

BlogDUE

I presupposti applicativi del principio della *lex mitior* alla luce della sentenza *BAJI Trans* della Corte di giustizia UE

Greta Caratozzolo (Dottoranda di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Torino) – 29 settembre 2026

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I fatti e la procedura nazionale. – 3. La pronuncia della Corte: i presupposti applicativi del principio della *lex mitior* di cui all'art. 49, par. 1, ultima frase, della Carta. – 3.1. L'applicabilità della Carta. – 3.2. Il carattere penale dell'illecito. – 3.3. La modifica favorevole all'autore dell'illecito. – 3.4. L'assenza di decisione definitiva. – 4. La portata della sentenza: tra autonomia europea e discipline nazionali. – 4.1. La materia penale oltre le qualificazioni nazionali: l'estensione della *lex mitior* alle sanzioni amministrative punitive. – 4.2. La nozione autonoma di "decisione definitiva" ai fini della *lex mitior*. – 4.3. La *lex mitior* tra successione di leggi penali e *abolitio criminis*. – 5. Conclusione.

1. Nel diritto dell'Unione europea, il principio della retroattività della legge penale più favorevole all'autore del reato, cd. principio della *lex mitior*, costituisce una componente essenziale del più ampio principio di legalità dei reati e delle pene, oggi sancito all'[art. 49, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#). Più precisamente, tale disposizione costituisce l'espressione della formula *nullum crimen, nulla poena sine lege*, che si articola nei quattro corollari della riserva di legge nella previsione dei reati e delle pene, del divieto di applicazione retroattiva della legge penale, del principio di tassatività e determinatezza nella definizione delle fattispecie e delle pene e, infine, del divieto di estensione, applicazione e interpretazione analogica delle disposizioni penali (C. PERISTERIDOU, *The Principle of Legality in European Criminal Law*, Bruxelles, 2015, p. 3 ss.).

L'art. 49, par. 1, della Carta aggiunge un ulteriore tassello al principio di legalità, positivizzando, all'ultimo periodo, il principio di retroattività della legge penale più favorevole. Tale garanzia era già stata riconosciuta come principio generale del diritto dell'Unione, prima dell'adozione della Carta, in quanto parte integrante delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati

membri (sentenza della Corte del 3 maggio 2005, cause riunite C-387/02, C-391/02 e C-403/02, [Berlusconi e.a.](#), punti 68-69).

Oggi, l'art. 49 stabilisce che “se, successivamente alla commissione del reato, la legge prevede l'applicazione di una pena più lieve, occorre applicare quest'ultima”. La portata di tale disposizione è stata progressivamente delineata dalla giurisprudenza. In primo luogo, con *Delvigne*, la Corte ha riconosciuto che tale articolo consacra il principio della retroattività della legge penale più favorevole, e ne ha escluso l'applicazione qualora sia già intervenuta una condanna definitiva (sentenza della Corte del 6 ottobre 2015, causa C-650/13, [Delvigne](#), punto 56). Successivamente, la sentenza *Paoletti* ha chiarito che la garanzia opera in presenza di una successione di regimi giuridici espressiva di un mutamento di posizione del legislatore sulla rilevanza penale del fatto o sul trattamento sanzionatorio (sentenza della Corte del 6 ottobre 2016, causa C-218/15, [Paoletti e.a.](#), punto 27), idoneo ad incidere sugli elementi costitutivi del reato (sentenza della Corte del 7 agosto 2018, causa C-115/17, [Clergeau](#), punti 37-38). Da ultimo, *Lin* ha delimitato l'operatività del principio in relazione alle discipline nazionali sulla prescrizione della responsabilità penale, escludendo che quest'ultima rilevi ai fini dell'art. 49, par. 1, ultima frase, della Carta (sentenza della Corte del 24 luglio 2023, causa C-107/23 PPU, [Lin](#)). Per un approfondimento su *Lin*: A. ROSANÒ, *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*, in [Unione europea e Diritti](#), 2025, p. 765 ss.).

Tale elaborazione giurisprudenziale non aveva, tuttavia, condotto a una ricostruzione sistematica del principio. La sentenza *BAJI Trans* (sentenza della Corte del 1° agosto 2025, causa C-544/23, [BAJI Trans](#)) si inserisce, dunque, in questo percorso, offrendo una definizione più compiuta dei presupposti applicativi della *lex mitior*. La pronuncia chiarisce inoltre che il principio, tradizionalmente legato all'ambito penalistico, può applicarsi anche alle sanzioni amministrative aventi carattere sostanzialmente penale e contribuisce a definire, in prospettiva autonoma europea, le nozioni di “modifica legislativa favorevole” e di “decisione definitiva”, rilevanti ai sensi dell'art. 49, par. 1, ultima frase, della Carta.

Il presente contributo intende pertanto commentare la sentenza *BAJI Trans*, analizzando i requisiti necessari per l'applicazione della *lex mitior* individuati dalla Corte e i principali profili innovativi della pronuncia. A tal fine, il paragrafo 2 ripercorre sinteticamente i fatti e la procedura nazionale, mentre il paragrafo 3 analizza i quattro presupposti per l'attivazione della garanzia: l'applicabilità della Carta (3.1.), il carattere penale dell'illecito (3.2.), la modifica legislativa favorevole (3.3.) e l'assenza di una decisione definitiva (3.4.). Da ultimo, il paragrafo 4 esamina alcuni profili problematici lasciati aperti dalla pronuncia.

2. La sentenza in esame trae origine da una vicenda relativa alla disciplina europea sulle apparecchiature di controllo nel settore dei trasporti su strada.

Più precisamente, con decisione amministrativa del 2016, le autorità slovacche applicavano una sanzione pecuniaria pari ad euro 200 ad un conducente della BAJI Trans, per aver utilizzato un veicolo adibito al trasporto di calcestruzzo senza sottoporre il relativo tachigrafo al controllo periodico previsto dalla normativa nazionale.

Sul punto, la disciplina europea stabilisce una serie di obblighi per i veicoli adibiti al trasporto su strada, ai quali gli Stati possono derogare solo per le categorie di veicoli indicate all'art. 13, [regolamento n. 561/2006](#), disposizione a cui infatti rinviava anche la legislazione slovacca. Tra tali categorie non figuravano, né alla data dell'illecito né a quella della decisione amministrativa, i veicoli adibiti al trasporto di calcestruzzo, come quello oggetto del procedimento principale. La decisione amministrativa risultava pertanto conforme al diritto vigente al momento della sua adozione. Contro tale decisione, dopo il rigetto del ricorso gerarchico da parte dell'Ispettorato nazionale del lavoro e della successiva impugnazione presentata alla Corte regionale di Bratislava, il 15 luglio 2019 BAJI Trans e il conducente del veicolo proponevano ricorso alla Corte suprema della Repubblica Slovacca. È opportuno precisare che tale impugnazione è considerata, dal diritto interno, un mezzo di ricorso straordinario, esperibile avverso una decisione definitiva.

Nelle more del giudizio di legittimità, a seguito dell'entrata in vigore del [regolamento \(UE\) 2020/1054](#), i veicoli adibiti al trasporto di calcestruzzo venivano inseriti nell'elenco di cui all'art. 13, [regolamento n. 561/2006](#). Per tale motivo, i ricorrenti depositavano una memoria integrativa, sostenendo che la modifica apportata esonerasse i veicoli, come quello della BAJI Trans, dagli obblighi relativi alle apparecchiature di controllo e che, di conseguenza, la condotta contestata non costituisse più un illecito. Alla luce di tali considerazioni, i ricorrenti invocavano il principio dell'applicazione retroattiva della legge più favorevole, a sostegno dell'applicabilità, al caso di specie, della disciplina conseguente all'adozione del [regolamento \(UE\) 2020/1054](#).

Ritenendo che la vertenza sollevasse alcune questioni di diritto dell'Unione relative alla portata del principio della *lex mitior* di cui all'art. 49 della Carta, la Corte suprema slovacca effettuava un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. Più precisamente, il giudice del rinvio si interrogava sull'applicabilità della Carta al caso di specie, nonché sulla possibilità di invocare l'art. 49, par. 1, ultima frase, con riferimento alle sanzioni amministrative e nell'ambito di un ricorso straordinario pendente avverso una decisione definitiva.

3. I paragrafi che seguono analizzano i requisiti necessari per l'applicazione della *lex mitior*, individuati dalla sentenza in commento in risposta alle questioni pregiudiziali sollevate dal giudice del rinvio.

3.1. In primo luogo, la Corte ricorda la necessità che il caso rientri nell'ambito di applicazione della Carta, che coincide con tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione (sentenza della Corte del 26 febbraio 2013,

causa C-617/10, [Åkerberg Fransson](#), punto 19). Più precisamente, come emerge dall'art. 51, la Carta trova applicazione nei confronti degli Stati membri esclusivamente quando questi ultimi attuano il diritto dell'Unione. In questo quadro, la Corte mira a comprendere se uno Stato membro “attui il diritto dell'Unione” quando prevede ed impone una sanzione amministrativa per la violazione di obblighi derivanti da tale diritto e, successivamente, nell'esercizio di una facoltà riconosciutagli da quest'ultimo, modifichi la normativa nazionale. Sul primo profilo, la Corte richiama una giurisprudenza consolidata secondo cui sussiste attuazione del diritto dell'Unione quando uno Stato membro adempie all'obbligo, previsto da un atto europeo, di sanzionarne le relative violazioni (sentenza della Corte del 19 ottobre 2023, causa C-655/21, [G. ST. T. \(Proporzionalità della pena in caso di contraffazione\)](#), punto 43). Quanto al secondo, la Grande Sezione ricorda che uno Stato “attua il diritto dell'UE” quando adotta misure nazionali nell'esercizio di un potere discrezionale o di valutazione conferitogli da un atto di tale diritto (sentenze della Corte del 29 luglio 2024, causa C-185/23, [protectus](#), punto 59 e del 13 giugno 2017, causa C-258/14, [Florescu](#), punto 48). Ciò avviene anche qualora l'esercizio di una siffatta prerogativa comporti la modifica della normativa nazionale pertinente (sentenza [BAJI Trans](#), cit., punto 54).

Pertanto, la Carta trova applicazione sia quando uno Stato infligge una sanzione amministrativa, sulla base degli obblighi imposti dal diritto sovranazionale, sia se si avvale, successivamente, della facoltà, riconosciutagli dalla medesima fonte, di regolamentare o esonerare l'osservanza di tali obblighi in certe condizioni specifiche.

3.2. In secondo luogo, la Corte ricorda che, come emerge dalle spiegazioni alla Carta dei diritti fondamentali ([2007/C 303/02](#)) e dalla formulazione stessa della disposizione, che impiega termini quali “reato” e “pena”, l'art. 49 della Carta opera solo in ambito penale. Quest'ultimo, tuttavia, non comprende esclusivamente gli illeciti qualificati come penali dal diritto nazionale. Invero, secondo una giurisprudenza consolidata, rientrano in tale nozione altresì gli illeciti “sostanzialmente” penali per la loro natura o per la severità della sanzione. Spetta al giudice nazionale accertare, alla luce di tali criteri, se l'infrazione possa considerarsi penale (sentenza della Corte del 4 maggio 2023, causa C-40/21, [Agenția Națională de Integritate](#), punto 34).

In *primis*, quanto alla natura dell'illecito, occorre verificare se la relativa sanzione persegua una finalità repressiva, senza che sia comunque escluso il carattere penale qualora la norma si prefigga altresì uno scopo preventivo. Tale carattere è invece escluso quando la misura si limita a risarcire il danno causato dall'infrazione contestata ovvero a revocare le prerogative conferite dal diritto dell'Unione, per violazione di quest'ultimo, quale conseguenza del venir meno dei requisiti per l'esercizio dei poteri che lo stesso conferisce. Qualora la natura dell'illecito non consenta di ravvisarne il carattere penale, occorre, infine, apprezzare la severità della sanzione, avendo riguardo alla pena massima prevista dalla normativa e stimando se essa presenti un grado

di severità tale da assumere carattere repressivo e, pertanto, penale (sentenza della Corte del 14 settembre 2023, causa C-820/21, [Vinal](#), punto 50).

La Corte conclude che, sebbene il principio della *lex mitior* sia un diritto fondamentale garantito dalla Carta, già riconosciuto come principio generale prima dell'adozione della stessa (sentenza [Berlusconi e.a.](#), cit., punti 68-69), l'operatività dell'art. 49, par. 1, ultima frase, della Carta non può estendersi automaticamente alle sanzioni che non presentano carattere penale, sentenza [BAJI Trans](#), cit., punto 75; per un approfondimento: UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE, *Il principio di retroattività della legge favorevole: nota informativa sulla sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) – 1° agosto 2025 (causa C-544/23, T.T., BAJI Trans)*, in [Osservatorio Europa](#), 2025). Né a diversa conclusione conduce il [regolamento n. 2988/95](#), il quale, prevedendo la retroattività delle disposizioni più favorevoli relative alle sanzioni amministrative applicabili alle irregolarità lesive degli interessi finanziari dell'Unione, introduce una disciplina specifica e non un'estensione generale della garanzia (sentenza [BAJI Trans](#), cit., punti 77-79).

Quanto al caso di specie, spetterà al giudice del rinvio accertare il carattere penale dell'illecito contestato ai fini dell'operatività della *lex mitior*; in caso contrario, nessuna disposizione di diritto dell'Unione ne imporrebbe l'applicazione.

3.3. In terzo luogo, la Corte si sofferma sul tipo di modifica suscettibile di attivare la tutela della *lex mitior*. Sul punto, l'art. 49 della Carta richiede che vi sia una successione di regimi giuridici, in forza della quale la legge posteriore “preveda l'applicazione di una pena più lieve”. Se, da un'interpretazione letterale, il principio parrebbe riferirsi alle sole modifiche del trattamento sanzionatorio, sin da *Delvigne* la Corte ha riconosciuto che la disposizione consacrò il principio della retroattività della legge penale più favorevole (sentenza [Delvigne](#), cit., punto 56). In tale prospettiva, la sentenza in commento riprende la giurisprudenza della Corte EDU relativa all'art. 7, par. 1, della Convenzione secondo cui, qualora la legge penale vigente al momento del fatto e quelle posteriori differiscano, deve essere applicata quella le cui disposizioni sono più favorevoli all'imputato (sentenza della Corte EDU del 17 settembre 2009, [Scoppola/Italia \(n. 2\)](#), punto 109). Rientrano, pertanto, nell'ambito della *lex mitior*, non solo le modifiche del trattamento sanzionatorio, ma anche quelle che incidono *in melius* su altri elementi, quali l'esclusione, assoluta o parziale, della rilevanza penale di una condotta, cd. *abolitio criminis*, o gli effetti penali della condanna (sul rapporto tra art. 49, par. 1, Carta e art. 7, CEDU: V. MITSILEGAS, E. BILLIS, *Article 49*, in S. PEERS, T. K. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, London, 2021, p. 1474 ss). Muovendo da tale impostazione, la Grande Sezione chiarisce che l'espressione “pena più lieve” di cui all'art. 49 debba essere interpretata alla luce del principio della *lex mitior*, nei termini delineati in *Scoppola*, conferendogli dunque una portata più ampia di quella risultante da una mera interpretazione letterale (sentenza [BAJI Trans](#), cit., punti 60-61).

Quanto alla modifica normativa, essa deve riflettere un mutamento di posizione del legislatore, favorevole all'autore dell'illecito, relativo alla qualificazione penale dei fatti o al trattamento sanzionatorio (sentenza [Paoletti e.a.](#), cit., punto 27). Non rilevano, pertanto, né le modifiche che non incidono sugli elementi costitutivi del reato, né quelle che consistono in un cambiamento delle circostanze fattuali o che derivano da mere valutazioni tecniche o economiche (sentenza [BAJI Trans](#), cit., punti 82 e 87; sentenza [Clergeau e.a.](#), cit., punti 34-40).

Sotto tale profilo, la conclusione della Corte pare porsi in linea con una distinzione cui la dottrina ricorre anche per spiegare le deroghe al principio della *lex mitior* previste in alcuni ordinamenti nazionali. A titolo esemplificativo, l'Italia ([art. 2, comma 5, c.p.](#)) e la Spagna ([art. 2, comma 2, c.p.](#)) escludono l'applicazione della garanzia alle leggi eccezionali e temporanee. Secondo l'impostazione dottrinale, la ratio della deroga risiederebbe nella particolare struttura di tali disposizioni, il cui disvalore è legato ad una determinata situazione di fatto. Il venir meno della disciplina speciale, conseguente proprio alla cessazione della situazione eccezionale, non esprime pertanto un mutamento del giudizio sul disvalore dei fatti commessi durante la sua vigenza, ma determina l'applicazione della normativa ordinaria, che non può retroagire a fatti appositamente disciplinati dalla legge speciale (A. MARTUFI, *Eccezioni alla retroattività favorevole e diritti fondamentali*, in [Diritto Penale e Processo](#), 2013, p. 488 ss.).

Nella sentenza in commento, la Corte conclude che la modifica introdotta dal [regolamento \(UE\) 2020/1054](#) costituisce un mutamento di posizione del legislatore relativo al disvalore sociale della condotta e rappresenta, pertanto, una modifica favorevole ai fini dell'applicazione della *lex mitior*.

3.4. Da ultimo, la sentenza esamina l'operatività del principio della retroattività della legge più favorevole in relazione alla fase procedurale in cui si trova la controversia al momento dell'intervento della novella legislativa. In primo luogo, la Corte ricorda che tale principio è applicabile fintantoché la decisione in oggetto non sia divenuta definitiva (sentenza [Delvigne](#), cit., punto 56). Ne consegue che la disciplina più favorevole opera non solo in relazione ai procedimenti ancora da instaurare, ma anche a quelli pendenti che non si siano ancora conclusi con una decisione definitiva.

Poiché né l'art. 49 della Carta, né tantomeno la giurisprudenza relativa a tale disposizione forniscono una definizione di "decisione definitiva", la Corte afferma la necessità di un'interpretazione autonoma di diritto dell'Unione per garantire un'applicazione uniforme del principio della *lex mitior*, non essendo di per sé determinante la qualificazione nazionale di una condanna come definitiva (sentenza [BAJI Trans](#), cit., punto 101). Più precisamente, una decisione non può considerarsi definitiva qualora sia ancora esperibile, avverso la stessa, un mezzo ordinario di impugnazione, per tale intendendosi un rimedio che rientri nell'*iter* normale di un processo e che, in quanto tale, costituisca uno sviluppo ragionevolmente prevedibile dalle parti (per analogia, sulla nozione di ricorso ordinario, sentenza della Corte del 22 novembre 1977,

causa 43/77, [*Industrial Diamond Supplies*](#)). Nella sentenza in commento, la Corte precisa ulteriormente che il ricorso ha carattere ordinario se, entro un termine stabilito dalla legge e senza dover giustificare circostanze eccezionali, lo stesso possa essere proposto dalle parti: la decisione diverrà definitiva scaduto il termine o deciso il ricorso eventualmente introdotto (sentenza [*BAJI Trans*](#), cit., punto 103).

Quanto al caso di specie, pur rimettendo l'ultimo accertamento al giudice del rinvio, la Corte ritiene che il ricorso proposto avanti alla Corte suprema slovacca, nonostante la qualificazione nazionale come straordinario, debba considerarsi ordinario, poiché soggetto a un termine e non subordinato all'allegazione di motivi eccezionali. La decisione impugnata non sarebbe pertanto definitiva, con conseguente applicabilità della garanzia della *lex mitior*.

Da ultimo, la Grande Sezione rafforza la rilevanza del principio, riconoscendo all'art. 49, par. 1, ultima frase, della Carta effetto diretto, in quanto formulato in termini chiari e precisi e non subordinato ad alcuna condizione. In virtù del principio del primato, il giudice nazionale deve pertanto garantirne la piena efficacia, disapplicando le disposizioni interne incompatibili qualora non sia possibile un'interpretazione conforme del diritto nazionale (sentenza [*BAJI Trans*](#), cit., punti 111-113).

4. Nell'ambito della ricostruzione della garanzia della *lex mitior* operata nella sentenza in commento emergono alcuni profili di particolare interesse, espressivi di una più ampia evoluzione dell'approccio della Corte. La pronuncia si inserisce, infatti, nella tendenza a elaborare nozioni autonome di diritto dell'Unione, anche con riguardo a concetti già presenti e definiti negli ordinamenti nazionali. Tale approccio risponde all'esigenza di assicurare l'effettività e l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione, evitando che la diversa qualificazione di istituti fondamentali a livello nazionale ne comprometta l'operatività. La sua rilevanza è particolarmente evidente nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia penale, nel quale l'elaborazione di nozioni autonome europee consente di sottrarre concetti essenziali alla frammentazione derivante dalle diverse qualificazioni nazionali (V. MITSILEGAS, *Autonomous Concepts, Diversity Management and Mutual Trust in Europe's Area of Criminal Justice*, in *CMLR*, 2020, p. 45 ss.).

La sentenza in commento offre, in questa prospettiva, due significativi esempi. Il primo riguarda l'estensione della garanzia della *lex mitior* alle sanzioni amministrative, a condizione che presentino un carattere sostanzialmente penale (4.1.); il secondo, la definizione autonoma di "decisione definitiva", rilevante ai fini dell'art. 49, par. 1, ultima frase, della Carta (4.2.). Infine, sotto un terzo profilo, la sentenza rileva con riguardo alla portata della garanzia nelle diverse forme di successione della legge penale nel tempo, con particolare riferimento al rapporto tra *abolitio criminis* e mera successione di leggi più favorevoli (4.3.).

4.1. In primo luogo, la sentenza in commento estende la garanzia della *lex mitior* alle sanzioni amministrative aventi carattere penale, dette “sanzioni amministrative punitive” (A. WEYEMBERGH, N. JONCHERAY, *Punitive Administrative Sanctions and Procedural Safeguards. A Blurred Picture that Needs to be Addressed*, in *NJECL*, 2016, p. 190 ss.). Se era pacifico, alla luce delle [spiegazioni della Carta](#) e della formulazione dell’art. 49, che tale disposizione si applicasse all’ambito penale, restava da chiarire se quest’ultima nozione dovesse essere ricondotta alle qualificazioni nazionali o potesse essere interpretata in maniera estensiva, in base alla giurisprudenza già sviluppata in altri ambiti.

Concludendo nel secondo senso, la Grande Sezione riprende una giurisprudenza consolidata, originariamente sviluppata dalla Corte EDU a partire dalla sentenza *Engel* (sentenza della Corte EDU dell’8 giugno 1976, [Engel](#), punti 82-83) e successivamente recepita dalla Corte di giustizia, dapprima in relazione al principio del *ne bis in idem* di cui all’art. 50 della Carta (sentenza della Corte del 5 giugno 2012, causa C-489/10, [Bonda](#), punti 47 e 49), poi al principio di proporzionalità dei reati e delle pene di cui all’art. 49, par. 3, della Carta (sentenza della Corte del 6 ottobre 2021, causa C-544/19, [ECOTEX BULGARIA](#), punto 91) (sulla nozione autonoma di “materia penale”: G. BOCSAN, *Autonomous Concepts of the Case-law of the European Court of Human Rights and of the Court of Justice of the European Union in Matters of Disciplinary, Administrative, Financial and Criminal Liability*, in [Challenges of the Knowledge Society](#), 2019, p. 482 ss.).

L’impostazione seguita dalla Corte conferma la tendenza a rafforzare la portata delle nozioni autonome europee. La sentenza [BAJI Trans](#), infatti, non amplia né modifica la nozione di materia penale già elaborata dalla giurisprudenza, ma ne conferma l’applicazione anche ai fini di un’ulteriore garanzia penale, rispetto alla quale ancora la Corte non si era ancora pronunciata. Muovendo da tale impostazione, viene per la prima volta riconosciuta l’applicabilità della garanzia della *lex mitior* anche alle sanzioni amministrative di natura sostanzialmente penale (L. TODTS, *Punitive Administrative Law Further Strengthened: the ECJ Confirms the Application of Lex Mitior to Administrative Sanctions of a Criminal Nature*, in [Review of European Administrative Law](#), 2026, p. 1 ss).

Da ultimo, tale estensione assume particolare rilievo alla luce dell’effetto diretto riconosciuto alla disposizione in esame. La possibilità per i giudici nazionali di applicare direttamente la *lex mitior*, secondo i criteri stabiliti dalla sentenza in commento, può infatti imporre l’applicazione retroattiva di una disciplina più favorevole, anche quando ciò non sia consentito dal diritto interno. Se in ordinamenti quale quello italiano il problema non sembrerebbe porsi, in quanto la Corte costituzionale ([sentenza 63/2019](#)) aveva già riconosciuto l’applicabilità della garanzia della *lex mitior* alle cd. sanzioni amministrative punitive (per un approfondimento: G. TESAURO, P. DE PASQUALE, *Rapporti tra Corti e retroattività della lex mitior*, in questa *Rivista*, 2019, p. 27 ss.), ciò non può invece dirsi per l’Olanda e la Germania, ove l’applicazione del principio è ammessa in ambito amministrativo solo per

determinate categorie di sanzioni (Olanda – [Legge Amministrativa Olandese \(Algemene wet bestuursrecht\)](#), art 5:46(4); Germania, [German Act on Regulatory Offences](#), 24 maggio 1968 ([Gesetz über Ordnungswidrigkeiten](#)), Art 4(3)). In questi casi, l'effetto diretto della disposizione potrebbe determinare un ampliamento della garanzia oltre i limiti fissati dal legislatore nazionale, imponendone l'applicazione a sanzioni amministrative non contemplate dalla disciplina interna (sulla disciplina nei diversi Stati membri: Corte di giustizia dell'UE, Direzione della Ricerca e documentazione, [nota di ricerca](#): *Principle of the Retroactivity of the More Lenient Law. Application to Administrative Penalties. Mitigations of and Exceptions to the Principle*, 17 September 2024).

Situazione ancora più peculiare è quella dell'Irlanda, ove il principio della *lex mitior* non trova riconoscimento, non solo con riferimento alle sanzioni amministrative, ma neppure in ambito penale in senso stretto. Il principio generale è, infatti, quello dell'irretroattività, rispetto al quale la legge ordinaria ammette eccezioni solo in ambiti specifici e determinati ([articolo 15.5.1°](#), [Costituzione irlandese](#) e [Section 27, Interpretation Act 2005](#)). Si veda anche: Corte di giustizia dell'UE, Direzione della ricerca e documentazione, [nota di ricerca](#): *Applicability of the Principle of the Retroactivity of the More Lenient Criminal Law (lex mitior) to Final Criminal Convictions and the Effects of the Invalidation of Criminal Provisions on the Application of that Principle*, 5 May 2023). Il giudice irlandese chiamato a decidere una controversia rientrando nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione sarebbe dunque tenuto, in virtù del principio del primato e dell'effetto diretto riconosciuto all'art. 49, par. 1, ultima frase, della Carta, ad applicare quest'ultimo, disapplicando la legislazione interna confliggente. Occorre, tuttavia, interrogarsi sulla reale percorribilità di tale strada: trattandosi di un principio sancito a livello costituzionale, ci si chiede se non configuri un'ipotesi di controlimite, ossia se esso non debba essere ricondotto a quel nucleo di valori essenziali dell'ordinamento costituzionale nazionale che, in quando tale, non potrebbe essere direttamente disapplicato dal giudice comune, ma imporrebbe il coinvolgimento della Corte costituzionale (per un approfondimento sui controlimiti: D. PELLEGRINI, *I controlimiti al primato del diritto dell'Unione europea nel dialogo tra le corti*, Firenze, 2021; C. AMALFITANO, *Primato del diritto dell'Unione europea e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*, Milano, 2018). Diversamente, qualora il principio non fosse riconducibile a tale nucleo, troverebbe applicazione lo standard europeo, trattandosi di una garanzia espressamente sancita dalla Carta e già riconosciuta quale principio generale di diritto dell'Unione. Quest'ultima soluzione appare, in linea di principio, preferibile, anche in un'ottica di uniformità nell'applicazione del diritto sovranazionale. Essa determinerebbe, tuttavia, una significativa disparità di trattamento tra situazioni analoghe, a seconda che le medesime ricadano o meno dell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.

In conclusione, emerge una possibile divergenza tra la portata nazionale e quella europea: il principio del primato, unitamente all'effetto diretto riconosciuto alla disposizione, potrebbero infatti condurre i giudici nazionali

ad applicare la *lex mitior* oltre i limiti tracciati dalla legislazione interna. La Corte sembra voler circoscrivere tale rischio precisando che non intende estendere in maniera generalizzata la garanzia all'ambito delle sanzioni amministrative. Tale affermazione non appare, tuttavia, sufficiente a risolvere le difficoltà applicative che i giudici nazionali si troveranno a dover affrontare.

4.2. In secondo luogo, la Corte fornisce una nozione autonoma di “decisione definitiva” rilevante ai fini dell'applicazione dell'art. 49, par. 1, ultimo periodo, della Carta. Sebbene la stessa riconosca che la valutazione del carattere definitivo di una condanna resti una prerogativa nazionale, la Grande Sezione ritiene necessario fornire un'interpretazione autonoma, considerate le implicazioni della nozione sulla portata della *lex mitior* e sugli obblighi che ne derivano per gli Stati membri (sentenza [BAJI Trans](#), cit., punto 100).

A tal fine, l'Avvocato generale de la Tour aveva prospettato la possibilità di trarre indicazioni dalla nozione di “sentenza definitiva” elaborata dalla Corte EDU ai fini del *ne bis in idem*. Secondo tale impostazione, la definitività richiederebbe, da un lato, che la decisione abbia acquisito forza di *res judicata*, non essendo più esperibili o essendo già esauriti i rimedi ordinari, ovvero essendo decorsi i relativi termini, per rimedio ordinario intendendosi un mezzo di impugnazione la cui portata è delimitata nel tempo e le cui modalità di esercizio sono chiaramente determinate per le parti legittimate ad avvalersene (sentenza della Corte EDU del 10 febbraio 2009, [Sergey Zolotukhin/Russia](#), punti 107-108; [conclusioni](#) dell'Avvocato generale de La Tour, del 4 febbraio 2025, causa C-544/23, *BAJI Trans*, parr. 94-96). D'altro lato, la decisione deve contenere una pronuncia sul merito della controversia, ossia un'adeguata valutazione sulla sostanza del caso, tale da precludere un ulteriore esercizio dell'azione penale (sentenza della Corte del 16 dicembre 2021, causa C-203/20, [AB e a.](#), punto 56. Sulla nozione di “decisione definitiva” ai fini del *ne bis in idem*: S. MONTALDO, *A New Crack in the Wall of Mutual Recognition and Mutual Trust: Ne Bis in Idem and the Notion of Final Decision Determining the Merits of the Case*, in *europeanpapers.eu*, 2016, p.1183 ss.).

La definizione elaborata dalla Grande Sezione si colloca, in parte, in linea con tale impostazione, ma se ne discosta per un aspetto significativo. La Corte richiama infatti la nozione di mezzo ordinario di ricorso e stabilisce che una decisione non possa considerarsi definitiva fintantoché non sia decorso il termine per esperire una siffatta impugnazione. Non richiede, invece, che il provvedimento contenga una pronuncia sul merito della controversia. La nozione di “definitività” ai fini della *lex mitior* viene così costruita essenzialmente sulla base di criteri processuali, senza estendere la relativa valutazione agli aspetti sostanziali della decisione.

Anche sotto questo profilo, si conferma la tendenza della Corte a elaborare nozioni autonome. Tale scelta, tuttavia, se da un lato appare necessaria per rispondere all'esigenza di garantire una portata uniforme alla *lex mitior*, dall'altro rischia di entrare in tensione con le categorie processuali nazionali. Il problema emerge laddove la nozione europea di definitività non coincida

con quella nazionale, incidendo sulla qualificazione dei rimedi esperibili e, conseguentemente, sulla stessa possibilità di applicare la garanzia dell'art. 49.

Con specifico riguardo al diritto italiano il problema non sembrerebbe porsi, in quanto la nozione di “condanna definitiva” coincide con quella delineata dalla sentenza: essa si fonda infatti sulla distinzione tra rimedi ordinari, sottoposti a termini di decadenza, e rimedi straordinari, esperibili avverso decisioni definitive (Corte suprema di Cassazione, Gruppo per l’attuazione dei Protocolli con la Corte EDU e con la Corte di giustizia, pronuncia segnalata: Grande Sezione, 1° agosto 2025, causa C-544/23, [T.T. e BAJI Trans s.r.o.](#)).

Più problematico appare, invece, il caso di ordinamenti, quale quello slovacco, nei quali una decisione qualificata come definitiva dal diritto interno può essere impugnata mediante un rimedio che, alla luce dei criteri elaborati dalla Grande Sezione, deve essere considerato ordinario. In simili ipotesi, i giudici nazionali dovranno confrontarsi con la necessità di rendere il diritto interno compatibile con la nozione elaborata dalla Corte, con possibili ricadute sulla disciplina dei rimedi processuali e, più in generale, sulla portata della definitività della decisione. La sentenza lascia così aperta la questione relativa ai limiti entro i quali una nozione autonoma elaborata ai fini dell’applicazione di un diritto fondamentale, garantito dalla Carta, possa incidere sulle categorie processuali proprie degli Stati membri.

4.3. Senza poter qui esaurire un tema che, per la sua ampiezza, meriterebbe un’autonoma trattazione, la pronuncia rileva altresì sotto un ultimo profilo, relativo alle diverse forme di successione delle leggi nel tempo, suscettibili di attivare la garanzia della *lex mitior*. La Grande Sezione si limita infatti ad affermare che la modifica favorevole deve consistere in un mutamento di posizione del legislatore in ordine alla qualificazione giuridica del fatto o al trattamento sanzionatorio, senza tuttavia chiarire se tale nozione ricomprenda altresì i casi di *abolitio criminis*, i quali, escludendo la rilevanza penale del fatto, incidono evidentemente sulla qualificazione giuridica in senso favorevole.

Il problema assume particolare rilievo negli ordinamenti che distinguono la disciplina della mera successione di regimi giuridici da quella dell’*abolitio criminis*. Il diritto italiano ([art. 2, comma 2 e comma 4, Codice penale](#)) e quello francese ([artt. 112-3 e 112-4, Code Pénal](#)), ad esempio, stabiliscono che la legge penale successiva più favorevole trovi applicazione fintantoché non sia intervenuta una decisione definitiva; qualora, invece, intervenga *abolitio criminis*, la nuova disciplina opera retroattivamente, anche oltre al giudicato, travolgendo gli effetti della condanna definitiva. Negli ordinamenti che prevedono tale distinzione, potrebbe dunque sorgere un profilo di contrasto con quanto affermato dalla Corte, qualora il limite della decisione definitiva quale termine dell’applicazione della *lex mitior* si estendesse anche alle ipotesi di *abolitio criminis*. La questione assume ulteriore rilievo in alcuni ordinamenti, come quello italiano, ove la stessa Corte costituzionale, nel riconoscere valenza costituzionale al principio, vi ha espressamente incluso

anche i casi di *abolitio criminis* ([sentenza della Corte costituzionale n. 394/2006](#)).

Occorre quindi interrogarsi sulla disciplina applicabile, chiedendosi se una siffatta situazione possa rientrare nell'ambito di operatività dell'art. 53 della Carta, nella parte in cui tutela i diritti e le libertà fondamentali riconosciuti dalle costituzioni degli Stati membri. Più precisamente, tale disposizione autorizza gli Stati membri ad applicare, in luogo dello standard europeo, il più elevato livello di tutela garantito dal diritto nazionale, a condizione che ciò non comprometta il livello di protezione garantito dalla Carta, nonché il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione (sentenza della Corte del 26 febbraio 2013, causa C-399/11, [Melloni](#), punti 55-60 e sentenza [Lin](#), cit., punto 110). Lo standard di tutela della *lex mitior* garantito dagli ordinamenti che distinguono la disciplina della mera successione di leggi da quella dell'*abolitio criminis*, risulta più elevato rispetto a quello europeo, traducendosi in una maggior protezione dell'interessato, senza che ciò comprometta l'effettività del diritto dell'Unione.

Sotto al profilo dell'unità, appare fisiologica alla materia penale l'esistenza di diverse discipline nazionali, considerato che essa rientra tra le competenze riservate agli Stati membri, le quali devono, in ogni caso, essere esercitate nel rispetto del diritto dell'Unione e, in particolare, dei principi generali e dei diritti fondamentali. In tale riguardo, si pone la questione dei casi in cui l'*abolitio criminis* da cui deriva la disciplina nazionale più favorevole risulti essa stessa in contrasto con obblighi derivanti dal diritto dell'Unione, ponendosi così in tensione con il principio del primato. In realtà, una simile situazione dovrebbe essere valutata alla luce della giurisprudenza *M.A.S.*, la quale suggerisce che il primato non potrebbe condurre a comprimere il principio di legalità dei reati e delle pene, riconosciuto dall'ordinamento costituzionale interno (sentenza della Corte del 5 dicembre 2017, causa C-42/17, [M.A.S. e M.B.](#), punto 61). Alla luce di tali considerazioni, appare coerente riconoscere agli Stati membri che assicurano una tutela più garantista della *lex mitior* la possibilità di continuare ad applicare il proprio standard nazionale, a condizione che non vengano compromessi i requisiti posti dal diritto dell'Unione.

5. In conclusione, la sentenza analizzata chiarisce la portata del principio della *lex mitior* di cui all'art. 49, par. 1, ultima frase, della Carta, delineando, per la prima volta, uno schema ordinato dei criteri da verificare per attivarne la garanzia. In sintesi, quest'ultima opera nelle situazioni rientranti nell'ambito di applicazione della Carta, in relazione ad illeciti sostanzialmente penali, quando intervenga una modifica legislativa favorevole al reo, che rifletta un mutamento di posizione del legislatore in ordine alla qualificazione giuridica del fatto o al trattamento sanzionatorio, per i soli casi non ancora conclusi con decisione definitiva.

Oltre ad offrire tale schema applicativo, [BAJI Trans](#) assume particolare rilievo perché si inserisce nella tendenza della Corte volta ad una progressiva autonomizzazione di nozioni rilevanti ai fini dell'applicazione di istituti di

diritto dell'Unione, quali quella di "materia penale" e di "decisione definitiva" ai fini dell'art. 49, par. 1, ultima frase, della Carta. A ciò si aggiunge il riconoscimento dell'effetto diretto di tale disposizione, che impone ai giudici nazionali di garantirne la piena applicazione, anche attraverso la disapplicazione di disposizioni interne incompatibili.

Proprio la portata innovativa della pronuncia lascia, tuttavia, aperti alcuni interrogativi destinati a incidere sull'applicazione del principio ben oltre al caso concreto: l'estensione della *lex mitior* alle sanzioni amministrative e il suo rapporto con le discipline nazionali; la definizione autonoma di decisione definitiva e le possibili ricadute sulle categorie processuali interne; nonché, infine, la portata della garanzia rispetto alle ipotesi di *abolitio criminis*. Sarà la prassi nazionale a rivelare la reale portata di questa evoluzione, misurandone gli effetti con le discipline interne, senza escludere la necessità di ulteriori chiarimenti da parte della Corte di giustizia.

ABSTRACT (ITA)

Il contributo ricostruisce i presupposti applicativi del principio della *lex mitior* di cui all'art. 49, par. 1, ultima frase della Carta, alla luce dei criteri individuati dalla Corte di giustizia nella sentenza *BAJI Trans* (C-544/23). L'analisi si concentra, in particolare, sull'ambito di applicazione della Carta, sul carattere penale dell'illecito, sul tipo di modifica legislativa suscettibile di attivare la garanzia e, infine, sull'assenza di una decisione definitiva. Particolare attenzione è dedicata allo sviluppo della nozione autonoma europea di "materia penale", che permette di estendere la garanzia alle sanzioni amministrative cd. punitive; e all'elaborazione della nozione di "decisione definitiva", quale limite temporale per l'operatività del principio. Le ultime riflessioni si soffermano sulle questioni lasciate aperte dalla pronuncia, con particolare riguardo al rischio che l'applicazione dei criteri dalla stessa individuati possa, in taluni casi, entrare in conflitto con le discipline previste dai singoli ordinamenti nazionali.

ABSTRACT (ENG)

This paper examines the conditions under which the *lex mitior* principle, enshrined in the final sentence of Article 49(1) of the Charter, applies in light of the criteria laid down by the Court of Justice in the *BAJI Trans* judgement (C-544/23). In particular, it focuses on four key issues: the scope of application of the Charter; the criminal nature of the offence; the types of legislative amendments that trigger the application of the principle; and, lastly, the absence of a final decision. Particular attention is paid to the development of both the autonomous European notion of "criminal matter", which entails the application of the *lex mitior* principle to punitive administrative sanctions, and of the concept of a "final decision", as the temporary boundary beyond which the principle can no longer operate. The final part addresses some questions left unresolved by the judgement, focusing in particular on whether the application of the criteria it establishes may, in certain circumstances, result in conflicts with national rules.