

Causa C-58/22**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

28 gennaio 2022

Giudice del rinvio:

Curtea de Apel Craiova (Romania)

Data della decisione di rinvio:

13 gennaio 2022

Appellante-imputata:

NR

Altra parte interessata:

Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova

Oggetto del procedimento principale

Appelli interposti da NR (in prosieguo: l'«imputata») e dal Parchetul de pe lângă Tribunalul Olt (Procura presso il Tribunale superiore di Olt, Romania) avverso la sentenza penale del 19 novembre 2018 del Tribunalul Olt (Tribunale superiore di Olt, Romania) che condanna l'imputata a una pena di 1 anno e 4 mesi di reclusione per il reato di corruzione passiva.

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Ai sensi dell'articolo 267 TFUE, si chiede di interpretare il principio *ne bis in idem*, nonché la decisione della Commissione 2006/928

Questione pregiudiziale

Se il principio del *ne bis in idem*, come garantito dall'articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in combinato disposto con gli obblighi incombenti alla Romania di rispettare i parametri enunciati nella decisione MCV

(decisione 2006/928 della Commissione europea), 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.

Disposizioni del diritto dell'Unione e giurisprudenza della Corte invocate

Trattato sull'Unione europea, articolo 2;

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, articolo 50;

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;

Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, del 14 giugno 1985, tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, articolo 54;

Sentenze del 5 giugno 2014, M (C-398/12), EU:C:2014:1057; del 18 maggio 2021, Associazione «Forumul Judecătătorilor din România», C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, EU:C:2021:393; del 22 dicembre 2008, Turanský, C-491/07, EU:C:2008:768; del 28 settembre 2006, van Straaten, C-150/05, EU:C:2006:614; dell'11 dicembre 2008, Bourquain, C-297/07, EU:C:2008:708; del 10 marzo 2005, Miraglia, C-469/03, EU:C:2005:156; del 29 giugno 2016, Kossowski, C-486/14, EU:C:2016:483.

Disposizioni e giurisprudenza di diritto internazionale

Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in prosieguito: la «CEDU»), articolo 6;

Protocollo n. 7 della CEDU, articolo 4;

Sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (in prosieguito: la «Corte EDU») dell'8 luglio 2018, Mihalache contro Romania; del 29 maggio 2001, Franz Fischer contro Austria, e del 10 febbraio 2009, Sergey Zolotukhin contro Russia.

Disposizioni nazionali fatte valere

Legea nr. 135 din 1 iulie 2010 privind Codul de procedură penală (legge del 1° luglio 2010, n. 135, recante il codice di procedura penale; in prosieguo: il «codice di procedura penale»)

Articolo 6 – Ne bis in idem

«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».

Articolo 335 – Prosecuzione in caso di riapertura delle indagini

«(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. (...)

(2) Qualora siano emersi fatti o circostanze nuovi da cui risulti che sia venuta meno la circostanza posta a fondamento dell'archiviazione, il procuratore revoca il decreto e dispone la riapertura delle indagini».

Breve illustrazione dei fatti e del procedimento principale

- 1 Il 12 febbraio 2014 l'assemblea generale di una società cooperativa ha deciso di rimuovere l'imputata dalla sua posizione di presidente di detta società. Tale decisione è stata impugnata in sede giurisdizionale ed è stata annullata; l'imputata è stata reintegrata. In tale controversia, l'imputata è stata rappresentata da un avvocato, nei confronti del quale si è impegnata a versare un «palmario» di importo pari a EUR 4 400.
- 2 Il 30 aprile 2015 l'imputata avrebbe preteso il suddetto importo da parte di cinque dipendenti di tale società; in cambio si sarebbe astenuta dall'emettere decisioni recanti risoluzione dei loro contratti di lavoro. Poiché le sue pretese economiche non sarebbero state soddisfatte, l'imputata avrebbe emesso e sottoscritto tali decisioni. Per questo motivo, le persone di cui sopra (in prosieguo: i «denuncianti») hanno presentato due denunce, di identico contenuto.
- 3 A seguito di una prima denuncia registrata presso gli organi di polizia competenti l'8 giugno 2015, è stato aperto un primo fascicolo penale presso il Parchetul de pe lângă Tribunalul Olt. Con apposito decreto, datato 31 gennaio 2017, è stato disposto il rinvio a giudizio dell'imputata dinanzi al Tribunalul Olt per il reato di corruzione passiva. Tale causa è pendente dinanzi al giudice del rinvio, in appello (in prosieguo, per il procedimento nel suo complesso: il «procedimento relativo al reato di corruzione passiva»).

- 4 Una seconda denuncia è stata registrata il 26 giugno 2015 presso la Direcția Națională Anticorupție (Direzione nazionale anticorruzione). Ritenendo che da tale denuncia emergessero indizi della sussistenza del reato di estorsione, la Direcția Națională Anticorupție ha deferito l'imputata dinanzi al Parchetul de pe lângă Judecătoria Slatina (Procura presso il Tribunale di Slatina, Romania), competente in materia, che ha aperto un secondo fascicolo penale (in prosieguo: il «procedimento relativo al reato di estorsione»).

Procedimento relativo al reato di estorsione

- 5 Il 14 marzo 2016 il pubblico ministero presso il Parchetul de pe lângă Judecătoria Slatina, incaricato del caso, ha ordinato l'apertura di un procedimento penale *in rem* per il reato di estorsione. Gli organi di polizia competenti hanno proceduto all'audizione dell'imputata e dei denunciati. Inoltre, nel fascicolo relativo alle indagini sono stati depositati documenti, nonché un CD contenente una registrazione ambientale che i denunciati avrebbero effettuato il 30 aprile 2015.
- 6 Sulla base di tali prove, gli organi di polizia hanno ritenuto che l'imputata non avesse preteso alcun importo di denaro dai denunciati e che non avesse cercato di procurare un profitto materiale né a sé né ad altri, poiché l'importo di EUR 4 400 doveva essere consegnato all'avvocato con il quale l'imputata aveva concluso un contratto di assistenza legale, e non per disporre essa stessa. È stato quindi redatta una richiesta di archiviazione del caso. Sulla base di tale richiesta, il 27 settembre 2016 il pubblico ministero incaricato del caso ha emesso un'ordinanza di archiviazione.
- 7 Il 21 ottobre 2016 il procuratore capo del Parchetul de pe lângă Judecătoria Slatina, in sede di verifica della legittimità e fondatezza della decisione di archiviazione, ha annullato l'ordinanza del 27 settembre 2016 e ha disposto la riapertura del procedimento penale di cui trattasi, rilevando in particolare che la stessa situazione di fatto era oggetto del procedimento relativo al reato di corruzione passiva dinanzi al Parchetul de pe lângă Tribunalul Olt, presso il quale le indagini erano in una fase avanzata. Infatti, una buona amministrazione della giustizia avrebbe richiesto che la competenza riguardo al procedimento relativo al reato di estorsione fosse declinata in favore del procedimento relativo al reato di corruzione passiva. La causa è stata deferita alla Judecătoria Slatina (Tribunale di primo grado di Slatina, Romania) ai fini della conferma della riapertura del procedimento penale.
- 8 Il 21 novembre 2016 tale giudice ha respinto la suddetta domanda, ritenendo che non sussistessero i presupposti di legge per la riapertura del procedimento penale. Infatti, la circostanza che nei confronti di una stessa persona vengano svolte indagini in un'altra causa pendente dinanzi a un altro organo giudiziario e che dette indagini siano in una fase avanzata non porterebbe alla conclusione giuridica che una decisione di archiviazione debba essere annullata poiché, nell'esaminare l'ordinanza di annullamento, la legge imporrebbe di accertare se non sussista la circostanza posta a fondamento della decisione di archiviazione oppure se siano

emersi fatti o circostanze nuovi che non giustifichino più la decisione di archiviazione; ciò non sarebbe stato riscontrato nella fattispecie di cui trattasi. L'ordinanza di archiviazione del 27 settembre 2016 è quindi divenuta definitiva.

Procedimento relativo al reato di corruzione passiva

- 9 A seguito della denuncia dell'8 giugno 2015, il Parchetul de pe lângă Tribunalul Olt ha avviato un procedimento penale nei confronti dell'imputata per lo stesso fatto, ma con una diversa qualificazione giuridica, ossia quella di corruzione passiva. Rinviata a giudizio dinanzi al Tribunalul Olt con apposito decreto, datato 31 gennaio 2017, l'imputata ha fatto valere l'illegittimità del procedimento avviato dinanzi a tale giudice per il reato di corruzione passiva, dal momento che ella era stata già indagata per gli stessi fatti nell'ambito del procedimento relativo al reato di estorsione ed era stata già pronunciata la decisione definitiva di archiviazione. In tale contesto, l'imputata ha invocato il principio del *ne bis in idem*.
- 10 Il Tribunalul Olt ha respinto tale difesa adducendo che non erano soddisfatte le condizioni per l'applicazione di tale principio. Il Tribunalul Olt ha infatti constatato che: a) il procedimento di cui era investito non poteva essere considerato come un nuovo procedimento penale rispetto al procedimento relativo al reato di estorsione, tenuto conto delle date in cui erano state formulate le due denunce penali; b) le indagini svolte nel procedimento relativo al reato di estorsione si erano concluse con una soluzione di archiviazione *in rem*, in una data in cui nel procedimento relativo al reato di corruzione passiva era già stato avviato un procedimento penale nei confronti dell'imputata ed erano state disposte nei suoi confronti misure cautelari personali; c) nel procedimento relativo al reato di estorsione non era stata condotta un'istruzione approfondita in quanto, da un lato, non erano state acquisite prove sufficienti e, dall'altro, esso era stato istruito da un agente di polizia, mentre l'indagine penale nel procedimento relativo al reato di corruzione passiva era stata condotta dal pubblico ministero incaricato del caso.
- 11 Con sentenza penale del 19 novembre 2018 del Tribunalul Olt, l'imputata è stata condannata, tra l'altro, a una pena di 1 anno e 4 mesi di reclusione per il reato di corruzione passiva. Avverso tale sentenza hanno interposto appello l'imputata e il Parchetul de pe lângă Tribunalul Olt. Con sentenza del 20 ottobre 2020, la Curtea de Apel Craiova (Corte d'appello di Craiova, Romania) ha accolto l'appello dell'imputata, ha annullato la sentenza impugnata e ha disposto la chiusura del procedimento penale avviato nei confronti dell'imputata.
- 12 Nella motivazione di tale decisione, il giudice di appello ha constatato, in sostanza, che le denunce presentate dai denunciati nell'ambito dei due procedimenti avevano un contenuto identico e che, sebbene fossero state formulate in date diverse, il procedimento in cui sono state acquisite le prime prove era quello relativo al reato di estorsione, conclusosi con una decisione di archiviazione. Inoltre, le prove raccolte nei due procedimenti sono le stesse, ossia le dichiarazioni dei denunciati, la dichiarazione dell'imputata, una registrazione

audio e diversi documenti. Alla data della pronuncia della decisione finale nel procedimento relativo al reato di estorsione, il procuratore incaricato del caso e, successivamente, il giudice, nel verificare la decisione di annullamento adottata dal procuratore capo del Parchetului de pe lângă Judecătoria Slatina, hanno poi esaminato anche gli atti di imputazione nel procedimento relativo al reato di corruzione passiva, dato che proprio l'esistenza di tale procedimento costituiva il motivo dell'annullamento della decisione di archiviazione.

- 13 Al termine della sua analisi, il giudice d'appello ha concluso che l'indagine penale condotta in entrambi i procedimenti è approfondita e che la decisione di archiviazione con cui si è concluso il procedimento relativo al reato di estorsione deve essere considerata una sentenza definitiva, ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo n. 7 della CEDU, ragion per cui il principio del *ne bis in idem* troverebbe applicazione nel caso di specie.
- 14 Il Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova ha proposto ricorso per cassazione avverso tale sentenza. Con decisione del 21 settembre 2021, l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Alta corte di cassazione e di giustizia, Romania; in prosieguo: l'«ÎCCJ») ha accolto tale ricorso, ha annullato la decisione impugnata e ha rinviato la causa dinanzi alla Curtea de Apel Craiova.
- 15 Nella motivazione di tale decisione, la ÎCCJ, richiamando la giurisprudenza della Corte e della Corte EDU in materia, ha dichiarato, in sostanza, che, sebbene il principio del *ne bis in idem* possa applicarsi nel caso di decisioni disposte dal pubblico ministero con cui si estingue definitivamente l'azione penale, quali, ad esempio, la rinuncia all'azione penale o il patteggiamento, non tutte le decisioni di non luogo a procedere rese dal pubblico ministero rientrano nella nozione di sentenza definitiva poiché, nella maggior parte dei casi, tali soluzioni non sono definitive e può essere disposta la riapertura delle indagini.
- 16 Esaminando l'ordinanza di archiviazione del 27 settembre 2016 alla luce del principio del *ne bis in idem*, la ÎCCJ ha ritenuto che tale ordinanza non rientrasse nella categoria delle sentenze definitive, poiché non conteneva alcuna valutazione nel merito della causa. Infatti, tale ordinanza non è in alcun modo motivata dal pubblico ministero, il quale si è limitato a disporre l'archiviazione del caso per il reato di estorsione.
- 17 A seguito della decisione della ÎCCJ, la causa è stata portata dinanzi al giudice del rinvio per un nuovo esame degli appelli presentati dall'imputata NR e dal Parchetul de pe lângă Tribunalul Olt avverso la sentenza del 19 novembre 2018 del Tribunalul Olt. Il giudice del rinvio ha ritenuto necessario sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 18 L'imputata sostiene che l'articolo 6 del codice di procedura penale, l'articolo 4 del Protocollo n. 7 della CEDU e l'articolo 50 della Carta ostino a che nei suoi

confronti venga esercitata l'azione penale per il reato di corruzione passiva dal momento che lo stesso fatto è stato oggetto di un altro procedimento penale, per il reato di estorsione, conclusosi con una decisione di archiviazione. Il Parchetul de pe lângă Tribunalul Olt ritiene che, nel caso di specie, non siano soddisfatte le condizioni per l'applicazione del principio del *ne bis in idem*.

Breve illustrazione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 19 Il giudice del rinvio rileva che l'imputata è accusata per lo stesso fatto nell'ambito di due procedimenti penali, uno dei quali è stato definitivamente risolto dal pubblico ministero con un'ordinanza di archiviazione per l'accusa di estorsione, mentre l'altro è pendente dinanzi al giudice del rinvio per il reato di corruzione passiva.
- 20 Sulla base della giurisprudenza della Corte relativa al principio del *ne bis in idem*, il giudice del rinvio constata che, affinché un'ordinanza di archiviazione del pubblico ministero possa essere considerata come una sentenza definitiva che può essere invocata in forza di tale principio, devono essere soddisfatte le seguenti condizioni: a) deve sussistere un'indagine approfondita sul fatto; b) la decisione di archiviazione deve vertere sul merito dell'accusa penale; c) devono essere soddisfatti i requisiti dell'*eadem personae* e dell'*idem factum*; d) il procedimento penale deve essere estinto in modo definitivo.
- 21 Dall'analisi dei due procedimenti, il giudice del rinvio ritiene che tutte queste condizioni siano soddisfatte nel caso di specie. Infatti, le prove essenziali, rappresentate dalle dichiarazioni dei denunciati e dalla registrazione audio ambientale del 30 aprile 2015, sono state acquisite in entrambi i procedimenti. Pertanto, nell'ambito del procedimento relativo al reato di estorsione è stata svolta un'indagine approfondita, le prove essenziali a cui si fa riferimento sono state acquisite dal Parchetul de pe lângă Judecătoria Slatina e sono state prese in considerazione al momento dell'adozione della decisione di archiviazione, come risulta dagli argomenti esposti nella richiesta di archiviazione, accolti dal procuratore.
- 22 In disaccordo con le valutazioni della ÎCCJ, secondo cui l'ordinanza del 27 settembre 2016 non sarebbe stata motivata dal pubblico ministero, il giudice del rinvio ritiene che, conformemente all'articolo 315, paragrafo 5, del codice di procedura penale, la motivazione in fatto e in diritto sia obbligatoria solo se il pubblico ministero non ha fatto propri gli argomenti contenuti nella richiesta dell'organo inquirente oppure se nella causa vi sia un indiziato. Orbene, poiché nel procedimento relativo al reato di estorsione l'azione penale era stata avviata *in rem*, il procuratore ha potuto far proprie tutte le argomentazioni dell'organo inquirente esposte nella richiesta di archiviazione.
- 23 L'ordinanza del 27 settembre 2016 ha esaminato le prove e la loro idoneità a provare la sussistenza del fatto e la colpevolezza dell'imputata. Le stesse prove sono state successivamente alla base del rinvio a giudizio nell'ambito del

procedimento relativo al reato di corruzione passiva. Il giudice del rinvio ritiene pertanto che nel caso di specie sussistano tutte le condizioni per l'applicazione del principio del *ne bis in idem*.

- 24 Lo stesso giudice sottolinea che, essendo tenuto a conformarsi alla decisione della ÎCCJ e avendo una diversa opinione sull'interpretazione di detto principio, esso ritiene necessario sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale.
- 25 La decisione 2006/928 sarebbe rilevante nel presente procedimento, dato l'ampio ambito di applicazione dei parametri di riferimento che figurano in allegato a quest'ultima e il loro impatto sistemico sull'efficacia del sistema giudiziario. La decisione 2006/928 e la Carta impongono l'obbligo di perseguire la realizzazione di detti parametri di riferimento e implicano anche una maggiore necessità di rispettare i diritti fondamentali garantiti dalla Carta, la legalità e lo stato di diritto. Gli obiettivi di promozione dell'efficienza giudiziaria e di lotta contro la corruzione devono essere realizzati nell'ambito di un sistema funzionale che rispetti il proprio contesto giuridico e i diritti fondamentali degli interessati.
- 26 Uno dei pilastri dello stato di diritto è la certezza dei rapporti giuridici, quindi il principio del *ne bis in idem*. Lo svolgimento di due procedimenti penali nei confronti della stessa persona per lo stesso fatto, a cui i due uffici della procura hanno dato un diverso inquadramento giuridico, uno conclusosi con una decisione definitiva di archiviazione emessa dopo l'acquisizione delle prove essenziali e l'altro conclusosi con il rinvio a giudizio dell'imputata, ha messo quest'ultima in una situazione di incertezza del diritto, creata dallo Stato rumeno attraverso i suoi organi giudiziari coinvolti nelle due indagini.
- 27 Orbene, uno Stato che persegue con due procedimenti lo stesso fatto nei confronti del proprio cittadino mette in discussione il rispetto dello stato di diritto, dei valori sui quali si fonda l'Unione nonché i parametri di riferimento che la Romania deve rispettare in forza della decisione 2006/928.