unione europea
e diritti

Interludio tra *Lin* e *Lin II*: riflessioni su tutela dei diritti fondamentali e degli interessi finanziari dell'Unione europea alla luce della recente giurisprudenza della Corte di giustizia*

Alessandro Rosanò**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Diritti fondamentali *vs* interessi finanziari dell'Unione: cenni giurisprudenziali. – 2.1. Diritti fondamentali *vs* interessi finanziari dell'Unione: il caso dell'istituto della prescrizione dei reati. – 3. La causa *Lin*: il rinvio pregiudiziale e le conclusioni dell'Avvocato generale. – 3.1. La causa *Lin*: la sentenza della Corte di giustizia. – 4. La causa *Lin II*. – 5. Considerazioni critiche. – 6. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Nel corso degli anni, l'esigenza di assicurare tutela agli interessi finanziari dell'Unione europea ha condotto a sviluppi significativi nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Può pensarsi alla sentenza *Amsterdam Bulb* del 1977, con la quale si affermò che il principio di leale cooperazione, obbligando gli Stati membri ad assumere tutte le misure idonee a garantire l'adempimento degli obblighi derivanti dagli atti delle istituzioni europee, conferisce a ciascuno di essi la facoltà di determinare i provvedimenti idonei, comprese

* Il presente scritto è la rielaborazione della relazione presentata alla conferenza "Protezione dell'interesse finanziario UE attraverso la recente giurisprudenza della Corte di giustizia", tenutasi a Teramo il 15 maggio 2025, nell'ambito della JM Chair "DECrim" – Deepening European Criminal Justice (Grant Agreement (GA) – 101127336), co-funded by the EU ERASMUS 2027 programme, under the European Union Jean Monnet Chair Programme Section (ERASMUS-JMO-2023-CHAIR).
** Ricercatore *Tenure Track* in Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Parma, Dipartimento di Giurisprudenza, Studi Politici e Internazionali, Dipartimento di Eccellenza 2023-2027.

sanzioni di natura penale[1]. Nel 1989, nella causa *Commissione/Grecia* – passata alla storia come il caso del mais greco, i giudici di Lussemburgo aggiunsero che, pur conservando libertà di scelta quanto alla reazione da definire e applicare, gli Stati membro devono assicurare che le violazioni del diritto sovranazionale siano represse in termini analoghi a quelli previsti per le violazioni del diritto interno simili per natura e importanza e che le sanzioni adottate a tal fine devono essere effettive, proporzionate e dissuasive[2]. Tale impostazione è stata poi mantenuta[3] e la Corte è giunta a riconoscere che la tutela degli interessi finanziari dell'Unione costituisce un obiettivo del processo di integrazione[4].

In ragione di ciò, nonché dell'accresciuta importanza che tale finalità ha assunto nel diritto primario e derivato[5], può affermarsi che il tema è di fondamentale importanza.

---

[1] Corte giust. 2 febbraio 1977, 50/76, *Amsterdam Bulb BV/Produktschap voor siergewassen*, punto 32.

[2] Corte giust. 21 settembre 1989, 68/88, *Commissione/Grecia*, punto 24. Come condivisibilmente rilevato, «it is important to bear in mind that the criminal protection of the EU's financial interests was initially delegated to the sanctioning resources of the Member States, as affirmed – before the European legislator – by the Court of Justice in the Greek Maize case. This is because Member States have traditionally responded with strict and effective criminal laws to offences against their own national public administrations» (A. SANDULLI, A. NATO, *EU Financial Interests Within the Financialisation Process of the European Legal Order*, in *EP*, n. 3, 2024, p. 1087).

[3] Per esempio, Corte giust. 8 luglio 1999, C-186/98, *Nunes e de Matos*, punto 10; 17 luglio 2008, C-132/06, *Commissione/Italia*, punti 37 e 46; 28 ottobre 2010, C-367/09, *SGS Belgium e a.*, punti 40-42.

[4] Corte giust. 18 novembre 1999, C-209/97, *Commissione/Consiglio*, punto 29.

[5] Come è stato detto, «safeguarding the EU's financial interests will become even more central than it already is, as well as an important means of harmonising and reinforcing European integration» (A. SANDULLI, E. TATÌ, A. NATO, *Introduction to the Special Section: The Shape-Shifting Definition of the EU's Financial Interest and its Protection in Contemporary Europe*, in *EP*, n. 3, 2024, p. 1063). Si consideri che, ai sensi dell'art. 83, par. 1, TFUE, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale, tra le quali rientrano il riciclaggio di denaro, la corruzione e la contraffazione dei mezzi di pagamento. Ai sensi del successivo par. 2, allorché il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in materia penale si rivela indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione, norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nel settore in questione possono essere stabilite tramite direttive. Proprio tale previsione, in ragione del fatto che nell'ambito in questione era già intervenuto il regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 (e si ricorda altresì la Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee del 26 luglio 1995), ha offerto la base giuridica per l'adozione della direttiva (UE) 2017/1371 relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale. Ulteriormente, l'art. 86, par. 1, TFUE lega l'istituzione della Procura europea alla necessità di combattere i reati che ledono gli interessi

Tuttavia, a partire quanto meno dalla sentenza *Åkerberg Fransson*, la Corte di giustizia ha avuto modo di porre in evidenza che gli Stati membri, nell'ottemperare agli obblighi connessi alla salvaguardia degli interessi finanziari dell'Unione, devono altresì rispettare i diritti dell'individuo, coerentemente a quanto disposto dall'art. 51, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali[6], ai sensi del quale le disposizioni della stessa si applicano alle istituzioni e agli organi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà e agli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'Unione.

Successivamente, è emersa in più casi portati all'attenzione della Corte del Kirchberg una tensione, variamente declinata, tra tutela dei diritti e tutela degli interessi finanziari e a essa si è accompagnata la necessità di raggiungere un bilanciamento tra le due. Tra l'altro, il tema è risultato centrale nella sentenza *Lin* del 2023, nella quale sono state affrontate questioni che attengono alla disciplina rumena della prescrizione dei reati, alle conseguenze che possono scaturire da tale istituto in termini di rischio sistemico di impunità e all'applicazione del principio della retroattività della legge penale più

finanziari dell'Unione. Infine, l'art. 325 TFUE è interamente dedicato alla lotta contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e, oltre a confermare quanto risultante dalla sentenza sul caso del mais greco (parr. 1 e 2), stabilisce che gli Stati membri devono coordinare l'azione diretta a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione contro la frode organizzando una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti (par. 3) e che il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, previa consultazione della Corte dei conti, adottano le misure necessarie nei settori della prevenzione e lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione (par. 4). Per una prima ricognizione a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si vedano L. CAMALDO (a cura di), *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Torino, 2014; A. DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, Bari, 2018; M. KAIAFA-GBANDI, *The protection of the EU's financial interests by means of criminal law in the context of the Lisbon Treaty and the 2017 Directive (EU 2017/1371) on the fight against fraud to the Union's financial interests*, in *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, n. 12, 2018, p. 575 ss.; L. PICOTTI, *La protezione penale degli interessi finanziari dell'Unione europea nell'era post-Lisbona: la direttiva PIF nel contesto di una riforma "di sistema"*, in G. GRASSO ET AL. (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea. Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea*, Pisa, 2018, p. 17 ss.; M. SIMONATO, A. TASHUKOV, *Protection of the Financial Interests of the EU*, in M. SCHOLTEN (ed.), *Research Handbook on the Enforcement of EU Law*, Cheltenham, 2023, p. 509 ss.

[6] Corte giust. 26 febbraio 2013, C-617/10, *Åkerberg Fransson*, punto 27. Per un commento alla sentenza, E. HANCOX, *The meaning of "implementing" EU law under Article 51(1) of the Charter: Åkerberg Fransson*, in *CMLR*, n. 5, 2013, p. 1411 ss.; N. LAZZERINI, *Il contributo della sentenza Åkerberg Fransson alla determinazione dell'ambito di applicazione e degli effetti della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *RDI*, n. 3, 2013, p. 883 ss.; V. SKOURIS, *Développements récents de la protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne: les arrêts Melloni et Åkerberg Fransson*, in *DUE*, n. 2, 2013 p. 229 ss.; B. VAN BOCKEL, P. WATTEL, *New Wine into Old Wineskins: The Scope of the Charter of Fundamental Rights of the EU after Åkerberg Fransson*, in *ELR*, n. 6, 2013, p. 866 ss.

favorevole (o principio della *lex mitior*). A questa pronuncia si ricollega un altro rinvio pregiudiziale (causa *Lin II*), depositato in Corte il 10 aprile 2025, con cui si chiede ai giudici di Lussemburgo di chiarire ulteriori profili inerenti a prescrizione, interessi finanziari e *lex mitior*.

Pertanto, nel presente scritto, si intende offrire in primo luogo una panoramica quanto agli orientamenti assunti dalla Corte di giustizia circa le problematiche afferenti al possibile contrasto tra tutela dei diritti fondamentali e protezione degli interessi finanziari dell'Unione (par. 2) e, in particolare, nel caso della prescrizione dei reati come emerge dalle sentenze *Taricco* e *M.A.S. e M.B.* (par. 2.1). In seguito, viene illustrata la causa *Lin*, soffermandosi sulle conclusioni dell'Avvocato generale (par. 3) e sulla decisione della Corte (par. 3.1). Successivamente, si prende in considerazione il rinvio pregiudiziale relativo a *Lin II* (par. 4) per poi svolgere alcune considerazioni critiche circa il ragionamento della Corte in *Lin* e alla possibilità che determinate questioni, lì rimaste inevase, vengano affrontate in *Lin II* (par. 5). Le conclusioni riassumono l'analisi svolta in questa sede (par. 6).

2. *Diritti fondamentali* vs *interessi finanziari dell'Unione: cenni giurisprudenziali*

Si è già detto che nella sentenza *Åkerberg Fransson* la Corte di giustizia ha evidenziato che la tutela degli interessi finanziari dell'Unione deve procedere di pari passo con il rispetto dei diritti fondamentali. In quell'occasione, i giudici di Lussemburgo hanno aggiunto che, nell'ipotesi in cui l'operato degli Stati membri non sia interamente determinato dal diritto dell'Unione, rimane permesso alle competenti autorità statali applicare gli standard nazionali di tutela dei diritti, purché ciò non comprometta né il livello di protezione previsto dalla Carta, come interpretata dalla Corte medesima, né il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione.

In anni recenti si sono registrati numerosi casi in cui le ragioni sottese alla protezione degli interessi finanziari hanno sollevato questioni con riferimento al rispetto dei diritti fondamentali e i giudici del Kirchberg, aditi tramite lo strumento del rinvio pregiudiziale, hanno cercato di fornire una guida per bilanciare le due esigenze quando confliggenti. Si ritiene pertanto opportuno offrire una panoramica relativamente alle fattispecie di maggiore interesse[7].

[7] *En passant*, il tema è presente anche in Corte giust. 20 marzo 2018, C-524/15, *Menci*, punti 20-21, ove la Corte ha affermato che, per assicurare la riscossione integrale delle entrate provenienti dall'IVA e tutelare così gli interessi finanziari dell'Unione, gli Stati membri

Nella causa *WebMindLicenses* fu chiesto alla Corte di chiarire se il diritto dell'Unione ostasse a che un'amministrazione tributaria, per verificare la sussistenza di una pratica abusiva in materia di IVA, potesse ricorrere a prove ottenute in un procedimento penale parallelo non ancora conclusosi, all'insaputa del soggetto passivo, attraverso, per esempio, intercettazioni di telecomunicazioni e sequestri di e-mail. Fermo il fatto che la verifica della sussistenza degli elementi di una pratica abusiva deve essere condotta sulla base della disciplina nazionale sull'onere della prova, la Corte affermò che un accertamento dell'IVA a seguito della constatazione di una pratica abusiva costituisce attuazione del diritto dell'Unione. Si ricade così nell'ipotesi prospettata dall'art. 51, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali. La conseguenza è che si applicano gli standard di tutela derivanti da quest'ultima e che l'amministrazione tributaria può fare ricorso a quelle prove, purché ciò avvenga nel rispetto dei suddetti standard[8]. Posto che l'art. 7 della Carta, dedicato al rispetto della vita privata e familiare, corrisponde all'art. 8 CEDU, coerentemente a quanto disposto dall'art. 52, par. 3, della Carta medesima bisogna attribuire all'art. 7 lo stesso significato e la stessa portata che sono conferiti all'art. 8 CEDU, tenendo conto dell'interpretazione data dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU)[9]. Ne deriva che limitazioni al diritto al rispetto della vita privata e familiare come quelle scaturenti da intercettazioni di telecomunicazioni e sequestri di e-mail sono ammissibili solamente se previste dalla legge e se, nel rispetto del principio di proporzionalità, siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione[10].

In *Kolev* il tema principale riguardava la compatibilità della disciplina bulgara dell'epoca sull'archiviazione dei procedimenti penali con l'art. 325 TFUE sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Il codice di procedura penale bulgaro prevedeva che, se la fase delle indagini preliminari non si fosse conclusa entro due anni a decorrere dall'accusa, l'indagato avrebbe potuto domandare al giudice di rinviare la causa al pubblico ministero, fissando un termine di tre mesi per concludere le indagini e chiedere, appunto,

dispongono di una libertà di scelta quanto alle sanzioni applicabili, che possono essere amministrative, penali o una combinazione di entrambe. Sanzioni amministrative inflitte dalle autorità tributarie nazionali e procedimenti penali avviati per reati in materia di IVA costituiscono un'attuazione del diritto dell'Unione rilevante e dunque, in forza dell'art. 51, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali, devono rispettare il diritto al *ne bis in idem* garantito all'art. 50 della Carta medesima.

[8] Corte giust. 17 dicembre 2015, C-419/14, *WebMindLicenses*, punti 65-68.

[9] *Ivi*, punti 70-72.

[10] *Ivi*, punto 73.

l'archiviazione o il rinvio a giudizio. Se avesse optato per il rinvio a giudizio, il pubblico ministero avrebbe avuto a disposizione altri quindici giorni per formulare l'imputazione. Nell'ipotesi di mancato rispetto di tale termine, il giudice avrebbe dovuto avocare la causa e archiviare. In caso contrario, il giudice avrebbe esaminato la regolarità del procedimento, accertando in particolare la mancata violazione di forme sostanziali. Se avesse ritenuto che le violazioni si fossero verificate, la causa sarebbe stata rinviata nuovamente al pubblico ministero, che avrebbe dovuto provvedere a sanare i vizi entro un mese. Qualora questi non avesse rispettato il termine, non avesse sanato le violazioni o ne avesse commesse altre, il giudice avrebbe dovuto archiviare, senza potere né porre rimedio alle violazioni, né esaminare la causa nel merito. La decisione di archiviazione avrebbe potuto essere impugnata, salvi casi eccezionali, tra i quali però non rientravano fattispecie riferibili alla complessità del caso o alle manovre dilatorie della difesa[11]. Secondo la Corte, ciò avrebbe potuto ostacolare l'effettività dell'azione penale e la repressione di attività lesive degli interessi finanziari dell'Unione[12]. Pertanto, il legislatore nazionale avrebbe dovuto assumere le misure necessarie, eventualmente modificando il codice di procedura penale, garantendo che il regime applicabile al perseguimento dei reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione non comportasse un rischio sistemico di impunità[13]. In attesa di tale riforma, l'autorità giudiziaria avrebbe dovuto interpretare la normativa vigente alla luce dell'art. 325 TFUE o disapplicarla, assicurandosi però del fatto che i diritti fondamentali fossero rispettati e, in particolare, stabilendo se il diritto degli interessati a vedere esaminata la loro causa entro un termine ragionevole fosse rispettato e determinando le misure concrete da adottare per garantire il rispetto di tale diritto[14]. Quanto alla ragionevole durata della vicenda processuale, la Corte mise in rilievo che «il giudice del rinvio non può disporre l'archiviazione del procedimento penale (…) per il solo motivo che tale archiviazione costituirebbe, come asserito, la soluzione più favorevole per gli imputati per quanto riguarda il diritto di questi ultimi a che la loro causa sia esaminata entro un termine ragionevole e il loro diritto di difesa. Infatti, è consentito ai giudici nazionali applicare standard nazionali di tutela dei diritti

[11] Corte giust. 5 giugno 2018, C-612/15, *Kolev*, punti 20-21, 61-62. La disciplina è stata in seguito modificata, con la conseguenza che il giudice non può più disporre l'archiviazione del procedimento penale, ma solamente deciderne l'accelerazione (punto 23).
[12] *Ivi*, punto 63.
[13] *Ivi*, punto 65.
[14] *Ivi*, punti 66-68, 73-74.

fondamentali, ma a condizione che tale applicazione non comprometta, segnatamente, il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione»[15].

In *Dzivev* il rinvio proposto derivava da un procedimento penale promosso in Bulgaria nei confronti di più persone, accusate di avere commesso reati in materia fiscale. Nel corso delle indagini preliminari, un giudice non competente aveva concesso autorizzazioni a eseguire intercettazioni telefoniche e perciò veniva chiesto ai giudici di Lussemburgo se il diritto dell'Unione europea ostasse all'applicazione di una norma nazionale ai sensi della quale devono essere esclusi da un procedimento penale elementi di prova che richiedono un'autorizzazione giudiziaria, se l'autorizzazione era stata concessa da un'autorità giudiziaria mancante di competenza[16]. In questo caso, la Corte rispose sottolineando che la lotta contro la frode e le altre attività lesive degli interessi finanziari dell'Unione deve sempre essere condotta nel rispetto del principio di legalità e del valore dello Stato di diritto[17]. Ciò implica che il potere repressivo non possa essere esercitato al di fuori dei limiti legali entro cui un'autorità giudiziaria può agire[18].

In seguito, in *Úrad špeciálnej prokuratúry* la Corte fu chiamata a esprimersi con riferimento al caso di un diritto nazionale (nella fattispecie, quello slovacco) che, come interpretato dalla Corte suprema, non permetteva a enti statali di costituirsi quali parti danneggiate in procedimenti penali per reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione. A opinione della Corte, questo non si sarebbe posto in contrasto con il diritto dell'Unione, purché la normativa di diritto interno avesse previsto procedimenti efficaci per consentire il recupero dei contributi del bilancio dell'Unione europea indebitamente percepiti. Tale circostanza avrebbe dovuto essere verificata dal giudice del rinvio[19].

Infine, in *Ministerul Lucrărilor Publice* fu chiesto alla Corte di chiarire la nozione di frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione. Infatti, nella causa di merito, relativa a un progetto turistico cofinanziato da fondi europei, in cui pareva che il beneficiario, al fine di evitare rettifiche finanziarie, avesse presentato dopo la conclusione del progetto documenti falsi o inesatti per dimostrare il rispetto degli obblighi di sostenibilità (per esempio, distribuzione di materiale promozionale), era emerso il dubbio se il concetto in questione comprendesse anche l'indebita ritenzione di fondi (connessa, appunto, alla fase successiva alla realizzazione del progetto), oltre che l'indebita percezione

[15] *Ivi*, punto 75.
[16] Corte giust. 17 gennaio 2019, C-310/16, *Dzivev*, punti 14-16, 23.
[17] *Ivi*, punto 34.
[18] *Ivi*, punto 35.
[19] Corte giust. 1° ottobre 2019, C-603/19, *Úrad špeciálnej prokuratúry*, punti 51-60.

(attinente alla fase dell'esecuzione del progetto)[20]. Secondo la Corte, fermo il fatto che, in forza del principio di interpretazione conforme, spetta al giudice del rinvio valutare se il diritto nazionale possa essere interpretato in un senso o nell'altro, l'art. 325 TFUE pone in capo agli Stati membri un obbligo di risultato preciso per quanto riguarda l'adozione di misure dissuasive, effettive ed equivalenti a quelle utilizzate per combattere la frode lesiva dei loro interessi finanziari. Tale obbligo non è accompagnato da nessuna condizione. In forza del principio del primato del diritto dell'Unione, la suddetta disposizione ha quindi l'effetto, nei suoi rapporti con il diritto interno, di rendere *ipso iure* inapplicabile qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale esistente[21]. Da ciò deriva che è incompatibile con il diritto dell'Unione qualsivoglia interpretazione del diritto nazionale in base alla quale le dichiarazioni che possono essere qualificate come frode, ai sensi del diritto dell'Unione, possano essere perseguite solo quando si sono verificate in occasione dell'esecuzione del progetto e non successivamente[22]. Tuttavia, il giudice del rinvio deve vigilare affinché i diritti fondamentali degli interessati siano rispettati ed evitare che a questi ultimi siano inflitte sanzioni alle quali si sarebbero sottratti se le disposizioni di diritto interno fossero state applicate. Di conseguenza, qualora dovesse giungere alla conclusione che un'interpretazione conforme delle disposizioni nazionali contrasti con il principio di legalità dei reati e delle pene, il giudice non sarebbe tenuto a conformarsi a tale obbligo e ciò varrebbe persino qualora il rispetto del medesimo consentisse di rimediare a una situazione interna incompatibile con il diritto dell'Unione. In un caso del genere, spetta al legislatore nazionale adottare le misure necessarie[23].

2.1. *Diritti fondamentali* vs *interessi finanziari dell'Unione: il caso dell'istituto della prescrizione dei reati*

Alla luce della panoramica offerta nel paragrafo precedente, può affermarsi con sicurezza che il tema del rapporto tra tutela dei diritti fondamentali e tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea è ampiamente presente nella giurisprudenza di Lussemburgo e che la questione di fondo che la Corte ha dovuto affrontare e risolvere ha riguardato l'identificazione di percorsi interpretativi idonei a permettere ai giudici nazionali di realizzare un

[20] Corte giust. 14 ottobre 2021, C-360/20, *Ministerul Lucrărilor Publice*, punti 10-20.
[21] *Ivi*, punti 34-36.
[22] *Ivi*, punto 37.
[23] *Ivi*, punti 38-39.

bilanciamento e, dunque, di conseguire un equilibrio tra le ragioni dell'una e dell'altra, fermi casi particolarissimi, come quello affrontato in *Dzivev*, in cui le autorizzazioni date da un giudice manifestamente incompetente esulavano dal perimetro dello Stato di diritto.

In questo contesto si inserisce la nota saga *Taricco*, ampiamente analizzata dalla dottrina[24]. Ai fini del presente scritto, si intende richiamare i passaggi salienti delle due sentenze rese dalla Corte di giustizia quanto all'istituto della prescrizione dei reati, rilevante altresì nelle cause *Lin* e *Lin II*.

In *Taricco* i giudici del Kirchberg sostennero che una disciplina nazionale è idonea a pregiudicare gli obblighi imposti agli Stati membri dall'art. 325 TFUE se impedisce di infliggere sanzioni effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea o se prevede, per casi di frode che ledono gli interessi finanziari dello Stato membro interessato, termini di prescrizione più lunghi di quelli stabiliti per i casi di frode che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea. Il giudice nazionale deve verificare tali circostanze ed è tenuto a dare piena efficacia all'art. 325 TFUE, eventualmente disapplicando le disposizioni di diritto interno che impediscono allo Stato membro interessato di rispettare gli obblighi in questione[25]. Ciò deriva dal principio del primato, che rende inapplicabili disposizioni nazionali contrastanti con l'art. 325 TFUE[26]. Il giudice deve comunque verificare che i diritti fondamentali dei soggetti interessati siano rispettati, visto che questi ultimi potrebbero essere sottoposti

[24] Tra i molteplici commenti e interventi, si vedano almeno M. TIMMERMAN, *Balancing effective criminal sanctions with effective fundamental rights protection in cases of VAT fraud: Taricco*, in *CMLR*, n. 3, 2016, p. 779 ss.; A. BERNARDI (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Napoli, 2017; D. GALLO, *Controlimiti, identità nazionale e i rapporti di forza tra primato ed effetto diretto nella saga Taricco*, in *DUE*, n. 2, 2017, p. 249 ss.; P. MORI, *La Corte costituzionale chiede alla Corte di giustizia di rivedere la sentenza Taricco: difesa dei controlimiti o rifiuto delle limitazioni di sovranità in materia penale?*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 2, 2017, p. 407 ss.; C. AMALFITANO (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione europea e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*, Milano, 2018; ID., *La vicenda Taricco e il dialogo (?) tra giudici nazionali e Corte di giustizia*, in *DUE*, n. 1, 2018, p. 153 ss.; C. RAUCHEGGER, *National constitutional rights and the primacy of EU law: M.A.S.*, in *CMLR*, n. 5, 2018, p. 1521 ss.; N. LAZZERINI, *Il rapporto tra primato del diritto dell'Unione e tutela costituzionale dei diritti fondamentali nella sentenza Taricco-bis: buona la seconda?*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 1, 2018, p. 234 ss.; D. SARMIENTO, *Adults in the (Deliberation) Room. A comment on M.A.S.*, in *QC*, n. 1, 2018, p. 228 ss.; F. VIGANÒ, *Melloni Overruled? Considerations on the "Taricco II" Judgment of the Court of Justice*, in *New Journal of European Criminal Law*, n. 1, 2018, p. 18 ss.; G. PICCIRILLI, *The "Taricco Saga": the Italian Constitutional Court Continues its European Journey*, in *ECLR*, n. 4, 2018, p. 814 ss.

[25] Corte giust. 8 settembre 2015, C-105/14, *Taricco*, punto 58.

[26] *Ivi*, punto 52.

a sanzioni alle quali si sottrarrebbero nel caso in cui fosse applicato quanto prescritto dal diritto interno[27].

A tal proposito è necessario prestare attenzione al rispetto dovuto nei confronti del principio di legalità e di proporzionalità dei reati e delle pene, sancito dall'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali, il quale prescrive, tra l'altro, che nessuno possa essere condannato per un'azione o un'omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o il diritto internazionale[28]. Sul punto, però, la Corte rimarcava che, con riserva di verifica da parte del giudice di diritto interno, «la disapplicazione delle disposizioni nazionali di cui trattasi avrebbe soltanto per effetto di non abbreviare il termine di prescrizione generale nell'ambito di un procedimento penale pendente, di consentire un effettivo perseguimento dei fatti incriminati nonché di assicurare, all'occorrenza, la parità di trattamento tra le sanzioni volte a tutelare, rispettivamente, gli interessi finanziari dell'Unione e quelli della Repubblica italiana» e che quindi la disapplicazione non avrebbe violato i diritti degli imputati, posto che la garanzia *ex* art. 49 della Carta non copre l'istituto della prescrizione dei reati[29].

Successivamente, la Corte di giustizia fu invitata dalla Corte costituzionale italiana a riconsiderare la propria posizione, in ragione di una peculiarità dell'ordinamento interno, nel quale si ritiene che l'istituto della prescrizione dei reati rientri nell'ambito di applicazione del principio di legalità in materia penale[30]. Per questo, la Corte di Lussemburgo arrivò a stemperare il proprio approccio, affermando che, in generale, il giudice nazionale è tenuto a disapplicare disposizioni interne sulla prescrizione che ostino all'inflizione di sanzioni penali effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea o che prevedono, per i casi di frode grave che ledono tali interessi, termini di prescrizione più brevi di quelli individuati per i casi che ledono gli interessi

[27] *Ivi*, punto 53.
[28] *Ivi*, punto 54.
[29] *Ivi*, punti 55-57. Al riguardo, si considerino anche le conclusioni dell'Avv. gen. Kokott, del 30 aprile 2015, C-105/14, *Taricco*, par. 115, ove si legge, *inter alia*, che «in un caso come quello in esame non si deve però temere un conflitto con il principio della legalità delle pene. Tale principio, infatti, si limita ad esigere, sotto il profilo di diritto sostanziale, che la legge definisca chiaramente i reati e le pene che li reprimono. Le norme sulla prescrizione, tuttavia, nulla dicono in relazione alla punibilità di una condotta né alla misura della pena, bensì si pronunciano unicamente sulla perseguibilità di un reato, non ricadendo pertanto assolutamente nell'ambito di applicazione della regola *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Per lo stesso motivo, neanche il principio dell'applicazione retroattiva della pena più mite […] si applica alle questioni concernenti la prescrizione».
[30] Corte cost. ord. 26 gennaio 2017, n. 24.

finanziari dello Stato membro interessato, a meno che la disapplicazione comporti una violazione del principio di legalità dei reati e delle pene a causa dell'insufficiente determinatezza della legge applicabile o dell'applicazione retroattiva di una normativa che impone un regime di punibilità più severo di quello vigente al momento della commissione del reato[31].

3. *La causa* Lin*: il rinvio pregiudiziale e le conclusioni dell'Avvocato generale*

Nella causa *Lin*, il rinvio pregiudiziale è stato formulato dalla Corte d'appello di Braşov, in Romania, nell'ambito di un procedimento per ricorso straordinario d'annullamento proposto avverso una sentenza definitiva con la quale la medesima Corte aveva condannato i ricorrenti a una pena detentiva per i reati di evasione fiscale e di costituzione di un'organizzazione criminale e a un risarcimento danni, comprendente anche l'IVA. Alla base del ricorso straordinario stava la convinzione dei ricorrenti che, al tempo della condanna, fosse già sopravvenuta una causa di estinzione del procedimento in ragione del decorso del termine di prescrizione. Tale convinzione riposava su un orientamento della Corte costituzionale rumena che, con la decisione n. 297 del 26 aprile 2018, aveva dichiarato incostituzionale l'art. 155, par. 1, del codice penale, ai sensi del quale il compimento di qualsiasi atto processuale nella causa era idoneo a interrompere il decorso della prescrizione. Secondo la Corte costituzionale si poneva una questione quanto alla prevedibilità degli effetti scaturenti dalla suddetta previsione. Infatti, in mancanza di notifica dell'atto processuale, l'indagato o l'imputato non avrebbe potuto venire a conoscenza del fatto che il termine prescrizionale era stato interrotto, con evidente lesione del principio di legalità. In seguito, con la decisione n. 358 del 26 maggio 2022, la medesima Corte chiariva che, con la propria precedente declaratoria di incostituzionalità, non aveva inteso sostenere e ammettere che tutti gli atti che vengono notificati all'indagato o all'imputato o tutti gli atti che comportano la partecipazione dell'indagato o dell'imputato fossero idonei a interrompere il corso della prescrizione, dato che tale scelta sarebbe spettata esclusivamente al legislatore. Con la decisione n. 67 del 25 ottobre 2022, l'Alta Corte di cassazione e giustizia metteva in rilievo tre aspetti. *In primis*, chiariva che nell'ordinamento interno le norme sull'interruzione della prescrizione fanno parte del diritto penale sostanziale e, dunque, sono soggette al principio della *lex mitior*, riconosciuto dall'art. 15, par. 2, della Costituzione rumena e dall'art. 5 del codice penale nazionale. Ulteriormente, sottolineava che, nel

[31] Corte giust. 5 dicembre 2017, C-42/17, *M.A.S. e M.B.*, punto 62.

periodo compreso tra il 25 giugno 2018 (data di pubblicazione della decisione n. 297 della Corte costituzionale) e il successivo intervento operato con decreto d'urgenza del governo del 30 maggio 2022 per stabilire che il corso del termine di prescrizione della responsabilità penale è interrotto dal compimento di qualsiasi atto processuale nella causa che, per legge, debba essere notificato all'indagato o all'imputato, l'ordinamento rumeno non aveva contemplato alcuna causa di interruzione della prescrizione della responsabilità penale. Infine, evidenziava che un giudice eventualmente adito con un ricorso straordinario di annullamento, basato sugli effetti delle decisioni n. 297 e n. 358, non avrebbe potuto riesaminare la prescrizione della responsabilità penale nel caso in cui il giudice d'appello, prima della sentenza n. 358, avesse fatto interloquire le parti e valutato l'incidenza di tale causa di estinzione del procedimento penale nel corso del processo[32].

In precedenza, però, i tribunali ordinari rumeni avevano interpretato la decisione n. 297 ritenendo che la portata dell'art. 155, par. 1, del codice penale andasse ristretta e quindi reputando che il termine di prescrizione venisse interrotto da atti che avrebbero dovuto essere comunicati all'indagato o all'imputato. Due delle tre questioni pregiudiziali rimesse alla Corte di giustizia nella causa *Lin* erano pertanto funzionali a comprendere se il sistema nazionale di prescrizione della responsabilità penale fosse compatibile con il diritto dell'Unione visto che, a seguito degli interventi della Corte costituzionale rumena, esso non aveva previsto per un periodo di tempo la possibilità di interrompere i termini di prescrizione, generando così un problema di impunità rispetto a comportamenti criminali lesivi degli interessi finanziari dell'Unione europea. La terza questione riguardava la compatibilità con il diritto dell'Unione di una disciplina nazionale che prevede la responsabilità disciplinare dei magistrati ove essi disapplichino la giurisprudenza di una Corte costituzionale o di un organo giurisdizionale supremo se ritengono che essa contrasti con il diritto dell'Unione[33].

Nelle sue conclusioni, l'Avvocato generale Sánchez-Bordona ha riassunto le prime due questioni pregiudiziali ritenendo che tramite esse il giudice del rinvio abbia chiesto alla Corte di stabilire se l'art. 325, par. 1, TFUE, in combinato disposto *inter alia* con la decisione 2006/928 istitutiva del

[32] Per questa ricostruzione si veda causa C-107/23, Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia, 22 febbraio 2023, disponibile *online*.
[33] *Ibidem*.

meccanismo di cooperazione e verifica (MCV) nei confronti della Romania[34] e con l'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali, osti alle norme e alla

[34] Come noto, il caso della Bulgaria e della Romania rispetto al loro ingresso nell'Unione fu peculiare, visto che esse avrebbero dovuto aderire nel 2004 in occasione del grande allargamento a Est ma, per ragioni connesse alla lentezza del processo di riforma condotto nei due Stati, soprattutto quanto ai settori giudiziario e amministrativo, si preferì rinviare al 2007 (Consiglio europeo di Copenaghen, *Conclusioni della Presidenza*, 12-13 dicembre 2002, punti 14-15). Il Trattato di adesione fu firmato il 25 aprile 2005 e nel Protocollo relativo alle condizioni e modalità d'ammissione furono poste previsioni concernenti le misure di salvaguardia ora menzionate. All'art. 37, si stabiliva che, nell'ipotesi in cui Bulgaria o Romania non avessero osservato gli impegni assunti nel contesto dei negoziati di adesione, recando in tal modo pregiudizio al funzionamento del mercato interno, o anche nel caso in cui fosse stato possibile identificare un rischio imminente di pregiudizio, la Commissione avrebbe potuto, entro un periodo massimo di tre anni dalla data di adesione e su richiesta motivata di uno Stato membro o di propria iniziativa, adottare regolamenti o decisioni, definendo opportune misure. Tali misure avrebbero dovuto essere proporzionate, non discriminatorie, inidonee a provocare forme di restrizione dissimulata agli scambi tra gli Stati membri e sarebbero state mantenute per il tempo strettamente necessario. Misure analoghe avrebbero potuto essere assunte, ai sensi dell'art. 38, in presenza di carenze gravi o di rischio imminente di carenze gravi quanto al rispetto degli obblighi concernenti la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale. Pertanto, la Commissione europea, tramite due decisioni adottate nel 2006, istituì il MCV per Bulgaria (decisione 2006/929/CE della Commissione, del 13 dicembre 2006, che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Bulgaria per rispettare i parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata) e Romania (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). In entrambi gli atti, all'art. 1, si specificava che ogni anno, entro il 31 marzo, i due Stati membri avrebbero dovuto riferire alla Commissione sui progressi compiuti quanto al rispetto dei parametri di riferimento individuati nell'allegato delle decisioni e, all'art. 2, che la Commissione avrebbe dovuto trasmettere al Parlamento europeo e al Consiglio le proprie osservazioni e conclusioni in merito alle relazioni presentate da Bulgaria e Romania. Nel considerando n. 9 del preambolo di ciascuna decisione si sottolineava che esse sarebbero state abrogate non appena tutti i parametri di riferimento fossero stati rispettati in maniera soddisfacente. Con due decisioni del 2023, la Commissione ha rilevato che i parametri di riferimento erano ormai rispettati in maniera soddisfacente in entrambi gli Stati membri e, pertanto, ha abrogato le decisioni istitutive (decisione (UE) 2023/1785 della Commissione del 15 settembre 2023 che abroga la decisione 2006/929/CE che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Bulgaria per rispettare i parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata e decisione (UE) 2023/1786 della Commissione del 15 settembre 2023 che abroga la decisione 2006/928/CE 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). Un ricorso proposto al fine di ottenere l'annullamento di queste decisioni è stato dichiarato irricevibile dal Tribunale dell'Unione per carenza di legittimazione ad agire (Tribunale 3 febbraio 2025, T-1126/23, *Asociaţia Iniţiativa pentru Justiţie/Commissione*). La causa è ora pendente dinanzi alla Corte di giustizia (C-284/25, *Asociaţia Iniţiativa pentru Justiţie/Commissione*). Per un'introduzione al MCV, si rinvia ad A. ROSANÒ, *Not another EU report! Il meccanismo di cooperazione e verifica quale strumento di promozione dello Stato di diritto e i suoi effetti sul processo di allargamento*, in *Quaderni AISDUE*, serie speciale, n. 2, 2022, p. 357 ss.

giurisprudenza nazionali sull'interruzione dei termini di prescrizione della responsabilità penale, tenuto conto del rischio di impunità per fatti costitutivi di frode grave agli interessi finanziari dell'Unione [35]. Al riguardo, l'Avvocato generale ha sostenuto che non è possibile dare un'interpretazione delle norme costituzionali e della giurisprudenza rumena sull'interruzione dei termini di prescrizione della responsabilità penale nel periodo 2018-2022 che non si ponga in contrasto con le decisioni della Corte costituzionale, visto che esse esprimono in maniera definitiva il contenuto del diritto vigente in Romania e che la loro dottrina rappresenta l'ultima parola circa la legge nazionale[36].

Si tratta allora di stabilire se il diritto nazionale, come risultante dall'interpretazione resa dalla Corte costituzionale, violi l'obbligo di sottoporre a sanzioni penali effettive e dissuasive le frodi gravi recanti pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione[37]. Sul punto, l'Avvocato generale ha rilevato che spetta sicuramente agli Stati membri assicurare che le norme applicabili ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione non siano concepite in modo tale da presentare un rischio sistemico d'impunità[38], come spetta al giudice del rinvio verificare se, a causa della giurisprudenza della Corte costituzionale, la Romania corra un rischio sistemico d'impunità per i reati di frode grave lesivi degli interessi finanziari dell'Unione europea e per i connessi reati di corruzione, visto che, in tal caso, la Romania non rispetterebbe l'obbligo specifico di conformarsi ai parametri di riferimento individuati nella decisione istitutiva del MCV[39].

Va detto che l'art. 325, par. 1, TFUE e la decisione istitutiva del MCV hanno effetto diretto[40] e per via del principio del primato del diritto

---

[35] Conclusioni dell'Avv. gen. Sánchez-Bordona, del 29 giugno 2023, C-107/23 PPU, *Lin*, par. 49-50.
[36] *Ivi*, par. 69.
[37] *Ivi*, par. 70.
[38] *Ivi*, par. 73.
[39] *Ivi*, par. 83.
[40] Per quanto riguarda natura ed effetti del MCV, si rinvia a Corte giust. 18 maggio 2021, C-83/19, C-127/19, C195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, *Asociaţia "Forumul Judecătorilor din România"* e 21 dicembre 2021, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, *Euro Box Promotion e a.* Per un commento alla prima pronuncia, O. KADLEC, D. KOSAR, *Romanian version of the rule of law crisis comes to the ECJ: The AFJR case is not just about the Cooperation and Verification Mechanism*, in *CMLR*, n. 6, 2022, p. 1823 ss. e M. MORARU, R. BERCEA, *The First Episode in the Romanian Rule of Law Saga: Joined Cases C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 and C-397/19, Asociaţia 'Forumul Judecătorilor din România, and their follow-up at the national level*, in *ECLR*, n. 1, 2022, p. 82 ss. Per un commento alla seconda pronuncia, F. WEBER, *The Identity of Union Law in Primacy: Piercing Through Euro Box Promotion and Others*, in *EP*, n. 7, 2022, p. 749 ss. e P. FILIPEK, M. TOBOROWSKI, *Decoding the Euro Box Promotion case:*

dell'Unione rendono inapplicabile qualsiasi disposizione nazionale contrastante[41]. Posto che sia l'uno sia l'altra si applicano nel procedimento considerato, il giudice del rinvio, in ragione dell'art. 51, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali, deve assicurarsi che i diritti garantiti dalla Carta siano rispettati, in particolare per quel che riguarda il principio di *lex mitior*[42]. Esso si applica alle norme di diritto penale sostanziale e non a quelle di diritto processuale[43]. Dato che la giurisprudenza rumena conferma che le norme sulla prescrizione hanno natura sostanziale e che, in assenza di un'armonizzazione dei termini di prescrizione per i reati contro gli interessi finanziari dell'Unione, spetta a ciascuno Stato membro stabilire quale natura abbiano le proprie norme in materia[44], ne consegue che il principio di *lex mitior* trova applicazione e non osta a tale conclusione il fatto che, nel caso concreto, l'effetto favorevole deriverebbe da decisioni di una corte costituzionale, anziché da un intervento del legislatore, visto che la Corte costituzionale rumena, dichiarando incostituzionale l'art. 155, par. 1, del codice penale, avrebbe agito come un legislatore negativo, le cui pronunce hanno un valore vincolante al pari delle leggi[45]. Quindi, il principio di *lex mitior* giustifica l'esenzione dalla responsabilità penale, con la conseguenza che il diritto dell'Unione non impone la disapplicazione della giurisprudenza della Corte costituzionale rumena, per quanto i suoi effetti comportino l'impunità di taluni soggetti responsabili di reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione[46].

Ulteriormente, l'Avvocato generale ha affermato che, qualora la Corte di giustizia avesse ritenuto che il principio di *lex mitior* come previsto dalla Carta dei diritti fondamentali non si applicasse, si sarebbe dovuto verificare se l'ordinamento rumeno prevedeva uno standard di tutela più elevato, in ragione di quanto disposto dall'art. 53 della Carta[47]. Coerentemente a quanto sostenuto dalla Corte in *Åkerberg Fransson*[48] e *Melloni*[49], quando in un determinato

Independence of constitutional courts, equality of States, and the clash in judicial standards in view of the principle of primacy, in *CMLR*, n. 3, 2024, p. 831 ss.

[41] Conclusioni *Lin*, citt., par. 84.

[42] *Ivi*, par. 86-87, 89.

[43] *Ivi*, par. 102.

[44] *Ivi*, par. 104, 107.

[45] *Ivi*, par. 113, 115.

[46] *Ivi*, par. 129-130.

[47] Ai sensi del quale nessuna disposizione della Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l'Unione o tutti gli Stati membri sono parti contraenti (in particolare, la CEDU) e dalle costituzioni degli Stati membri.

[48] Sentenza *Åkerberg Fransson*, punto 29.

[49] Corte giust. 26 febbraio 2013, C-399/11, *Melloni*, punto 60.

ambito l'azione degli Stati membri non sia interamente determinata dal diritto dell'Unione, essi restano liberi di applicare standard nazionali di tutela, i quali però non devono compromettere né il livello di protezione previsto dalla Carta, né il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione[50]. Nel caso in discussione, ove non si fosse ammesso che trovava applicazione lo standard derivante dall'art. 49 della Carta, si sarebbe dovuto giungere a concludere che la Corte costituzionale rumena aveva definito uno standard di tutela più elevato. Esso di certo avrebbe sollevato problemi in relazione all'art. 325 TFUE e alle norme che lo mettevano in pratica, ma comunque avrebbe dovuto essere fatto salvo, considerato che diminuire il livello di tutela del principio della *lex mitior* per salvaguardare gli interessi finanziari dell'Unione sarebbe stato incompatibile con il valore dello Stato di diritto[51]. Ne deriva che il primato del diritto dell'Unione non avrebbe avuto effetto e il giudice del rinvio non avrebbe dovuto disapplicare la giurisprudenza della Corte costituzionale per garantire il rispetto dell'art. 325, par. 1, TFUE e della decisione istitutiva del MCV[52].

Quanto alla terza questione, l'Avvocato generale ha reputato che gli artt. 2 e 19, par. 1, secondo comma, TUE debbano essere interpretati nel senso che ostano a una normativa o a una prassi nazionale che consenta di far sorgere la responsabilità disciplinare di un giudice nazionale per qualsiasi inosservanza delle decisioni della Corte costituzionale o della Corte di cassazione nazionale. Essi non ostano tuttavia all'insorgere di una siffatta responsabilità disciplinare nei casi eccezionali di comportamenti gravi e totalmente inescusabili dei giudici, consistenti nel violare deliberatamente e in mala fede, o con negligenza particolarmente grave e grossolana, le norme del diritto nazionale e dell'Unione sul cui rispetto essi devono vigilare[53].

3.1. *La causa* Lin*: la sentenza della Corte di giustizia*

Nella propria sentenza, la Corte di giustizia ha considerato che una situazione giuridica in cui la normativa di uno Stato membro sull'interruzione del termine di prescrizione della responsabilità penale è stata invalidata dalla

[50] Conclusioni *Lin*, citt., par. 131-137.
[51] *Ivi*, par. 146-151.
[52] *Ivi*, par. 152.
[53] *Ivi*, par. 154-159. Con riferimento alla terza questione pregiudiziale, l'Avvocato generale riprende il ragionamento svolto in precedenza dalla Corte di giustizia nella già menzionata sentenza *Euro Box Promotion*, nonché in Corte giust. 22 febbraio 2022, C-430/21, *RS* (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle).

Corte costituzionale nazionale, senza che il legislatore abbia posto rimedio a ciò per un periodo di quasi quattro anni, è incompatibile con l'obbligo di assicurare che i casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione siano passibili di sanzioni penali effettive e dissuasive e comporta il rischio intrinseco che numerosi di tali casi non possano essere perseguiti[54]. Spetta allora ai giudici nazionali dare piena efficacia all'obbligo in questione, eventualmente disapplicando disposizioni interne che ostino all'applicazione di quelle sanzioni, nonché le pronunce rese da organi giudiziari nazionali che, contrastando con il suddetto obbligo, creino o aumentino il rischio sistemico di impunità per i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione[55].

Tuttavia, va verificato se l'obbligo di disapplicazione non si ponga in contrasto con la tutela dei diritti fondamentali[56]. Al riguardo, un aspetto messo in evidenza dalla Corte di giustizia concerne il fatto che le pronunce con le quali la Corte costituzionale rumena aveva dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 155, par. 1, del codice penale si fondavano sul principio di legalità dei reati e delle pene, inteso con riferimento al profilo dei requisiti di prevedibilità e determinatezza delle legge penale, mentre fu in seguito l'Alta Corte di cassazione e giustizia, ossia l'organo giurisdizionale supremo dell'ordinamento rumeno, a riconoscere che le norme sulle cause di interruzione, come risultanti dall'interpretazione della Corte costituzionale, si sarebbero applicate retroattivamente, in virtù del principio della *lex mitior*[57].

Quindi, si possono identificare due standard nazionali di tutela: uno inerente alla prevedibilità della legge penale e un altro relativo all'applicazione retroattiva della legge penale favorevole. In forza del primo, era stato neutralizzato l'effetto interruttivo della prescrizione nel periodo compreso tra il 25 giugno 2018, data di pubblicazione della sentenza n. 297/2018 della Corte costituzionale, e il 30 maggio 2022, data di entrata in vigore del decreto-legge n. 71/2002. Sulla base del secondo, la neutralizzazione dell'effetto interruttivo sarebbe valsa anche in relazione ad atti processuali verificatisi ancor prima del 25 giugno 2018, ma dopo l'entrata in vigore del codice penale il 1° febbraio 2014, ossia per un periodo superiore a quattro anni[58]. Per questo motivo, il secondo standard di tutela avrebbe dovuto essere considerato tale da compromettere il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione e i giudici nazionali non avrebbero dovuto applicarlo nell'ambito di procedimenti

[54] Corte giust. 24 luglio 2023, C-107/23 PPU, *Lin*, punto 94.
[55] *Ivi*, punto 97-99.
[56] *Ivi*, punto 100.
[57] *Ivi*, punto 74.
[58] *Ivi*, punto 122.

giurisdizionali diretti a sanzionare penalmente reati di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione[59], mentre non sarebbero stati tenuti a disapplicare il primo[60].

Con riferimento alla terza questione pregiudiziale, i giudici di Lussemburgo hanno affermato che al giudice nazionale che ha esercitato la facoltà o che si è conformato all'obbligo di sottoporre alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE non può essere impedito di applicare immediatamente il diritto dell'Unione in modo conforme a una pronuncia o alla giurisprudenza della Corte: reputare altrimenti ridurrebbe l'effetto utile di tale articolo[61]. Una normativa o una prassi nazionale ai sensi della quale le decisioni della Corte costituzionale, nonché dell'organo giurisdizionale supremo dello Stato membro, vincolano i giudici ordinari anche quando questi sostengono, in ragione di una pronuncia resa in via pregiudiziale dalla Corte di giustizia, che la giurisprudenza derivante dalle suddette decisioni sia contraria al diritto dell'Unione è idonea a impedire ai giudici ordinari di garantire la piena efficacia dei dettami del diritto dell'Unione e l'effetto impeditivo può essere rafforzato dal regime di responsabilità disciplinare previsto per i giudici[62]. Ne deriva che il principio del primato del diritto dell'Unione osta a una normativa o a una prassi nazionale in forza della quale gli organi giurisdizionali nazionali ordinari di uno Stato membro sono vincolati dalle decisioni della Corte costituzionale, nonché da quelle dell'organo giurisdizionale supremo di tale Stato membro, e non possono, per tale motivo e con il rischio che sorga la responsabilità disciplinare dei giudici interessati, disapplicare d'ufficio la giurisprudenza risultante da tali decisioni, anche se essi ritengono, alla luce di una sentenza della Corte, che tale giurisprudenza sia contraria a disposizioni del diritto dell'Unione aventi effetto diretto[63].

4. *La causa* Lin II

A seguito della sentenza *Lin*, confermata da alcune ordinanze successive[64], la Camera penale dell'Alta Corte di cassazione e giustizia rumena ha deciso di

[59] *Ivi*, punti 123-124.
[60] *Ivi*, punto 125.
[61] *Ivi*, punti 134.
[62] *Ivi*, punti 134-135.
[63] *Ivi*, punto 137.
[64] Corte giust. 9 gennaio 2024, C-75/23, *Parchetul de pe lângă Tribunalul Braşov* e 9 gennaio 2024, C-131/23, *Unitatea Administrativ Teritorială Judeţul Unitatea Administrativ Teritorială Judeţul Braşov*.

conformarsi all'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia e la Corte di appello di Bucarest ha inflitto una condanna, procedendo a disapplicare la decisione n. 67/2022 dell'Alta Corte. Tuttavia, il 17 giugno 2024, la Sezione per l'interpretazione di questioni di diritto di quest'ultimo organo giudiziario ha stabilito che la decisione 358/2022 della Corte costituzionale avrebbe dovuto essere applicata retroattivamente e che i tribunali di grado inferiore non avrebbero potuto ignorare le sentenze precedenti dell'Alta Corte che fossero allineate a quella pronuncia[65]. In particolare, la Sezione ha evidenziato che nell'ordinamento rumeno la prescrizione della responsabilità penale è un istituto di diritto sostanziale, soggetto, tra l'altro, al principio della *lex mitior*, il quale concretizza il principio di legalità dei reati e delle pene[66]. Ne deriva che la disapplicazione dell'interpretazione data dalla sentenza n. 67/2022 integrerebbe una violazione sia del suddetto principio sia di quello di certezza del diritto, conducendo così a un'applicazione differenziata del trattamento giuridico del concorso di leggi nel tempo a seconda che il reato sia reputato lesivo degli interessi finanziari dell'Unione o meno[67].

Ulteriormente, con la sentenza n. 16/2024, la medesima Sezione per l'interpretazione di questioni di diritto ha riconosciuto che gli atti processuali adottati prima del 25 giugno 2018 interrompono la prescrizione della responsabilità penale, a prescindere dall'importo del danno e senza che sia necessario valutare concretamente un rischio sistemico di impunità, in tutti i casi aventi a oggetto reati contro gli interessi finanziari dell'Unione europea e reati di corruzione, solo se la legge penale più favorevole è il codice penale o una disciplina speciale recante disposizioni penali, nella versione in vigore tra il 1° febbraio 2014 e il 24 giugno 2018[68]. Inoltre, ha stabilito che gli atti processuali per i quali esiste un obbligo legale di comunicazione all'indagato o all'imputato dopo il 30 maggio 2022 interrompono il decorso del termine di prescrizione della responsabilità penale solo per quanto riguarda i fatti commessi a partire da quella data o, per quel che concerne i fatti compiuti in precedenza, solo se la legge penale più favorevole è il codice penale o la normativa speciale contenente disposizioni penali, nella versione in vigore dal

[65] F. PEIRONE, *Time Clash: the Court of Justice Limits the Temporal Scope of Lex Mitior. ECJ (Grand Chamber) 24 July 2023, Case C-107/23 PPU, Lin*, in *ECLR*, n. 4, 2024, p. 613.
[66] Causa C-280/25 [Lin II], Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia, punto 10, disponibile *online*.
[67] *Ivi*, punto 11.
[68] *Ivi*, punto 12.

30 maggio 2022[69]. È stato poi confermato che la prescrizione dei reati si configura come istituto di diritto penale sostanziale[70].

In tale contesto si inserisce la causa *Lin II*, la quale trae origine da un rinvio pregiudiziale formulato dall'Alta Corte di cassazione e giustizia nell'ambito di un procedimento per ricorso per cassazione proposto dalla procura presso la Corte d'Appello di Oradea contro una sentenza con la quale quest'ultima aveva disposto l'archiviazione di un procedimento a causa del decorso del termine di prescrizione della responsabilità penale per un caso di complicità in evasione fiscale continuata. La procura lamentava che sia prima del 25 giugno 2018 sia dopo il 30 maggio 2022 erano stati compiuti atti processuali che avevano interrotto la prescrizione. Dichiararla intervenuta avrebbe quindi comportato un contrasto con la sentenza *Lin*, ove è stato riconosciuto che il principio della *lex mitior* non dovrebbe produrre effetti anche nei confronti degli atti processuali redatti prima del 25 giugno 2018[71].

Per questo, l'Alta Corte pone due quesiti pregiudiziali alla Corte di giustizia. Il primo è diretto a stabilire se, in assenza di una disposizione di diritto interno relativa a tale profilo, il diritto dell'Unione debba essere interpretato nel senso che una frode è considerata grave solamente qualora riguardi un importo superiore a cinquantamila euro[72]. La questione è connessa principalmente al fatto che la Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee del 1995 prevede che per i reati che integrano una frode ai suddetti interessi ogni Stato membro deve introdurre sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive che comprendano, almeno nei casi di frode grave, pene privative della libertà personale e che l'importo minimo per considerare grave una frode non può essere superiore, appunto, ai cinquantamila euro[73]. Al riguardo, il giudice del rinvio reputa che tale soglia di valore non esprima l'unico criterio di cui tenere conto, ma un semplice limite massimo che gli Stati membri devono prendere in considerazione[74].

Il secondo quesito, formulato nel caso di risposta negativa al precedente, riguarda la possibilità che, in forza del diritto dell'Unione come risultante

[69] *Ivi*, punto 13.
[70] *Ivi*, punto 18.
[71] *Ivi*, punti 1-5.
[72] *Ivi*, punti 20-27.
[73] Si veda l'art. 2, par. 2, dell'atto del Consiglio, del 26 luglio 1995, che stabilisce la Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee. La Convenzione è stata sostituita dalla già ricordata direttiva (UE) 2017/1371 a partire dal 6 luglio 2019. Ai fini delle cause *Lin* e *Lin II*, all'epoca dei fatti, la disciplina da considerare era quella risultante dalla Convenzione.
[74] Sintesi *Lin II*, punto 47.

dall'interpretazione datane dalla Corte di giustizia in *Lin*, il giudice di diritto interno debba disapplicare lo standard nazionale relativo al principio di *lex mitior*[75]. Da tale standard deriverebbe che il riconoscimento dell'effetto interruttivo della prescrizione degli atti processuali intervenuti prima che fosse invalidata la disposizione legislativa nazionale che disciplina le cause di interruzione dei termini di prescrizione della responsabilità penale è incompatibile con il divieto di applicare la *lex tertia*, ossia con il principio di rango costituzionale che, con riferimento all'identificazione della legge penale più favorevole, fa divieto di creare in via interpretativa un *mixtum compositum*, vale a dire «un diritto desiderato ma inesistente»[76], e che così restringe la scelta a quella tra le due opzioni possibili che sia più vantaggiosa per il reo.

5. *Considerazioni critiche*

La sentenza *Lin* e il rinvio pregiudiziale in *Lin II* confermano che, più spesso che non, si può porre un problema relativo all'armonico e contemporaneo perseguimento delle esigenze di tutela dei diritti fondamentali e degli interessi finanziari dell'Unione europea. In ragione del suo ruolo di interprete del diritto sovranazionale, spetta alla Corte di giustizia sostenere per via ermeneutica i giudici nazionali, favorendo l'identificazione di un punto di equilibrio tra ragioni che potrebbero entrare in rotta di collisione.

Talora, però, l'individuazione di tale punto può risultare estremamente complessa anche per i giudici di Lussemburgo, come testimoniano le vicende di quella che, ormai, può essere chiamata la saga *Lin*[77]. La prima pronuncia resa dalla Corte di Lussemburgo al riguardo ha suscitato ampio interesse tra i commentatori, visto che, come in *Taricco*, la questione che veniva in rilievo atteneva all'effettività nella protezione dei diritti e degli interessi finanziari dell'Unione ma, a differenza di *Taricco*, la violazione del diritto dell'Unione non si era ancora verificata perché si era formato un giudicato di condanna nei confronti degli autori dei reati lesivi di quegli interessi[78]. Vi è stato chi ha posto in evidenza che la Corte si è discostata dalle conclusioni dell'Avvocato

[75] *Ivi*, punto 29.
[76] M. GALLO, *Appunti di diritto penale. Vol. I: La legge penale*, Torino, 1999, p. 12.
[77] La quale potrebbe arricchirsi di un nuovo capitolo, visto che il 21 luglio 2025 è stato depositato in Corte un ulteriore rinvio pregiudiziale proveniente dall'Alta Corte di cassazione e giustizia rumena, di cui però non sono ancora noti i dettagli (C-496/25, *Lin III*).
[78] F. GUELLA, *Accettabilità (provvisoria) di infrazioni UE motivate da ragioni interne di costituzionalità: primato e superamento del precedente nazionale in un "caso Taricco" rumeno*, in *DPCE online*, n. 4, 2023, p. 3675.

generale, il quale aveva avanzato l'idea di un'estensione dell'art. 49, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali alle norme che interrompono la prescrizione della responsabilità penale quando rientrano nell'ambito del diritto penale sostanziale[79]. Non solo: la Corte ha anche deciso di non seguire la proposta avanzata dall'Avvocato generale di fare prevalere lo standard nazionale di tutela nel caso in cui la stessa Corte avesse escluso che l'art. 49, par. 1, trovasse applicazione, sostenendo che il principio della *lex mitior* poteva aumentare il rischio sistemico che non venissero sanzionati reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione[80].

Sul punto, è stato notato che l'Avvocato generale Sánchez Bordona ha cercato di utilizzare la causa *Lin* per favorire lo sviluppo della giurisprudenza della Corte sull'applicazione retroattiva della legge penale favorevole, così da offrire «un livello elevato di salvaguardia e non solo una protezione *de minimis*»[81].

Al riguardo, giova ricordare che nell'ordinamento internazionale il principio della retroattività della legge penale favorevole trova espressione in alcuni trattati dedicati al rispetto dei diritti umani. Per esempio, l'art. 15, par. 1, del Patto internazionale sui diritti civili e politici riconosce tra l'altro che, se posteriormente alla commissione del reato la legge prevede l'applicazione di una pena più lieve, il colpevole deve beneficiarne. La medesima disposizione si trova riprodotta all'art. 9 della Convenzione interamericana sui diritti umani.

Invece, la Convenzione europea sui diritti dell'uomo (CEDU) nulla dispone al riguardo. L'art. 7, par. 1, CEDU si limita a stabilire che nessuno può essere condannato per una azione o una omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o internazionale e che non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso, ammettendo così solamente l'irretroattività della legge penale sfavorevole. Proprio per questo motivo, per molto tempo, sia la Commissione europea dei diritti dell'uomo[82]

[79] R.A. GARCÍA, *Límites y contra-límites en la aplicación nacional de la CDFUE, y "preeminencia" del Derecho de la UE (STJUE 24 julio 2023, C-107/23 PPU, asunto Lin)*, in *REDE*, n. 1, 2024, p. 157.
[80] *Ibidem*.
[81] M. BONELLI, *Growing pains: Direct effect, primacy and fundamental rights after Lin*, in *CMLR*, n. 4, 2024, p. 1045. La citazione è tratta dalle Conclusioni *Lin*, punto 100.
[82] Commissione europea dei diritti dell'uomo 6 marzo 1978, ric. n. 7900/77, *X/Germania*, p. 72.

sia la Corte EDU[83] negarono che l'articolo in questione tutelasse anche il principio della *lex mitior*.

Tuttavia, in anni più recenti, la Corte di Strasburgo è arrivata a superare tale interpretazione, fondata sul dato testuale, ritenendo che sia progressivamente emerso un consenso a livello europeo e internazionale circa il fatto che quello della retroattività della legge penale favorevole sia uno dei principi fondamentali del diritto penale e che sia coerente con il valore dello Stato di diritto applicare a ciascun fatto punibile la pena che il legislatore ritiene proporzionata[84]. Secondo un Autore, ciò andrebbe ricondotto al fatto che l'art. 49, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali riconduce il principio in parola nell'alveo del principio di legalità dei reati e delle pene[85]. Dunque, nel sistema CEDU, infliggere una pena più grave soltanto perché era prevista al momento della commissione del reato significherebbe applicare a scapito dell'imputato le regole che governano la successione delle leggi penali nel tempo ed equivarrebbe a non tenere conto di eventuali modifiche legislative favorevoli intervenute prima della condanna e a continuare a comminare pene che lo Stato considera ormai eccessive[86]. Inoltre, l'obbligo di applicare la legge penale le cui disposizioni sono più favorevoli all'imputato è coerente con un altro elemento essenziale dell'art. 7 CEDU, ossia la prevedibilità delle pene[87]. Tale lettura è stata ribadita nel corso del tempo[88].

Per quel che riguarda l'ordinamento dell'Unione europea, va preliminarmente ricordato che, prima che venisse adottata la Carta dei diritti fondamentali, la Corte di giustizia aveva provveduto a elaborare un *Bill of Rights* non scritto giungendo ad asserire, a partire dalla sentenza *Stauder* del 1969 e pur nel silenzio dei trattati dell'epoca, che i diritti fondamentali fanno parte dei principi generali del diritto sovranazionale[89] e che la giustificazione di ciò va identificata nelle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri[90] e negli impegni internazionali assunti da essi attraverso convenzioni relative

[83] Corte EDU 5 dicembre 2000, ric. n. 35574/97, *Le Petit/Regno Unito*, punto 2 della parte in diritto e 6 marzo 2003, ric. n. 41171/98, *Zaprianov/Bulgaria*, punto 6 della parte in diritto.
[84] Corte EDU 17 settembre 2009, ric. n. 10249/03, *Scoppola/Italia (n. 2)*, punti 106, 108.
[85] M. TIMMERMAN, *Legality in Europe. On the principle "nullum crimen, nulla poena sine lege" in EU law and under the ECHR*, p. 11, nota 9, EUI PhD Thesis, 2018, disponibile *online*.
[86] *Scoppola/Italia (n. 2)*, cit., punto 108.
[87] *Ivi*, punto 109.
[88] Si vedano, per esempio, Corte EDU 24 gennaio 2017, ric. n. 67503/13, *Koprivnikar/Slovenia*, punto 49 e 12 gennaio 2016, ric. n. 33427/10, *Gouarré Patte/Andorra*, punto 28.
[89] Corte giust. 12 novembre 1969, 29/69, *Stauder*, punto 7.
[90] Corte giust. 17 dicembre 1970, 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, punti 3-4.

alla tutela dei diritti[91], *in primis* la CEDU[92]. In questo modo, la Corte di Lussemburgo arrivò, di volta in volta, in ragione delle peculiarità dei casi prospettati, a dare rilievo a specifiche fattispecie[93].

Tale impostazione portò, nel 1984, al riconoscimento del fatto che il principio di irretroattività della legge penale sfavorevole, comune agli ordinamenti di tutti gli Stati membri e sancito dall'art. 7 CEDU, è parte integrante dei principi generali di cui la Corte deve garantire l'osservanza[94].

Quanto invece alla retroattività della legge penale favorevole, il processo è stato più travagliato. Per lungo tempo, infatti, la Corte si è limitata a riconoscere che il diritto dell'Unione non osta all'applicazione di tale principio se riconosciuto dal diritto nazionale[95]. La spiegazione è da ricondurre probabilmente alla circostanza che non in tutti gli Stati membri rientra tra i fondamenti del diritto penale. Infatti, come ricordato dall'Avvocato generale Kokott in *Niselli*, esso non era ammesso né in Irlanda, né nel Regno Unito[96]; tuttavia, aggiungeva l'Avvocato generale, posto che nella maggior parte dei sistemi nazionali la situazione era diversa, che, nel 2000, era stata adottata la Carta dei diritti fondamentali, il cui art. 49, par. 1, come si diceva, conteneva (e contiene) una previsione dedicata al principio di *lex mitior* e che esso era stato accolto nel diritto comunitario derivato quanto alle sanzioni amministrative concernenti irregolarità lesive degli interessi finanziari dell'Unione[97], ciò avrebbe dovuto condurre a considerarlo non esclusivamente come un principio di diritto nazionale, ma anche come un principio generale del diritto sovranazionale[98]. In quell'occasione, la Corte non rispose sul punto

[91] Corte giust. 14 maggio 1974, 4/73, *Nold*, punto 13.
[92] Corte giust. 28 ottobre 1975, 36/75, *Rutili*, punto 32.
[93] Per una ricostruzione quanto all'evoluzione giurisprudenziale registratasi in materia, si vedano, senza pretesa di esaustività, M.H. MENDELSON, *The European Court of Justice and Human Rights*, in *YEL*, n. 1, 1981, p. 125 ss.; G. L. TOSATO, *La tutela dei diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte delle Comunità europee*, in *Studi in onore di Giuseppe Sperduti*, Milano, 1984, p. 717 ss.; G. GAJA, *Aspetti problematici della tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in *RDI*, 1988, p. 588 ss.; H.G. SCHERMERS, *The European Communities Bound by Fundamental Human Rights*, in *CMLR*, n. 2, 1990, p. 29 ss.; G. TESAURO, *I diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, n. 2, 1992, p. 426 ss.
[94] Corte giust. 10 luglio 1984, 63/83, *Kirk*, punti 21-22.
[95] Corte giust. 14 dicembre 1995, C-163/94, C-165/94 e C-250/94, *Sanz de Lera e a.*, punto 14; 26 settembre 1996, C-341/94, *Allain*, punto 12; 29 ottobre 1998, C-230/97, *Awoyemi*, punti 36, 45.
[96] Conclusioni dell'Avv. gen. Kokott, del 10 giugno 2004, C-457/02, *Niselli*, punto 64.
[97] Si veda l'art. 2, n. 2, del già ricordato regolamento (CE, Euratom) 2988/1995.
[98] Conclusioni *Niselli*, citt., punti 64, 66. In precedenza, altri Avvocati generali avevano espresso posizioni differenti (conclusioni dell'Avv. gen. Fennelly, del 7 marzo 1996, C-

ma, a distanza di pochi mesi, in un *obiter dictum* della sentenza *Berlusconi*, evidenziò che il principio dell'applicazione retroattiva della pena più mite fa parte delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e che, pertanto, esso deve essere considerato componente integrante dei principi generali del diritto dell'Unione che il giudice nazionale deve osservare quando applica il diritto interno adottato per attuare l'ordinamento sovranazionale[99].

In seguito, nella pronuncia *Paoletti*, la Corte ha rilevato che il principio in parola è ricompreso nel diritto primario dell'Unione[100], la qual cosa si ricollega evidentemente al riconoscimento in favore della Carta, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, del medesimo valore giuridico dei Trattati, *ex* art. 6, par. 1, TUE. Da ultimo, è stato riconosciuto che il principio trova applicazione anche in relazione a una sanzione amministrativa, di natura penale, inflitta sulla base di una norma che, successivamente all'adozione di tale sanzione, è stata modificata in modo più favorevole alla persona sanzionata, purché tale modifica rifletta un mutamento di posizione sulla qualificazione penale dei fatti commessi da tale persona o sulla pena da applicare[101].

In *Lin*, la Corte di giustizia ha ritenuto di seguire un approccio fondato sulla distinzione tra il principio di legalità dei reati e delle pene sotto il profilo della prevedibilità e determinatezza della legge penale e l'applicazione retroattiva della legge penale favorevole. Il punto è che il ragionamento svolto dalla Corte al riguardo pare limitato[102], tanto da potere generare confusione. I dubbi concernono il fatto che, secondo quanto riconosciuto dalla Corte, il principio di legalità, declinato con riferimento alla prevedibilità e

341/94, *Allain*, punto 43 e conclusioni dell'Avv. gen. Léger, del 16 luglio 1998, C-230/97, *Awoyemi*, punti 31-32).

[99] Corte giust. 3 maggio 2005, C-387/02, C-391/02 e C-403/02, *Berlusconi e a.*, punti 68-69. Per un commento, F. MUNARI, *Direttive comunitarie non correttamente trasposte e loro effetti nei confronti degli individui*, in *DUE*, n. 2, 2006, p. 211 ss.; A. BIONDI, R. MASTROIANNI, *Joined Cases C-387/02, C-391/02 and C-403/02, Berlusconi and others*, in *CMLR*, n. 2, 2006, p. 553 ss.; A. LANZI, *I rapporti tra la legislazione penale nazionale e la normativa dell'Unione europea: il caso del falso in bilancio*, in *RIDPC*, 2006, p. 889 ss.; G. INSOLERA, V. MANES, *La sentenza della Corte di giustizia sul "falso in bilancio": un epilogo deludente?*, in *Cassazione penale*, n. 9, 2005, p. 2768 ss. Va ricordato, comunque, che sia in *Berlusconi* sia in *Niselli* (Corte giust. 11 novembre 2004, C-457/02) le questioni principali vennero risolte confermando l'interpretazione tradizionale secondo cui una direttiva non può avere come effetto, di per sé e indipendentemente da una legge interna di uno Stato membro adottata per la sua attuazione, di determinare o aggravare la responsabilità penale degli imputati.

[100] Corte giust. 6 ottobre 2016, C-218/15, *Paoletti e a.* Per un commento, A. ROSANÒ, *Principle of lex mitior, Is that you? - Case note on C-218/15, Paoletti and others*, in *NJECL*, n. 1, 2017, p. 6 ss.

[101] Corte giust. 1° agosto 2025, C-544/23, *BAJI Trans.*

[102] M. BONELLI, *op. cit.*, p. 1073.

determinatezza della legge penale, deve prevalere sulla tutela degli interessi finanziari, ma non lo stesso accade in relazione al principio di *lex mitior*, che comunque è un aspetto del principio di legalità in materia penale[103]. La Corte giustifica questa differenza considerando che l'applicazione del primo rimuove l'effetto interruttivo della prescrizione nel periodo compreso tra il 25 giugno 2018 e il 30 maggio 2022, mentre l'applicazione del secondo condurrebbe a una neutralizzazione che varrebbe anche per fatti verificatisi prima del 25 giugno 2018.

Tuttavia, deve notarsi che il rischio sistemico di impunità per i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione non è da ricondursi solamente alla seconda delle due ipotesi ora prospettate. Come evidenziato dalla Corte, le sentenze della Corte costituzionale hanno avuto l'effetto di «creare un rischio sistemico di impunità», mentre la sentenza dell'Alta Corte di cassazione e giustizia ha aumentato tale rischio[104]. Dunque, il principio di *lex mitior* come interpretato dall'Alta Corte di cassazione e giustizia aggrava la situazione provocata dalla prevedibilità e determinatezza della legge penale come intese dalla Corte costituzionale e questo giustifica il fatto che gli organi giurisdizionali nazionali devono disapplicare lo standard nazionale di tutela che lo concerne. Non è però chiaro perché non debba essere disapplicato altresì lo standard relativo a prevedibilità e determinatezza, considerato che anche in quella ipotesi è stato identificato un rischio sistemico e che, senza tale standard, l'altro non potrebbe operare.

Vero è che la Corte ha affermato che i requisiti di prevedibilità, di determinatezza e di irretroattività della legge penale costituiscono un'espressione particolare del principio della certezza del diritto, che costituisce un elemento essenziale dello Stato di diritto, ossia di uno dei valori su cui si basa l'Unione europea[105]. È però altresì vero che l'applicazione retroattiva della legge penale favorevole è stata riconosciuta come principio generale di diritto sovranazionale dalla Corte ed è contemplata dall'art. 49, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali, nonché che il rispetto dei diritti umani rientra a sua volta tra i valori fondativi dell'Unione.

Secondo un autore, tanto i principi di prevedibilità e determinatezza della legge penale quanto il principio di *lex mitior* sono riconducibili al valore dello Stato di diritto, però i primi opererebbero a un livello superiore rispetto alla

[103] E.-S. TĂNĂSESCU, B. SELEJAN-GUȚAN, *A turn of tide in the fight against corruption in Romania: the CJEU between systemic risk of impunity and fundamental rights*, in *ERA Forum*, n. 4, 2025, p. 581.
[104] *Lin*, cit., punti 98-99.
[105] *Ivi*, punto 114.

lex mitior, in quanto perentori e inderogabili. Essi vietano la legislazione retroattiva perché, per essere prevedibile, la legge deve necessariamente disporre per il futuro, non per il passato. Al contrario, il principio di *lex mitior* opera in relazione a eventi già verificatisi[106]. La tesi è suggestiva, ma non trova conferma nella pronuncia della Corte, come non trova conferma in quanto sostenuto dalla Corte una tesi alternativa che può essere qui avanzata per provare a fornire una spiegazione circa la posizione assunta dai giudici di Lussemburgo.

L'art. 15, par. 2, CEDU individua alcune figure di diritti assoluti, tra i quali rientra anche quello riconosciuto dall'art. 7 della medesima Convenzione. Perciò, il principio di legalità in materia penale non può andare soggetto a deroghe e, posta la coincidenza tra art. 7 CEDU e art. 49 della Carta dei diritti fondamentali e in forza dell'art. 52, par. 3, della Carta, il significato e la portata del diritto in questione nell'ordinamento dell'Unione devono essere gli stessi del diritto riconosciuto nel sistema CEDU. Ne deriva allora che anche nell'ordinamento dell'Unione il principio di legalità non è mai derogabile.

Eppure, ci si deve chiedere che cosa comprenda tale carattere di inderogabilità. Come specificato nelle Spiegazioni alla Carta dei diritti fondamentali, l'art. 49, par. 1, della Carta si contraddistingue per l'aggiunta della previsione relativa alla retroattività della legge penale più favorevole, che nel sistema CEDU non è presente *per tabulas*, ma è stata ricavata per via ermeneutica dalla Corte EDU. Dunque, sicuramente i profili della prevedibilità e determinatezza della legge penale, in quanto naturalmente ricompresi nell'alveo del principio di legalità in materia penale, hanno natura inderogabile. È opinabile invece che lo stesso valga con riferimento al principio della *lex mitior*, atteso il fatto che, nel sistema CEDU, si configura come una creazione ermeneutica, derivante da un consenso generale che la Corte EDU ha registrato sul punto considerando gli ordinamenti degli Stati parti della Convenzione, posto però che alcuni di essi non riconoscono tale principio[107]. Allora, ciò potrebbe giustificare la differente soluzione prospettata dalla Corte di giustizia.

In ogni caso, il ragionamento dei giudici di Lussemburgo pare offrire il fianco a una critica. Secondo la Corte EDU, è coerente con il principio dello Stato di diritto, di cui l'art. 7 è parte essenziale, aspettarsi che il giudice applichi a ogni reato la pena che il legislatore ritiene proporzionata. Infliggere una pena

[106] F. PEIRONE, *op. cit.*, p. 605-606.

[107] Peraltro, come ricordato *supra*, vi è chi sostiene che la Corte EDU avrebbe ammesso che l'art. 7 CEDU tutela anche il principio della *lex mitior* proprio per via di quanto disposto dalla Carta dei diritti fondamentali.

più pesante solamente perché era prevista al momento della commissione del reato significherebbe applicare a scapito dell'imputato le norme che regolano la successione delle leggi penali nel tempo ed equivarrebbe a non tenere conto di eventuali modifiche legislative favorevoli all'imputato stesso intervenute prima della condanna e a continuare a comminare pene reputate ormai eccessive. Perciò, l'obbligo di applicare la legge penale più favorevole si configura come un chiarimento delle regole sulla successione delle leggi penali e, come si ricordava in precedenza, si accorda con un altro elemento essenziale dell'art. 7, ossia la prevedibilità delle pene[108]. Dunque, riprendendo tale ragionamento e tenuto conto di quanto prescrive l'art. 52, par. 3, della Carta, anche nell'ordinamento dell'Unione il principio di *lex mitior* dovrebbe essere inteso come espressione del principio di certezza del diritto e, di conseguenza, del valore dello Stato di diritto. Perciò, rimane dubbio il fatto che, in relazione a esso, si ammetta la disapplicazione, esclusa invece per quel che riguarda prevedibilità e determinatezza della legge penale.

Ulteriormente, si ritiene che ci sia un problema di fondo da considerare, il quale contraddistingue la giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di tutela degli interessi finanziari dell'Unione: la nozione di rischio sistemico non è mai stata chiarita[109]. Pure in *Lin* la Corte di giustizia non ha colto l'occasione per offrire indicazioni ermeneutiche idonee a definire la portata del concetto in questione e, anzi, sembra avere complicato la situazione, visto che sia nella prima sia nella seconda delle due ipotesi ricordate in precedenza è stato registrato un rischio sistemico. Volendo, pare possibile inferire qualche elemento. Secondo la Corte, un rischio sistemico si verifica sia quando una legge determina la prescrizione della responsabilità penale in un gran numero di casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione per un periodo di circa quattro anni sia quando ciò si registra per un periodo superiore. Quindi, l'aspetto temporale dovrebbe avere una rilevanza minima e non sarebbe decisivo nel permettere di determinare la sussistenza di un rischio sistemico. L'attenzione va posta evidentemente sul «gran numero di casi», cioè su di un profilo di carattere quantitativo. Viene però da domandarsi se sia solamente questo a dovere essere preso in considerazione, atteso che i casi considerati in gran numero potrebbero avere una rilevanza economica limitata, mentre pochi casi potrebbero essere qualitativamente più importanti. La prima questione formulata nella causa *Lin II* potrebbe offrire alla Corte di giustizia la possibilità di fare chiarezza, tenendo conto altresì delle indicazioni fornite dal

[108] *Scoppola/Italia (n. 2)*, cit., punto 108.
[109] R.A. GARCÍA, *op. cit.*, p. 158.

giudice del rinvio, il quale ha messo in rilievo il fatto che, ai sensi della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, l'importo minimo per considerare grave una frode non può essere superiore a cinquanta mila euro e, però, tale soglia di valore non esprimerebbe l'unico criterio di cui tenere conto.

Infine, preme ricordare la presenza di un convitato di pietra: i controlimiti. Come riconosciuto dalla Corte di giustizia in *M.A.S. e M.B.*, il giudice nazionale deve disapplicare le disposizioni interne relative alla prescrizione che non permettano di perseguire la finalità di tutela degli interessi finanziari dell'Unione, a meno che ciò non contrasti con il principio di legalità dei reati e delle pene. Il secondo quesito pregiudiziale formulato in *Lin II* sembra prefigurare tale possibilità, per quanto il giudice del rinvio si sia sforzato di negare che l'interpretazione fornita in *Lin* contrasti con il divieto di *lex tertia*. Resta il fatto che la Corte costituzionale rumena potrebbe giungere a identificare un problema sotto questo punto di vista e, forte della sentenza *M.A.S. e M.B.*, scegliere di non conformarsi alla sentenza *Lin* per dare applicazione a uno standard di tutela dei diritti riconosciuto in Costituzione, eventualmente senza bisogno di avviare un dialogo con la Corte di giustizia, come decise di fare all'epoca la Corte costituzionale italiana.

6. *Conclusioni*

Nel presente scritto si è cercato di porre in evidenza che ormai è sempre più ricco il filone giurisprudenziale dedicato al rapporto problematico e all'individuazione di un punto di equilibrio tra diritti fondamentali e interessi finanziari nell'ordinamento dell'Unione europea. Le vicende relative alle cause *Lin* e *Lin II* confermano quanto complesso possa essere tale tema e quanto necessario sia il ruolo della Corte di giustizia nel guidare i giudici nazionali affinché entrambe le esigenze possano essere adeguatamente tutelate.

Tuttavia la soluzione prospettata dai giudici di Lussemburgo in *Lin* solleva inevitabilmente alcuni interrogativi, visto che si è ritenuto di potere distinguere tra prevedibilità e determinatezza della legge penale, da un lato, e *lex mitior*, dall'altro, attribuendo un valore inderogabile solamente ai primi due aspetti del principio di legalità dei reati e delle pene e facendo derivare conseguenze differenti sul piano della disapplicazione della disciplina rumena in materia di interruzione della prescrizione, come interpretata da Corte costituzionale e Alta Corte di cassazione e giustizia. Come si è cercato di chiarire in precedenza, anche il principio di *lex mitior* è riconducibile all'assetto assiologico dell'Unione europea, sia sul piano dello Stato di diritto

sia su quello dei diritti fondamentali. Pertanto, l'esito non dovrebbe essere differente per il fatto che nel primo caso si crea un rischio sistemico di impunità, mentre nel secondo lo si aggrava.

Ulteriormente, deve prestarsi attenzione al tema dei controlimiti: data la rilevanza costituzionale che la *lex mitior* ha nell'ordinamento rumeno, può essere che si giunga a un esito simile a quello con cui si è conclusa la saga *Taricco*, riconoscendo la prevalenza dello standard di tutela dei diritti definito a livello nazionale.

A prescindere, si ritiene che la causa *Lin II* offrirà alla Corte di giustizia l'occasione per affrontare questi profili controversi, nonché quello relativo al concetto di rischio sistemico di impunità, ancora non definito.

ABSTRACT (ita)

Nello scritto viene affrontato il tema inerente all'esigenza di raggiungere un equilibrio tra tutela dei diritti fondamentali e protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea, come risultante dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. A tal fine vengono illustrate le pronunce in cui i giudici di Lussemburgo si sono confrontati con tale problema e, in seguito, ci si concentra sulle vicende relative alle cause *Lin* e *Lin II*. Viene messo in rilievo che nella sentenza *Lin* la Corte ha operato una distinzione tra prevedibilità e determinatezza della legge penale, da un lato, e principio della *lex mitior*, dall'altro, ricavandone conseguenze diverse ai fini dell'eventuale disapplicazione di una normativa di diritto interno (e dell'interpretazione di questa data da alcune corti nazionali) contrastante con le ragioni relative alla tutela degli interessi finanziari. Ulteriormente, si considerano profili riguardanti la (mancata) definizione del concetto di rischio sistemico di impunità e l'eventuale attivazione dei controlimiti.

ABSTRACT (eng)

The paper addresses the need to strike a balance between the protection of fundamental rights and the protection of the financial interests of the European Union, as reflected in the case law of the Court of Justice. To this end, the judgments in which the Luxembourg court has been confronted with this problem are presented and, subsequently, the *Lin* and *Lin II* cases are examined. It is emphasised that in *Lin*, the Court drew a distinction between the foreseeability and precision of criminal law, on the one hand, and the principle of *lex mitior*, on the other, deriving different consequences for the purposes of the possible disapplication of a rule of national law (and the interpretation thereof given by certain national courts) that conflicts with the protection of financial interests. Further, profiles are considered concerning the (lack of) definition of the concept of systemic risk of impunity and the possible activation of counter-limits.