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che le seguenti condotte intenzionali costituiscano un illecito penale allorché sono compiute nell'ambito di attività professionali:

(...)

b) sollecitare o ricevere, direttamente o tramite un intermediario, un indebito vantaggio di qualsiasi natura, oppure accettare la promessa di tale vantaggio, per sé o per un terzo, nello svolgimento di funzioni direttive o lavorative di qualsiasi tipo per conto di un'entità del settore privato, per compiere o per omettere un atto, in violazione di un dovere».

8 Ai sensi dell'articolo 4 di tale decisione quadro, intitolato «Sanzioni»:

«1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per assicurare che le condotte di cui agli articoli 2 e 3 siano passibili di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive.

2. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per assicurare che le condotte di cui all'articolo 2 siano passibili di pene privative della libertà di durata massima compresa almeno tra uno e tre anni.

3. Ciascuno Stato membro adotta, in conformità con i propri principi e norme costituzionali, le misure necessarie per assicurare che, qualora una persona fisica collegata a una determinata attività commerciale abbia ricevuto una condanna per le condotte di cui all'articolo 2, essa sia temporaneamente interdetta, se del caso e perlomeno qualora occupasse una posizione dirigenziale in una società nell'ambito dell'azienda interessata, dall'esercizio di detta specifica attività commerciale o altra comparabile, in una posizione e in una capacità simili, se i fatti accertati danno motivo di ritenere che vi sia un chiaro rischio di abuso di posizione o abuso d'ufficio per corruzione attiva o passiva».

Diritto rumeno

Codice penale

9 L'articolo 207 del Cod penal (codice penale), intitolato «Estorsione», al suo paragrafo 1 prevede quanto segue:

«Chiunque costringe una persona a dare, a fare, a omettere di fare o a subire qualche cosa al fine di procurare un indebito vantaggio (...), a sé o ad altri, è punito con la pena della reclusione da uno a cinque anni».

10 L'articolo 289 di tale codice, intitolato «Corruzione passiva», così dispone:

«1. Il funzionario che richiede o riceve, direttamente o indirettamente, per sé o per altri, denaro o altri vantaggi che non gli spettano, o che accetta la promessa di un siffatto vantaggio, in collegamento con l'esecuzione, l'omessa esecuzione, la maggiore rapidità o il ritardo nello svolgimento di un atto rientrante nelle sue funzioni o in occasione dell'esercizio di un atto contrario a tali funzioni, è punito con la pena della reclusione da tre a dieci anni e l'interdizione dai pubblici uffici o dall'esercizio della professione o dell'attività nell'esecuzione delle quali detto funzionario ha commesso l'atto.

(...)».

11 L'articolo 308 di detto codice, intitolato «Delitti di corruzione e delitti nell'esercizio di un servizio commessi da altre persone», è del seguente tenore:

«1. Le disposizioni degli articoli da 289 a 292, 295, da 297 a 300 e 304 relative ai funzionari si applicano altresì per analogia agli atti commessi da o in relazione a persone che, in via permanente o temporanea, retribuite o meno, esercitano funzioni di qualsiasi natura, indipendentemente dal fatto che siano al servizio di una persona fisica di cui all'articolo 175, paragrafo 2, o di una persona giuridica.

(...)».

Codice di procedura penale

12 L'articolo 6 del Codde procedură penală (codice di procedura penale), intitolato «*Ne bis in idem*», così dispone:

«Nessuno può essere perseguito o giudicato per un reato qualora nei suoi confronti sia già stata pronunciata una sentenza penale definitiva per lo stesso fatto, pur con una diversa qualificazione giuridica».

13 L'articolo 335 di tale codice, intitolato «Prosecuzione in caso di riapertura del procedimento penale», prevede quanto segue:

«1. Qualora constati, in un momento successivo, l'insussistenza della circostanza posta a fondamento dell'archiviazione, il procuratore gerarchicamente superiore a quello che ha emesso la decisione annulla il decreto e dispone la riapertura delle indagini (...). Le disposizioni dell'articolo 317 si applicano di conseguenza».

2. Qualora siano emersi fatti o circostanze nuovi da cui risulti che sia venuta meno la circostanza posta a fondamento della decisione di archiviazione, il procuratore annulla il decreto e dispone la riapertura delle indagini.

(...)

4. La riapertura delle indagini è subordinata alla conferma, da parte del giudice della sezione preliminare, entro un termine massimo di tre giorni, a pena di nullità. Il giudice della sezione preliminare si pronuncia, con decisione motivata, in camera di consiglio, sulla legittimità e sulla fondatezza dell'ordinanza di riapertura delle indagini, dopo aver citato a comparire l'indagato o l'imputato nonché con la partecipazione del pubblico ministero. La mancata comparizione delle persone correttamente citate non impedisce l'esame della domanda di conferma.

4^1. Nell'esaminare la domanda di conferma, il giudice della sezione preliminare verifica la legittimità e la fondatezza dell'ordinanza di riapertura delle indagini sulla base delle prove e degli elementi del fascicolo istruttorio e di qualsiasi documento nuovo fornito. La decisione del giudice della sezione preliminare è definitiva.

(...)».

Legge n. 78/2000

14 L'articolo 6 della Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție (legge n. 78/2000 sulla prevenzione, individuazione e repressione degli atti di corruzione), dell'8 maggio 2000 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n. 219 del 18 maggio 2000), nella versione applicabile al procedimento principale, così dispone:

«I reati di corruzione passiva (previsti all'articolo 289 del codice penale), di corruzione attiva (previsti all'articolo 290 del codice penale), di traffico di influenze (previsti all'articolo 291 del codice penale) e di traffico di influenze in forma attiva (previsti all'articolo 292 del codice penale) sono puniti conformemente alle relative disposizioni di legge. Le disposizioni di cui all'articolo 308 del codice penale si applicano di conseguenza».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

15 GL, HS, JK, MT e PB (in prosieguo: i «denuncianti nel procedimento principale») sono dipendenti della società cooperativa BX. Il 12 febbraio 2014 l'assemblea generale dei membri di tale società ha deciso di rimuovere NR, presidente di quest'ultima, dalle sue funzioni.

16 NR ha proposto ricorso di annullamento avverso tale decisione e nell'ambito di tale ricorso è stata rappresentata da un avvocato, nei confronti del quale si è impegnata a versare un importo pari ad EUR 4 400 a titolo di «palmario». A seguito dell'accoglimento di tale ricorso, NR è stata reintegrata nelle sue funzioni di presidente di detta società.

17 Il 30 aprile 2015 si è tenuta una riunione della società cooperativa BX, cui hanno partecipato NR, i denuncianti nel procedimento principale nonché altri membri del consiglio di amministrazione di tale società, ossia AX, BD, CH, FX e LM. Uno di detti denuncianti ha effettuato registrazioni audio delle discussioni avvenute nel corso di tale riunione.

18 Secondo la Curtea de Apel Craiova (Corte d'appello di Craiova, Romania), giudice del rinvio, nel corso di tale riunione NR avrebbe preteso dai denuncianti nel procedimento principale, dato che essi erano all'origine della decisione di rimuoverla dalle sue funzioni di presidente di detta società, il pagamento dell'importo del palmario menzionato al punto 16 della presente sentenza, a pena della risoluzione dei loro contratti di lavoro nonché «in cambio del ripristino di un clima di intesa positiva e di cooperazione sul luogo di lavoro». Poiché la sua richiesta non è stata soddisfatta, NR ha adottato e firmato alcune decisioni recanti risoluzione di tali contratti.

19 GL, HS, JK, MT e PB hanno quindi proposto denunce penali nei confronti di NR, la prima l'8 giugno 2015 e la seconda il 26 giugno 2015, rispettivamente dinanzi all'Inspectoratul de Poliție al Județului Olt (Ispettorato di polizia del dipartimento di Olt, Romania) e alla Direcția Națională Anticorupție – Serviciul Teritorial Craiova (Direzione nazionale anticorruzione – Servizio territoriale di Craiova, Romania), per i reati di estorsione, abuso d'ufficio e corruzione passiva, in base, rispettivamente, agli articoli 207, 297 e 289 del codice penale, in combinato disposto con l'articolo 308 di tale codice.

20 Da un lato, la denuncia proposta dinanzi all'Ispettorato di polizia del dipartimento di Olt è stata registrata presso il Parchet de pe lângă Tribunalul Olt (Procura presso il Tribunale superiore di Olt, Romania), il 5 febbraio 2016, con il numero di ruolo 47/P/2016.

21 Dall'altro, la denuncia proposta dinanzi alla Direzione nazionale anticorruzione – Servizio territoriale di Craiova è stata trasmessa al Parchet de pe lângă Judecătoria Slatina (Procura presso il Tribunale di primo grado di Slatina, Romania), con la motivazione che tale denuncia conteneva indizi della sussistenza del reato di estorsione rientrante nella competenza *ratione materiae* di tale procura. Tale denuncia è stata registrata presso detta procura l'11 febbraio 2016, con il numero di ruolo 673/P/2016.

Esiti del procedimento 673/P/2016

22 Con ordinanza del 14 marzo 2016, il Parchet de pe lângă Judecătoria Slatina (Procura presso il Tribunale di primo grado di Slatina) ha esercitato azioni penali *in rem* per il reato di estorsione, ai sensi dell'articolo 207 del codice penale.

23 Dopo aver sentito NR nonché i denuncianti nel procedimento principale, l'organo di polizia responsabile delle indagini ha redatto una relazione, in cui ha proposto l'archiviazione del procedimento 673/P/2016. Ad avviso di tale organo, nei limiti in cui NR aveva preteso l'importo del palmario di cui al punto 16 della presente sentenza non per sé stessa, ma a vantaggio del suo avvocato, si dovrebbe ritenere che essa non abbia commesso alcun reato di estorsione, ai sensi dell'articolo 207 del codice penale.

24 Con ordinanza del 27 settembre 2016, il pubblico ministero incaricato della causa 673/P/2016, basandosi sulla relazione menzionata al precedente punto, ha emesso un'ordinanza di archiviazione di tale procedimento (in prosieguo: l'«ordinanza di archiviazione di cui trattasi»).

25 I denuncianti nel procedimento principale non hanno contestato tale ordinanza.

26 Con ordinanza del 21 ottobre 2016, il procuratore capo del Parchet de pe lângă Judecătoria Slatina (Procura presso il Tribunale di primo grado di Slatina) ha annullato l'ordinanza di archiviazione di cui trattasi e ha ordinato la riapertura delle indagini a carico di NR per il reato di estorsione. Ad avviso di tale procuratore, dal momento che la stessa situazione di fatto era oggetto di indagini penali nel procedimento 47/P/2016 e che tali indagini erano in una fase avanzata, una buona amministrazione della giustizia avrebbe richiesto di deferire il procedimento 673/P/2016 al Parchet de pe lângă Tribunalul Olt (Procura presso il Tribunale superiore di Olt), ai fini della sua riunione al procedimento 47/P/2016.

27 Con ordinanza del 21 novembre 2016, la sezione preliminare della Judecătoria Slatina (Tribunale di primo grado di Slatina, Romania), adita di una domanda di conferma di tale riapertura, ha respinto quest'ultima con la motivazione che la giustificazione invocata da detto procuratore capo non soddisfaceva i presupposti per la riapertura del procedimento penale previsti all'articolo 335 del codice di procedura penale. Secondo il giudice del rinvio, l'ordinanza di archiviazione di cui trattasi sarebbe, quindi, divenuta definitiva.

Esiti del procedimento 47/P/2016

28 Con ordinanza del 9 febbraio 2016, il Parchet de pe lângă Tribunalul Olt (Procura presso il Tribunale superiore di Olt) ha esercitato azioni penali nei confronti di NR la quale, tramite requisitoria del 31 gennaio 2017, è stata rinviata a giudizio dinanzi al Tribunalul Olt (Tribunale superiore di Olt, Romania) per il reato di corruzione passiva, ai sensi dell'articolo 289 del codice penale, letto in combinato disposto con l'articolo 308, paragrafo 1, di tale codice e l'articolo 6 della legge n. 78/2000.

29 Con ordinanza del 10 aprile 2017, la sezione preliminare del Tribunalul Olt (Tribunale superiore di Olt) ha accertato la legittimità dell'adizione di tale organo giurisdizionale e ha disposto il rinvio a giudizio di NR. Per quanto riguarda l'argomento di quest'ultima concernente l'asserita violazione del principio del *ne bis in idem*, vertente sulla circostanza che gli stessi fatti erano già stati oggetto di un procedimento penale nell'ambito del procedimento 673/P/2016 e che una decisione definitiva era stata adottata in tale procedimento, detta sezione preliminare ha considerato, in sostanza, che l'applicazione del principio del *ne bis in idem* non rientrava nella competenza delle sezioni preliminari e che, quindi, censure vertenti sull'asserita violazione di tale principio potevano essere esaminate solo nell'ambito dell'esame nel merito del procedimento di cui trattasi.

30 Con sentenza penale del 19 novembre 2018, il Tribunalul Olt (Tribunale superiore di Olt) ha respinto in quanto infondato l'argomento di NR concernente l'asserita violazione del principio del *ne bis in idem*, sulla base del rilievo che l'ordinanza di archiviazione di cui trattasi non poteva essere considerata come una decisione definitiva che comportava l'applicabilità di tale principio, dal momento che l'adozione di tale ordinanza non era stata preceduta da un'istruzione approfondita nel merito del procedimento.

31 Inoltre, il Tribunalul Olt (Tribunale superiore di Olt) ha ritenuto che, nell'ambito del procedimento 673/P/2016, dal momento che le azioni penali erano state esercitate *in rem*, a motivo di un'asserita mancanza di prove del fatto che un soggetto avesse commesso il reato di estorsione addebitato, la responsabilità penale di NR non era stata esaminata. Di conseguenza, l'esercizio di azioni penali *in personam* nei confronti di NR nel procedimento 47/P/2016 non avrebbe costituito una reiterazione di azioni penali, sicché il principio del *ne bis in idem* non sarebbe stato applicabile.

32 Alla luce di tali elementi e visto che risulterebbe in modo inequivocabile dagli elementi di prova forniti nell'ambito di quest'ultimo procedimento che NR aveva preteso che i denuncianti nel procedimento principale pagassero l'importo del palmario menzionato al punto 16 della presente sentenza, il Tribunalul Olt (Tribunale superiore di Olt) ha condannato quest'ultima a una pena privativa della libertà di un anno e quattro mesi, con sospensione condizionale della pena, e alla pena accessoria dell'interdizione, per la medesima durata, dall'esercizio di pubbliche funzioni nonché della professione o dell'attività in esecuzione della quale aveva commesso i fatti addebitati.

33 Con sentenza penale n. 1207/2020, del 20 ottobre 2020, la Curtea de Apel Craiova (Corte d'appello di Craiova) ha accolto l'appello proposto da NR contro la sentenza menzionata al punto 30 della presente sentenza. Tale giudice ha considerato che il principio del *ne bis in idem* era stato violato, dato che la decisione di esercitare azioni penali nel procedimento 47/P/2016 concerneva la stessa persona e gli stessi fatti di quelli oggetto del procedimento 673/P/2016. Inoltre, le denunce da cui sono scaturiti tali due procedimenti avrebbero avuto un contenuto identico e gli elementi di prova raccolti sarebbero simili, essendosi definitivamente concluso il procedimento 673/P/2016 allorché era divenuta definitiva l'ordinanza di archiviazione di cui trattasi a motivo del rigetto, da parte della sezione preliminare della Judecătoria Slatina (Tribunale di primo grado di Slatina), della domanda di conferma della riapertura delle indagini. La Curtea de Apel Craiova (Corte d'appello di Craiova) ha, quindi, annullato tale sentenza e ha disposto la chiusura del procedimento penale 47/P/2016.

34 Il Parchet de pe lângă Curtea de Apel Craiova (Procura presso la Corte d'appello di Craiova) ha proposto ricorso per cassazione contro tale sentenza n. 1207/2020 dinanzi all'Înalta Curte de Casație și Justiție (Alta Corte di cassazione e di giustizia, Romania).

35 Con sentenza penale del 21 settembre 2021, quest'ultimo giudice ha accolto il ricorso per cassazione, ha annullato detta sentenza e ha rinviato la causa dinanzi alla Curtea de Apel Craiova (Corte d'appello di Craiova) affinché fosse riesaminata, con la motivazione che, in sostanza, essa aveva erroneamente dichiarato l'applicabilità del principio del *ne bis in idem* e, quindi, disposto la chiusura delle indagini nel procedimento penale 47/P/2016. L'Înalta Curte de Casație și Justiție (Alta Corte di cassazione e di giustizia), dopo aver riscontrato che, mediante l'ordinanza di archiviazione di cui trattasi, il procedimento relativo alla denuncia presentata dai denunciati nel procedimento principale nei confronti di NR per il reato di estorsione era stato archiviato, ha ritenuto che non si può considerare che tale ordinanza, non essendo stata preceduta da alcuna valutazione nel merito del procedimento 673/P/2016 e non essendo stata debitamente motivata, abbia determinato l'estinzione dell'azione penale.

36 Nell'ambito di tale riesame, il giudice del rinvio si interroga in merito all'interpretazione che deve essere data del principio del *ne bis in idem*, ai sensi dell'articolo 50 della Carta, in circostanze come quelle oggetto del procedimento principale. Esso precisa che, come nella causa da cui ha avuto origine la sentenza del 18 maggio 2021, Asociaţia «Forumul Judecătorilor din România» e a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 et C-397/19, EU:C:2021:393), nel caso di specie, l'articolo 50 della Carta è applicabile perché la normativa nazionale oggetto del procedimento principale mira a rispettare i parametri di riferimento esposti nell'allegato della decisione 2006/928, più in particolare, il primo di tali obiettivi.

37 In tale contesto, la Curtea de Apel Craiova (Corte di appello di Craiova) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se il principio del *ne bis in idem*, come garantito dall'articolo 50 della [Carta], in combinato disposto con gli obblighi incombenti alla Romania di rispettare i parametri enunciati nell['allegato della decisione 2006/928], debba essere interpretato nel senso che una decisione di archiviazione, emessa dalla procura successivamente all'acquisizione delle prove essenziali nella relativa causa, precluda un'altra azione penale per lo stesso fatto, pur con una diversa qualificazione giuridica, nei confronti della stessa persona, in quanto la decisione è definitiva, salvo nei casi in cui si constati l'insussistenza della circostanza posta a fondamento dell'archiviazione oppure siano emersi fatti o circostanze nuovi da cui risulti che sia venuta meno la circostanza posta a fondamento dell'archiviazione».

Sulla competenza della Corte

38 Il governo rumeno considera che la domanda di pronuncia pregiudiziale deve essere respinta in quanto irricevibile, poiché l'articolo 50 della Carta non sarebbe applicabile nel caso di specie, in assenza di una situazione di attuazione del diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta. Infatti, secondo tale governo, il giudice del rinvio si sarebbe fondato erroneamente sui parametri di riferimento di cui all'allegato della decisione 2006/928 nonché sui punti 158, 159 e 172 della sentenza del 18 maggio 2021, Asociaţia «Forumul Judecătorilor din România» e a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 et C-397/19, EU:C:2021:393), per giustificare l'applicabilità della Carta, laddove tali parametri di riferimento sarebbero stati definiti in ragione di lacune «rilevate» dalla Commissione prima dell'adesione della Romania all'Unione con riferimento, segnatamente, agli ambiti della giustizia e della lotta contro la corruzione. In tale contesto, si dovrebbe considerare, alla luce, in particolare, della giurisprudenza scaturita dalla sentenza del 19 novembre 2019, TSN e AKT (C-609/17 e C-610/17, EU:C:2019:981, punto 53 e giurisprudenza ivi citata), che l'aspetto legato alla protezione del principio del *ne bis in idem* non rientra nell'ambito di applicazione della Carta, sicché la situazione oggetto del procedimento principale non può essere valutata alla luce delle disposizioni della Carta, in particolare, dell'articolo 50 di quest'ultima.

39 Per quanto attiene all'argomento del governo rumeno oggetto del precedente punto della presente sentenza, che riguarda, in realtà, la competenza della Corte a statuire, si deve ricordare che dall'articolo 19, paragrafo 3, lettera b), TUE e dall'articolo 267, primo comma, TFUE risulta che la Corte è

competente a pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione del diritto dell'Unione o sulla validità degli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione.

40 In proposito, occorre altresì ricordare che l'ambito di applicazione della Carta, per quanto riguarda l'operato degli Stati membri, è definito all'articolo 51, paragrafo 1, della medesima, ai sensi del quale le disposizioni della Carta si applicano agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione; tale disposizione conferma la costante giurisprudenza della Corte secondo la quale i diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento giuridico dell'Unione si applicano in tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione, ma non al di fuori di esse. Laddove, per contro, una situazione giuridica non rientri nella sfera d'applicazione del diritto dell'Unione, la Corte non è competente al riguardo e le disposizioni della Carta eventualmente richiamate non possono giustificare, di per sé, tale competenza (sentenza del 14 settembre 2023, Volkswagen Group Italia e Volkswagen Aktiengesellschaft, C-27/22, EU:C:2023:663, punto 36 nonché giurisprudenza ivi citata).

41 Nel caso di specie, dalle indicazioni di cui alla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che il giudice del rinvio è adito del riesame dell'appello proposto contro la sentenza del Tribunalul Olt (Tribunale superiore di Olt), del 19 novembre 2018, menzionata al punto 30 della presente sentenza, la quale ha condannato NR per il reato di corruzione passiva, ai sensi dell'articolo 289 del codice penale, letto in combinato disposto con l'articolo 308, paragrafo 1, di tale codice e l'articolo 6 della legge n. 78/2000. Orbene, come confermato dal governo rumeno in udienza, tali disposizioni nazionali danno esecuzione alla decisione quadro 2003/568 nell'ordinamento giuridico rumeno, e più in particolare agli articoli 2 e 4 di quest'ultima.

42 In tali condizioni e senza che occorra pronunciarsi sull'eventuale rilevanza dei parametri di riferimento di cui all'allegato della decisione 2006/928, il requisito dell'attuazione del diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta è rispettato nel caso di specie. Ne consegue che la Carta è applicabile nel procedimento principale.

43 Pertanto, la Corte è competente a rispondere alla questione sottoposta.

Sulla questione pregiudiziale

44 In via preliminare, occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, nell'ambito della procedura di cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta a quest'ultima fornire al giudice nazionale una risposta utile che gli consenta di dirimere la controversia di cui è investito. In tale prospettiva, spetta alla Corte, se necessario, riformulare le questioni che le sono sottoposte (v., in tal senso, sentenza del 21 settembre 2023, Juan, C-164/22, EU:C:2023:684, punto 24 e giurisprudenza ivi citata).

45 In considerazione della motivazione di cui alla domanda di pronuncia pregiudiziale, si deve, al fine di fornire una risposta utile al giudice del rinvio, considerare che con la sua questione tale giudice chiede, in sostanza, se il principio del *ne bis in idem* sancito all'articolo 50 della Carta debba essere interpretato nel senso che una persona possa essere considerata come definitivamente assolta, ai sensi di tale articolo 50, in conseguenza di una ordinanza di archiviazione adottata da una procura senza che sia stata esaminata la situazione giuridica di tale persona in qualità di responsabile, sul piano penale, dei fatti integrativi del reato addebitato.

46 L'articolo 50 della Carta dispone 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 di tale articolo, per gli stessi fatti e nei confronti di una stessa persona (sentenza del 22 marzo 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punto 24 e giurisprudenza ivi citata).

47 L'applicazione di tale principio 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*») (sentenza del 22 marzo 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punto 28).

Sulla condizione «bis»

48 Per quanto riguarda la condizione «*bis*», affinché una persona possa essere considerata come giudicata con «sentenza penale definitiva» per i fatti che le sono addebitati, ai sensi dell'articolo 50 della Carta, occorre, in primo luogo, che l'azione penale sia definitivamente estinta, in conformità al diritto nazionale. Infatti, una decisione che non estingue definitivamente l'azione penale a livello nazionale non può, in linea di principio, produrre l'effetto di costituire un ostacolo procedurale all'avvio o al proseguimento di un procedimento penale, per gli stessi fatti, a carico di tale persona (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 29 giugno 2016, Kossowski, C-486/14, EU:C:2016:483, punti 34 e 35 nonché giurisprudenza ivi citata).

49 Occorre ricordare, inoltre, che la Corte ha già dichiarato che la circostanza che una decisione sia stata adottata da una procura non è determinante per valutare se tale decisione ponga definitivamente fine all'azione penale. Infatti, l'articolo 50 della Carta è altresì applicabile a decisioni emesse da un'autorità incaricata di amministrare la giustizia penale nell'ordinamento giuridico nazionale interessato, come una procura, che chiudono definitivamente il procedimento penale, benché tali decisioni siano adottate senza l'intervento di un giudice e non assumano la forma di una sentenza (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 29 giugno 2016, Kossowski, C-486/14, EU:C:2016:483, punti 38 e 39 e giurisprudenza ivi citata).

50 Nel caso di specie, come risulta dai punti 25 e 27 della presente sentenza, da un lato, i denuncianti nel procedimento principale non si sono avvalsi dei mezzi di ricorso disponibili nel diritto rumeno al fine di contestare l'ordinanza di archiviazione di cui trattasi e, dall'altro, mediante l'ordinanza della sezione preliminare della Judecătoria Slatina (Tribunale di primo grado di Slatina) del 21 novembre 2016, la domanda di conferma della riapertura delle indagini penali a carico di NR per il reato di estorsione formulata dal procuratore capo del Parchet de pe lângă Judecătoria Slatina (Procura presso il Tribunale di primo grado di Slatina) è stata respinta.

51 Pertanto, risulta che l'azione penale si è definitivamente estinta e che l'ordinanza di archiviazione di cui trattasi è divenuta definitiva, fatte salve le verifiche che spetta al giudice del rinvio effettuare.

52 In secondo luogo, il giudice del rinvio dovrà accertare, al fine di stabilire se NR possa essere considerata come definitivamente assolta dall'ordinanza di archiviazione di cui trattasi, che quest'ultima sia stata adottata a seguito di un esame condotto nel merito e non per meri motivi procedurali. Infatti, come rilevato dall'avvocato generale, in sostanza, al paragrafo 100 delle sue conclusioni, il requisito concernente la valutazione nel merito del procedimento 673/P/2016 può essere ritenuto soddisfatto da tale ordinanza solo a condizione che quest'ultima contenga una valutazione degli elementi materiali dell'asserito reato, quali, segnatamente, l'analisi della responsabilità penale di NR, in qualità di presunto autore di tale reato.

53 A tal riguardo occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, affinché una persona possa essere considerata come oggetto di una «sentenza penale definitiva» per i fatti che le sono addebitati, ai sensi dell'articolo 50 della Carta, occorre accertarsi che tale decisione sia stata pronunciata a seguito di un esame condotto nel merito della causa di cui trattasi (v., in tal senso, sentenza del 14 settembre 2023, Bezirkshauptmannschaft Feldkirch, C-55/22, EU:C:2023:670, punto 49 e giurisprudenza ivi citata).

54 Tale interpretazione è confermata, da un lato, dal tenore letterale dell'articolo 50, poiché le nozioni di «condanna» e di «assoluzione» alle quali fa riferimento tale disposizione implicano necessariamente che la responsabilità penale della persona interessata sia stata esaminata e che sia stata adottata una decisione a tale riguardo [sentenza del 16 dicembre 2021, AB e a. (Revoca di un'amnistia), C-203/20, EU:C:2021:1016, punto 57].

55 Dall'altro, detta interpretazione è conforme all'obiettivo legittimo di evitare l'impunità delle persone che hanno commesso un reato, obiettivo che si inserisce nel contesto dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne nel quale è garantita la libera circolazione delle persone, previsto all'articolo 3, paragrafo 2, TUE [sentenza del 16 dicembre 2021, AB e a. (Revoca di un'amnistia), C-203/20, EU:C:2021:1016, punto 58 e giurisprudenza ivi citata].

56 Secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la constatazione dell'avvenuto svolgimento di una valutazione nel merito della causa, in particolare in relazione alla colpevolezza o all'innocenza della persona interessata, può essere suffragata dallo stato di avanzamento del procedimento in tale causa. In tal senso, se un'indagine penale è stata avviata a seguito della formulazione di un'accusa nei confronti dell'interessato, dell'interrogatorio della vittima, della raccolta e dell'esame degli indizi da parte dell'autorità competente e dell'adozione di una decisione motivata sulla base di tali indizi, detti fattori possono condurre alla constatazione che vi è stata una valutazione nel merito della causa (v., in tal senso, Corte EDU dell'8 luglio 2019, Mihalache c. Romania, CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, § 98).

57 Affinché un tale esame nel merito della causa possa essere considerato come effettuato dall'autorità chiamata a pronunciarsi, tale autorità deve aver svolto uno studio o una valutazione delle prove versate nel fascicolo e aver valutato la partecipazione della persona interessata ad uno o all'insieme degli eventi da cui ha avuto origine l'adizione degli organi inquirenti, onde stabilire se la responsabilità «penale» di tale persona sia stata accertata (v., in tal senso, Corte EDU dell'8 luglio 2019, Mihalache c. Romania, CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, § 97 e giurisprudenza ivi citata).

58 Da tale giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo risulta che quando una sanzione è stata irrogata dall'autorità competente come conseguenza del comportamento addebitato all'interessato, si può ragionevolmente ritenere che l'autorità competente avesse, preliminarmente, effettuato una valutazione sulle circostanze della causa e sul carattere illecito del comportamento dell'interessato (v., in tal senso, sentenza del 23 marzo 2023, Dual Prod, C-412/21, EU:C:2023:234, punto 57 e giurisprudenza ivi citata).

59 Inoltre, dalla giurisprudenza della Corte risulta che una decisione delle autorità giudiziarie di uno Stato membro, con cui un imputato è stato definitivamente assolto per insufficienza di prove, deve essere considerata fondata su una tale valutazione nel merito della causa di cui trattasi (v., in tal senso, sentenza del 28 settembre 2006, Van Straaten, C-150/05, EU:C:2006:614, punti 60 e 61).

60 La Corte ha altresì dichiarato che una decisione di non luogo a procedere pronunciata da un giudice per insufficienza di, in seguito ad un'istruttoria nel corso della quale sono stati raccolti ed esaminati diversi mezzi di prova, è stata oggetto di una valutazione nel merito della causa interessata, in quanto contiene una decisione definitiva sul carattere insufficiente di tali prove ed esclude qualsiasi possibilità che la causa sia riaperta sulla base del medesimo complesso di indizi (v., in tal senso, sentenza del 5 giugno 2014, M, C-398/12, EU:C:2014:1057, punti 17 e 30 nonché giurisprudenza ivi citata).

61 A tal riguardo si deve ricordare che, come rilevato dall'avvocato generale, in sostanza, al paragrafo 64 delle sue conclusioni, la Corte ha chiarito che, quando una decisione è basata su una mancanza o una insufficienza di prove, è ancora necessario, per poter constatare che tale decisione è fondata su una valutazione nel merito della causa di cui trattasi, che l'adozione di tale decisione sia stata preceduta da un'istruzione approfondita.

62 Infatti, in mancanza di una tale istruzione approfondita, nell'ambito della quale i diversi elementi di prova esistenti sono raccolti ed esaminati, una decisione che pone fine ad azioni penali non può essere considerata nel senso che essa è stata preceduta da una valutazione nel merito della causa di cui trattasi. La Corte ha dichiarato, in particolare, che la mancata audizione della vittima e di un eventuale testimone costituiscono indizi dell'assenza di una siffatta istruzione approfondita (v., in tal senso, sentenza del 29 giugno 2016, Kossowski, C-486/14, EU:C:2016:483, punti 48, 53 e 54).

63 Nel caso di specie, dalle indicazioni di cui alla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che, per adottare l'ordinanza di archiviazione di cui trattasi, il pubblico ministero si è fondato su una relazione, allegata a tale ordinanza, redatta dall'organo di polizia che aveva sentito NR e i denuncianti nel procedimento principale, e raccolto, tra l'altro, un CD contenente la registrazione audio della riunione dell'assemblea generale della società cooperativa BX del 30 aprile 2015. Tali elementi tendono a indicare che più mezzi di prova sono stati raccolti ed esaminati nel corso delle indagini, in ordine ai quali è stata svolta una valutazione nel merito. Ciononostante, la mancata audizione di AX, di BD, di CH, di FX e di LM, che avevano del pari partecipato a tale riunione, potrebbe costituire un indizio della mancanza di un esame della situazione giuridica di NR in qualità di responsabile, sul piano penale, dei fatti integrativi del reato addebitato.

64 In tale contesto, spetta al giudice del rinvio verificare che l'ordinanza di archiviazione di cui trattasi sia stata preceduta da una valutazione nel merito del procedimento 673/P/2016 e che essa non sia stata adottata sulla base di meri motivi procedurali.

Sulla condizione «idem»

65 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 [sentenza del 23 marzo 2023, Generalstaatsanwaltschaft Bamberg (Eccezione al principio del *ne bis in idem*), C-365/21, EU:C:2023:236, punto 34 e giurisprudenza ivi citata].

66 La pronuncia di una «sentenza penale definitiva», ai sensi dell'articolo 50 della Carta, presuppone l'esistenza di un'azione penale anteriore, esercitata nei confronti della persona interessata. A tal riguardo, la Corte ha già chiarito che il principio del *ne bis in idem* si applica solo alle persone che sono state giudicate con sentenza definitiva in uno Stato membro [v., in tal senso, per analogia, sentenza del 25 luglio 2018, AY (Mandato di arresto – Testimone), C-268/17, EU:C:2018:602, punti 43 e 44 e giurisprudenza ivi citata].

67 Inoltre, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza consolidata della Corte, il criterio rilevante ai fini della valutazione della sussistenza di uno stesso reato, ai sensi dell'articolo 50 della Carta, è quello dell'identità dei fatti materiali, inteso come l'esistenza di un insieme di circostanze concrete inscindibilmente collegate tra loro che abbiano condotto all'assoluzione o alla condanna definitiva dell'interessato. Quindi, tale articolo vieta di infliggere, per fatti identici, più sanzioni di natura penale a seguito di procedimenti differenti svolti a tal fine (sentenza del 12 ottobre 2023, INTER CONSULTING, C-726/21, EU:C:2023:764, punto 72 e giurisprudenza ivi citata).

68 Dalla giurisprudenza della Corte emerge altresì 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 (sentenza del 12 ottobre 2023, INTER CONSULTING, C-726/21, EU:C:2023:764, punto 73 e giurisprudenza ivi citata).

69 Nel caso di specie, dai chiarimenti forniti dal giudice del rinvio risulta che mentre nel procedimento 47/P/2016 sono state esercitate azioni penali *in personam* nei confronti di NR per il reato di corruzione passiva, nel procedimento 673/P/2016 le azioni penali sono state esercitate *in rem* per il reato di estorsione.

70 Occorre precisare anzitutto che, tenuto conto della giurisprudenza richiamata al punto 68 della presente sentenza, e nei limiti in cui è accertato che tali due procedimenti riguardavano fatti identici, la circostanza che le azioni penali esercitate in tali procedimenti concernessero reati diversi è irrilevante ai fini della valutazione della sussistenza di un medesimo «reato», ai sensi dell'articolo 50 della Carta.

71 Per contro, la circostanza che le azioni penali nel procedimento 673/P/2016, da cui è scaturita l'adozione dell'ordinanza di archiviazione controversa, siano state esercitate *in rem* non può essere ritenuta come irrilevante ai fini di tale valutazione, poiché dai chiarimenti forniti dal governo rumeno in udienza risulta che NR non avrebbe formalmente acquisito la qualità di indagato nell'ambito del procedimento 673/P/2016 e non sarebbe stata sentita in qualità di testimone.

72 Tale governo appare in tal modo fare riferimento alla condizione relativa all'identità della persona che, in base alle indicazioni di cui alla domanda di pronuncia pregiudiziale, non è stata messa in discussione né dal giudice del rinvio, né dall'Înalta Curte de Casație și Justiție (Alta Corte di cassazione e di giustizia), nella sentenza penale del 21 settembre 2021.

73 In proposito, come rilevato in sostanza dall'avvocato generale ai paragrafi 94 e 95 delle sue conclusioni e come risulta dalla giurisprudenza citata ai punti 54, 56 e 57 della presente sentenza, si può considerare che nei confronti di una persona sia stata pronunciata una «sentenza penale definitiva» solo se risulti chiaramente dalla decisione adottata che, nelle indagini che hanno preceduto tale decisione, indipendentemente dalla circostanza che tali indagini siano state avviate *in rem* o *in personam* conformemente al diritto nazionale, è stata esaminata la sua situazione giuridica in qualità di

responsabile, sul piano penale, dei fatti integrativi dei reati addebitati e, nell'ipotesi di una ordinanza di archiviazione da parte di una procura, esclusa.

74 Qualora tale non fosse l'ipotesi che ricorre, circostanza che spetta al giudice del rinvio accertare, l'ordinanza di archiviazione di cui trattasi non potrebbe avere l'effetto di costituire un ostacolo all'esercizio di nuove azioni penali nei confronti di NR per gli stessi fatti.

75 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione sottoposta dichiarando che il principio del *ne bis in idem* sancito all'articolo 50 della Carta deve essere interpretato nel senso che una persona non può essere considerata come definitivamente assolta, ai sensi di tale articolo 50, in conseguenza di un'ordinanza di archiviazione adottata da un pubblico ministero in assenza di un esame della situazione giuridica di tale persona in qualità di responsabile, sul piano penale, dei fatti integrativi del reato addebitato.

Sulle spese

76 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 (Prima Sezione) dichiara:

Il principio del *ne bis in idem* sancito all'articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

deve essere interpretato nel senso che:

una persona non può essere considerata come definitivamente assolta, ai sensi di tale articolo 50, in conseguenza di un'ordinanza di archiviazione adottata da un pubblico ministero in assenza di un esame della situazione giuridica di tale persona in qualità di responsabile, sul piano penale, dei fatti integrativi del reato addebitato.

Firme

---

* Lingua processuale: il rumeno.