

ISSN 1127-8579

Publicato dal 10/02/2017

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/39048-la-corte-costituzionale-sulla-prescrizione-dei-reati-lesivi-degli-interessi-finanziari-dell-ue>

Autore: Boccuzzi Rosamaria

La Corte Costituzionale sulla prescrizione dei reati lesivi degli interessi finanziari dell'UE

Giudizio di legittimità costituzionale sulla prescrizione dei reati lesivi degli interessi finanziari dell'UE: le ragioni del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia.

La Corte Costituzionale, con l'ordinanza n. 24 del 2017 (depositata il 26 gennaio u.s.), si è pronunciata sulla questione di legittimità dell'articolo 2 della legge 2 agosto 2008, n. 130, recante ordine di esecuzione del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, nella parte in cui impone di applicare l'articolo 325, paragrafi 1 e 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), come interpretato dalla sentenza della Grande Sezione della Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE) 8 settembre 2015, nella causa C-105/14, Taricco.

La questione, sollevata dalla Corte d'appello di Milano (con ordinanza del 18 settembre 2015) e dalla Terza sezione penale della Corte di Cassazione (con ordinanza dell'8 luglio 2016), si inquadra nell'ambito di giudizi, aventi ad oggetto frodi IVA, punite ai sensi del decreto legislativo n. 74 del 2000, per le quali, applicando gli articoli 160, ultimo comma e 161, secondo comma, del codice penale - secondo cui gli atti interruttivi della prescrizione comportano, salvi rari casi, il prolungamento della prescrizione di tali reati di solo un quarto del tempo previsto - si sarebbe prodotto l'effetto dell'estinzione della quasi totalità dei reati oggetto del giudizio, per intervenuta prescrizione.

Nella citata sentenza Taricco, la CGUE, con riguardo ai predetti articoli del codice penale ed agli effetti conseguenti in tema di prescrizione, aveva espresso l'orientamento secondo il quale tali disposizioni sarebbero idonee a "pregiudicare gli obblighi imposti *agli Stati membri dell'articolo 325, paragrafi 1 e 2 del TFUE* (relativo alla lotta contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione), *nell'ipotesi in cui* detta normativa nazionale impedisca di infliggere sanzioni effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave che *ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea*". Da ciò, secondo la Corte di Lussemburgo, conseguirebbe l'obbligo generale, a carico del giudice nazionale, di disapplicare le disposizioni nazionali che generino, come effetto, quello di impedire allo Stato membro di rispettare gli obblighi imposti dal predetto articolo 325, paragrafo 1 e 2, del TFUE.

I giudici della Corte d'Appello di Milano e della Corte di Cassazione, ritenendo i principi sopra enunciati in contrasto con i diritti fondamentali del nostro ordinamento ed, in particolare, con il principio di legalità di cui all'articolo 25, comma 2, nonché con i principi dettati dagli articoli 3, 11, 27 comma 3 e 101, comma 2, della Costituzione, hanno rimesso alla Consulta l'incidente di costituzionalità del predetto articolo 2 della legge n. 130 del 2008, nella parte in cui ordina l'esecuzione dell'articolo 325, paragrafi 1 e 2, del TFUE, nell'interpretazione fornita dalla CGUE nella sentenza Taricco.

La Corte Costituzionale, investita della questione nei termini di cui sopra, ha fatto proprie, nell'ordinanza n. 24 del 2017, alcune importanti argomentazioni formulate dalle Corti remittenti, tra le quali la violazione dei principi di legalità e di determinatezza.

Con riguardo alla regola della CGUE sulla disapplicazione della disciplina penale in materia di prescrizione, le Corti avevano evidenziato che, ove riferito a fatti commessi prima della sentenza Taricco, tale obbligo avrebbe generato la retroattività in malam partem della normativa nazionale, con conseguente violazione del principio di legalità e di irretroattività della legge penale.

In particolare, la Corte di Cassazione aveva ricordato che la stessa Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, all'articolo 49, riconosce, tra i diritti fondamentali dell'Unione, il principio di legalità ed il corollario dell'irretroattività delle norme penali più sfavorevoli. La stessa Carta, ha ricordato la Cassazione, all'articolo 53 dichiara che nessuna disposizione, in essa

contenuta, può essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto dell'Unione.

Pertanto, in tema di protezione multilivello dei diritti fondamentali, in caso di asimmetria, nella tutela di un diritto fondamentale, tra l'ordinamento nazionale e quello europeo, il diritto dell'individuo deve essere riconosciuto e salvaguardato nella sua più ampia estensione, secondo il criterio del best standard, rappresentando la tutela europea il livello di protezione minimo.

La Corte Cassazione aveva lamentato, altresì, la violazione del principio di tassatività e determinatezza, derivante dalla mancata definizione dell'obbligo di disapplicazione della norma interna, prescritto dalla CGUE.

Conseguentemente, il giudice interno sarebbe tenuto a valutare la portata della gravità della frode posta in essere, in assenza di parametri normativi univoci e direttamente applicabili ed in mancanza, peraltro, di una specifica indicazione dell'ambito di operatività di tale obbligo (se con riferimento ai soli reati tributari con condotta fraudolenta o anche con condotta non fraudolenta, ovvero se con riferimento ai soli reati oggetto della sentenza Taricco anche ad altri reati offensivi degli interessi finanziari dell'UE).

Inoltre, la remittente aveva evidenziato che il parametro costituito dalla valutazione rimessa al giudice nazionale, dell'ineffettività delle sanzioni previste "*in un numero considerevole i casi di frode grave*", che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea, implica una prognosi di natura statistica che esula dai limiti cognitivi e valutativi del giudice.

Come accennato, le predette censure sono state poste a fondamento del percorso logico giuridico seguito nell'ordinanza n. 24 del 2017, con la quale la Corte Costituzionale, nel sollevare la questione pregiudiziale, ha chiesto alla Corte di Giustizia di chiarire il significato da attribuire all'articolo 325 del TFUE, sulla base dell'interpretazione fornita nella sentenza della causa Taricco.

La Corte Costituzionale, dunque, partendo dal presupposto del primato del diritto dell'Unione, riconosciuto dall'articolo 11 della Costituzione, ha ricordato, altresì, il costante orientamento secondo il quale l'osservanza dei principi supremi dell'ordine costituzionale italiano e dei diritti inalienabili della persona è condizione fondamentale affinché il diritto dell'Unione possa avere applicazione nello Stato italiano.

Tra i predetti diritti fondamentali, la Corte annovera, senza alcun dubbio, il principio di legalità, tutelato dall'articolo 25 della Costituzione, posto a presidio dei diritti inviolabili dell'individuo, ed il regime della prescrizione, al quale, nell'ordinamento nazionale, viene riconosciuta la natura sostanziale.

Pertanto, ove l'interpretazione fornita dell'articolo 325 del TFUE comporti l'ingresso di una regola contraria al principio di legalità – così come ipotizzato dai giudici remittenti – la Corte Costituzionale stessa afferma di avere il dovere di impedirlo.

Partendo da tale presupposto, la Consulta, ritiene necessario procedere alla verifica di due questioni, che richiamano, come anticipato, le censure delle Corti remittenti.

La prima investe la ragionevole possibilità di prevedere, in base al quadro normativo vigente al tempo della commissione del fatto, che l'articolo 325 del TFUE potesse recare un obbligo per il giudice di disapplicazione delle disposizioni sulla prescrizione di cui all'articolo 160 ultimo comma e 161, comma 2, in presenza delle condizioni descritte nella sentenza Taricco (gravi frodi fiscali in danno dell'Unione in un numero considerevole di casi).

L'esito di tale indagine, che passa attraverso la riflessione che il reato e la pena devono essere conoscibili dall'autore del fatto sin da quando questo viene commesso, è, secondo la Corte, nel senso dell'impossibilità per l'attore del reato, di prevedere agevolmente un tale contenuto normativo a carico dell'articolo 325 TFUE.

Una seconda questione affrontata dalla Corte riguarda il potere conferito al giudice, dalla sentenza Taricco, in ordine a discrezionali valutazioni di politica criminale, su gravità e numero dei casi sottoposti alla propria decisione. In altre parole, la Corte ha cercato di verificare se la regola, enunciata dalla Corte di Giustizia, sia idonea a delimitare e circoscrivere in maniera puntuale la discrezionalità del giudice.

La Consulta, al riguardo, ha chiarito che il diritto dell'Unione non può limitarsi ad assegnare degli obiettivi di scopo al giudice, il quale, invece, nell'esercizio dell'attività giurisdizionale, comune alle tradizioni costituzionali degli Stati membri, è soggetto alla legge penale e, dunque, ad una determinazione specifica di casi, condotte e condizioni.

Una volta definiti i profili di incompatibilità tra la regola delineata dalla sentenza Taricco e i principi di legalità e determinatezza sanciti dalla Costituzione, la Consulta ben avrebbe potuto concludere con una pronuncia di accoglimento della declaratoria di illegittimità costituzionale, ricorrendo alla teoria dei c.d. "controlimiti" evocata, peraltro, più volte anche dalle Corti remittenti.

Al contrario, il Giudice delle leggi - nella convinzione che la CGUE abbia inteso porre, a carico del giudice, l'obbligo di disapplicazione delle norme sulla prescrizione solo nel caso in cui questo non confligga con i principi cardine dell'ordinamento italiano - ha optato per una richiesta chiarificatrice sul punto, rimettendo tale dubbio alla Corte di Giustizia, attraverso una nuova pregiudiziale.

Ciò, nella consapevolezza che, ove la soluzione fosse nel senso della necessaria compatibilità con i principi costituzionali interni, verrebbero meno tutti i profili di illegittimità sollevati dalle Corti remittenti.

A sostegno di tale interpretazione, la Consulta ricorda che i rapporti tra Unione e Stati membri si reggono sul principio della leale cooperazione, che implica reciproco rispetto ed assistenza. Ed infatti, dovendo le parti essere unite nella diversità, le ragioni dell'unità non potrebbero cancellare i valori ed i principi fondamentali sui quali si regge l'ordinamento di ogni singolo Stato membro.

Considerazioni, queste, ricorda la Corte, sulle quali si fondano sia l'articolo 11 della Costituzione, che ha consentito alle limitazioni di sovranità dello Stato italiano, sia l'articolo 6, paragrafo 3 del TUE, che ha riconosciuto che i diritti delle tradizioni costituzionali degli Stati membri fanno parte del diritto dell'Unione, in quanto principi generali.

Conseguentemente, sia il diritto dell'Unione che le pronunce della Corte di Giustizia, che ne garantiscono una uniforme applicazione, non possono essere interpretati nel senso di imporre allo Stato la rinuncia ai principi cardine del proprio sistema costituzionale.

La Consulta, dunque, sul presupposto che la Corte di Giustizia abbia inteso rispettare tali principi, ritiene di dover chiedere conferma al Tribunale del Lussemburgo se la regola tratta dall'articolo 325 TFUE sia applicabile solo ove compatibile con l'identità costituzionale dello Stato membro, con attribuzione al potere giurisdizionale della valutazione su detta compatibilità.

A questo proposito, tuttavia, la Corte Costituzionale ricorda nuovamente che, per il giudice nazionale, esiste un impedimento - le cui radici sono da rinvenire nel diritto interno - ad applicare la regola ricavata dalla Corte di Giustizia: la natura sostanziale dell'istituto della prescrizione ed il suo assoggettamento al principio di legalità penale.

Principio, quest'ultimo che, nel garantire la puntuale descrizione del reato, della pena e di ogni profilo sostanziale concernente la punibilità - garantisce un livello di protezione ben più ampio di quello accordato, a livello europeo, dagli articoli 49 della Carta di Nizza e dall'articolo 7 CEDU.

Pertanto, in ragione del citato principio di cui all'articolo 53 della Carta di Nizza - secondo il quale nessuna disposizione della Carta può essere lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà

fondamentali riconosciuti dalle Costituzioni dei singoli paesi - è bene che l'Unione rispetti tale livello di protezione.

Diversamente, infatti, il processo di integrazione europea avrebbe l'effetto di svuotare le conquiste nazionali in tema di diritti fondamentali, rinnegando così il carattere principale del processo di unificazione europea.

Alla luce di quanto detto, la Consulta, individuati i principi di legalità e determinatezza come ostacoli alla regola enunciata nella sentenza Taricco, ha sottoposto alla CGUE, con procedimento accelerato, le questioni di interpretazione, chiedendo se l'articolo 325, paragrafi 1 e 2, del TFUE debba essere interpretato, o meno, nel senso di imporre al giudice penale di non applicare una normativa nazionale sulla prescrizione (che osta in un numero considerevole di casi alla repressione di gravi frodi in danno degli interessi finanziari dell'Unione, ovvero che prevede termini di prescrizione più brevi per frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di quelli previsti per le frodi lesive degli interessi finanziari dello Stato) anche quando:

- tale omessa applicazione sia priva di una base legale sufficientemente determinata;
- anche quando nell'ordinamento dello Stato membro la prescrizione è parte del diritto penale sostanziale e soggetta al principio di legalità;
- anche quando tale omessa applicazione sia in contrasto con i principi supremi dell'ordine costituzionale dello Stato membro o con i diritti inalienabili della persona riconosciuti dalla Costituzione dello Stato membro.

Il rinvio pregiudiziale, quindi, apre ad una duplice soluzione: nel caso di una reinterpretazione costituzionalmente orientata della regola Taricco, che ne consenta l'applicazione nei limiti dei principi evocati dalla Consulta, la CGUE dovrà rivedere i termini di applicabilità della regola a suo tempo enunciata. Diversamente, nel caso in cui la CGUE rigetti l'interpretazione argomentata dalla Consulta, quest'ultima, potrebbe essere indotta ad evocare i tanto attesi "controlimiti" alle limitazioni di sovranità, la cui essenza, tuttavia, già si percepisce nel testo nell'ordinanza n. 24 del 2017.