



Servizio studi
del Senato

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 86

PRINCIPIO DI LEGALITÀ E PRESCRIZIONE DEI REATI NEL DIALOGO TRA LE CORTI: IL CASO TARICCO

Con ordinanza n. 24 del 26 gennaio 2017, la Corte costituzionale ha disposto un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, evocando per la prima volta un conflitto tra diritto dell'Unione e principi supremi dell'ordinamento costituzionale italiano.

Alcune norme in materia di prescrizione delle frodi gravi in materia di imposta sul valore aggiunto erano state dichiarate dalla Corte di Giustizia inadeguate rispetto all'obbligo degli Stati membri di assicurare un efficace rimedio contro le gravi frodi fiscali in danno degli interessi finanziari dell'Unione.

La Corte costituzionale esclude che il diritto dell'Unione europea possa imporre agli Stati membri di venire meno ai principi supremi sanciti dai propri ordinamenti, quale il principio di legalità in materia penale. Al tempo stesso, ribadisce la necessità che la legislazione nazionale assicuri l'efficacia dei giudizi sulle frodi in questione, anche attraverso la previsione di adeguati termini di prescrizione dei reati.

I rapporti tra ordinamento europeo e ordinamento statale in materia penale

Gli sviluppi del processo di integrazione europea hanno reso molto più frequente e significativa l'**incidenza del diritto dell'Unione sulle disposizioni nazionali di diritto e procedura penale.**

La cooperazione giudiziaria in materia penale, alla quale il Trattato di Lisbona dedica una disciplina organica e articolata, comprende non solo il riconoscimento reciproco delle decisioni penali (art. 82 TFUE) ma anche il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in materia penale. Con direttive europee possono dettarsi **norme minime per la definizione dei reati e delle sanzioni** in riferimento a sfere di criminalità particolarmente grave che presentino una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni¹ oppure quando il ravvicinamento delle disposizioni nazionali sia indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una

¹ In particolare: terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata.

politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione (art. 83 TFUE). Parlamento europeo e Consiglio possono, inoltre, approvare misure per incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri nel campo della prevenzione della criminalità (art. 84 TFUE).

In base al principio del primato del diritto dell'Unione negli ordinamenti degli Stati membri, **l'incompatibilità di un precetto penale con una norma europea ne impone la disapplicazione da parte del giudice nazionale.**

Nella maggior parte dei casi, l'applicazione di questo principio ha determinato un **rafforzamento delle tutele dell'individuo nei confronti dello Stato.** È quanto avvenuto, ad esempio, con la dichiarazione di incompatibilità con i Trattati della legislazione greca che prevedeva l'espulsione a vita dal territorio nazionale dei cittadini degli altri Stati membri riconosciuti colpevoli di essersi procurati e aver detenuto stupefacenti per uso strettamente personale²; o con la dichiarazione di contrasto con la direttiva 2008/115/CE³ della legislazione italiana che disponeva l'irrogazione della pena della reclusione al cittadino di un paese terzo il cui soggiorno sia irregolare per la sola ragione della permanenza senza giustificato motivo nel territorio dello Stato in violazione di un ordine di lasciarlo entro un determinato termine⁴. La Corte di Giustizia ha, altresì, precisato che una direttiva invocata nell'ambito di un procedimento penale dalle autorità di uno Stato membro non può avere come effetto, di per sé e indipendentemente da una legge interna di recepimento, di determinare o aggravare la responsabilità penale di coloro che agiscono in violazione delle dette disposizioni⁵.

Tuttavia, non mancano casi nei quali il principio della prevalenza del diritto dell'Unione sulla norma statale con esso confliggente presenti forti **criticità rispetto al principio di legalità in materia penale** sancito dall'articolo 25 della Costituzione.

Va letta in tale ottica, ad esempio, l'ammissione in un procedimento penale, sulla base di atto comunitario⁶, di un mezzo di prova non previsto dall'ordinamento nazionale⁷. Ancora più evidente è il contrasto tra le garanzie costituzionali in materia penale previste dagli ordinamenti degli Stati membri e l'obbligo del giudice nazionale di disapplicare le disposizioni nazionali in materia di prescrizione per i reati di frode che ledono gli interessi finanziari dell'Unione⁸.

La Corte di Giustizia e l'incompatibilità con il diritto dell'Unione europea della normativa italiana in materia di prescrizione delle frodi IVA

Nel corso di un procedimento penale a carico di soggetti ritenuti responsabili di aver evaso l'IVA dovuta sull'acquisto di beni attraverso operazioni giuridiche fraudolente - note come «**frodi carosello**» - che implicano la costituzione di società interposte e

² Corte di Giustizia, sentenza 19 gennaio 1999, causa C-348/96, *Calfa*.

³ Direttiva 2008/115/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

⁴ Corte di Giustizia, sentenza 28 aprile 2011, causa C-61/11 PPU, *El Dridi*.

⁵ Corte di Giustizia, sentenza 3 maggio 2005, cause riunite C-387/02, C-391/02 e C-403/02, *Berlusconi e altri*.

⁶ Decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale, oggi sostituita dalla Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato.

⁷ Corte di Giustizia, sentenza 16 giugno 2005, causa C-105/03, *Pupino*.

⁸ Corte di Giustizia, sentenza 8 settembre 2015, causa C-105/14, *Taricco*.

l'emissione di falsi documenti, il Tribunale di Cuneo ha rivolto alcuni quesiti alla Corte di Giustizia dell'Unione europea con lo strumento del **rinvio pregiudiziale**.

In particolare, è stato richiesto di valutare la compatibilità con il diritto dell'Unione europea della normativa nazionale - *medio tempore* abrogata - in base alla quale l'atto interruttivo verificatosi nell'ambito di procedimenti penali riguardanti frodi gravi in materia di imposta sul valore aggiunto comporta un prolungamento del termine di prescrizione pari a solo un quarto della sua durata iniziale⁹.

La **Corte di Giustizia** si è pronunciata sul punto dichiarando l'idoneità della normativa italiana a pregiudicare gli obblighi imposti agli Stati membri dall'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE, in particolare l'**obbligo di combattere contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione** mediante misure che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.

Poiché un'aliquota uniforme del gettito IVA è versata dagli Stati membri all'Unione, una frode IVA si traduce in una lesione degli interessi finanziari dell'Unione. Pertanto, la Corte di Giustizia ha dichiarato l'**obbligo del giudice nazionale di disapplicare le disposizioni nazionali in materia di prescrizione** per i reati di frode che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, laddove impediscano di infliggere sanzioni effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi.

L'interpretazione della Corte di Giustizia è vincolante per i giudici nazionali nella decisione dei casi concreti sottoposti al loro giudizio. La Corte di Cassazione ha, quindi, precisato che affinché la normativa statale in questione risulti illegittima sono necessari due presupposti: la pendenza di un **procedimento penale riguardante "frodi gravi" in materia di imposta sul valore aggiunto e l'ineffettività delle sanzioni previste "in un numero considerevole di casi"** che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea¹⁰.

La Corte di Cassazione: il principio di legalità in materia penale e la disciplina della prescrizione

Secondo la Corte di Giustizia, la disapplicazione delle disposizioni nazionali in questione non implica alcuna violazione dei diritti degli imputati, quali garantiti dall'articolo 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, perché i fatti contestati agli imputati nel procedimento principale integravano, alla data della loro commissione, gli stessi reati ed erano passibili delle stesse sanzioni penali. La Corte di Giustizia ha escluso che la disapplicazione da parte del giudice nazionale delle disposizioni nazionali in questione possa implicare una condanna degli imputati per un'azione o un'omissione che, al momento del compimento, non costituiva un reato punito dal diritto nazionale oppure l'applicazione di una sanzione non prevista nell'ordinamento interno in quel momento. In proposito, viene richiamata¹¹ la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo la quale la proroga del termine di prescrizione e la sua immediata applicazione non comportano una lesione dei diritti fondamentali, dato che tale disposizione non può essere interpretata

⁹ Normativa di cui al combinato disposto dell'articolo 160, ultimo comma, c. p., come modificato dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251, e dell'articolo 161, c.p., nel testo vigente all'epoca dei fatti.

¹⁰ Corte di Cassazione, sez. III penale, ordinanze 30 marzo 2016, n. 28346, e 31 marzo 2016, n. 33538; il ricorrere dei presupposti è stato, invece, escluso nella sentenza 24 ottobre 2016, n. 44584.

¹¹ Corte di Giustizia, sentenza *Taricco*, punto 57.

nel senso che osta a un allungamento dei termini di prescrizione quando i fatti addebitati non si siano ancora prescritti¹².

Secondo la Cassazione, l'obbligo, per il giudice nazionale, di disapplicare le norme interne contrastanti con l'articolo 325 TFUE determina un **aggravamento del regime della punibilità di natura retroattiva**, in violazione dei principi supremi dell'ordine costituzionale italiano e dei diritti inalienabili della persona.

Poiché tale obbligo è stato ritenuto incompatibile con principi costituzionali fondamentali quali l'irretroattività della legge penale e la riserva assoluta di legge in materia penale (art. 25, comma 2, Cost.), è stata sollevata questione di legittimità costituzionale¹³.

La Corte costituzionale: il conflitto tra diritto dell'Unione europea e principi supremi dell'ordine costituzionale. Il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia e l'adeguatezza della legislazione italiana in materia di frodi IVA

Con ordinanza n. 24 del 26 gennaio 2017, la Corte costituzionale ha sottoposto alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, in via pregiudiziale, **tre questioni di interpretazione** relative all'art. 325, paragrafi 1 e 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Si tratta del secondo rinvio pregiudiziale compiuto dalla Corte costituzionale italiana in via incidentale¹⁴ e del primo nel quale viene evocato un possibile conflitto del diritto dell'Unione europea con i principi supremi dell'ordine costituzionale e i diritti inalienabili della persona riconosciuti dalla Costituzione italiana.

La Corte costituzionale ha chiesto, in particolare, alla Corte di Lussemburgo di chiarire se la norma nazionale contrastante con il diritto dell'Unione europea debba essere disapplicata dal giudice nazionale:

¹² Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenze Coëme e a. c. Belgio, nn. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 e 33210/96, § 149, CEDU 2000-VII; Scoppola c. Italia (n. 2) del 17 settembre 2009, n. 10249/03, § 110 e giurisprudenza ivi citata, e OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos c. Russia del 20 settembre 2011, n. 14902/04, §§ 563, 564 e 570 e giurisprudenza ivi citata. L'articolo 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, sancisce diritti corrispondenti a quelli garantiti dall'articolo 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

¹³ Ordinanze della Corte di Cassazione, Terza Sezione penale, 30 marzo 2016, n. 28346, 31 marzo 2016, n. 33538, e 8 luglio 2016, n. 212; cfr. anche ordinanza della Corte d'Appello di Milano, 18 settembre 2015, n. 339 e ordinanza del Tribunale di Siracusa, 25 maggio 2016, n. 228. La questione di legittimità costituzionale riguarda l'art. 2 della legge 2 agosto 2008, n. 130 con cui viene ordinata l'esecuzione nell'ordinamento italiano del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona, *"nella parte che impone di applicare la disposizione di cui all'art. 325 §§ 1 e 2 TFUE, dalla quale - nell'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia nella sentenza in data 8.9.2015, causa C-105/14, Taricco - discende l'obbligo per il giudice nazionale di disapplicare gli artt. 160 ultimo comma e 161 secondo comma c.p. in presenza delle circostanze indicate nella sentenza, anche se dalla disapplicazione discendano effetti sfavorevoli per l'imputato, per il prolungamento del termine di prescrizione, in ragione del contrasto di tale norma con l'art. 25, secondo comma, Cost."*.

¹⁴ Il primo rinvio pregiudiziale in un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è quello disposto dalla Corte costituzionale con ordinanza n. 207/2013. Per quanto riguarda i giudizi in via principale, il primo rinvio pregiudiziale è stato disposto dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 103/2008.

- anche nel caso in cui a fondamento di questo obbligo di disapplicazione non vi sia una base legale sufficientemente determinata;
- anche quando nell'ordinamento dello Stato membro la prescrizione sia parte del diritto penale sostanziale e soggetta al principio di legalità;
- anche quando la mancata applicazione della norma nazionale 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.

Secondo la Corte costituzionale, il **principio di legalità in materia penale**, per la parte in cui esige che le norme penali siano determinate e non abbiano in nessun caso portata retroattiva, esprime un **principio supremo dell'ordinamento**, a presidio dei diritti inviolabili dell'individuo.

Inoltre, nell'ordinamento giuridico italiano il principio di legalità penale ha un oggetto più ampio di quello riconosciuto dalle fonti europee, perché non è limitato alla descrizione del fatto di reato e alla pena, ma include ogni profilo sostanziale concernente la punibilità. Nella misura in cui incide sulla punibilità della persona, **l'istituto della prescrizione ha valore sostanziale e non meramente processuale**; esso è, dunque, soggetto alle garanzie di cui all'articolo 25, secondo comma, della Costituzione.

Sempre secondo la Corte, **il diritto dell'Unione e le sentenze della Corte di giustizia** che ne specificano il significato ai fini di un'uniforme applicazione, **non possono** interpretarsi nel senso di **imporre allo Stato membro la rinuncia ai principi supremi del suo ordine costituzionale**. La disapplicazione in sede giudiziaria delle norme nazionali in questione (per incompatibilità con l'articolo 325 TFUE) configurerebbe una duplice violazione del principio di legalità in materia penale, inteso sia come riserva di legge in materia penale, sia come divieto di retroattività della legge penale. Essa comporterebbe infatti, da un lato, un'espansione della responsabilità penale oltre i limiti definiti dalla legge dello Stato; dall'altro, l'applicazione all'imputato di una disciplina in materia di prescrizione più sfavorevole di quella prevista al momento della commissione del reato.

Il principio di legalità di cui all'articolo 25, comma 2, della Costituzione costituisce un "principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale" e, al tempo stesso, un "diritto inviolabile della persona umana" riconosciuto dalla Costituzione italiana, che **non ha formato oggetto di alcuna cessione di sovranità** con l'adesione al processo di integrazione europea e che la Corte costituzionale è chiamata a proteggere. L'osservanza dei principi supremi dell'ordine costituzionale italiano e dei diritti inalienabili della persona è, infatti, condizione perché il diritto dell'Unione possa essere applicato in Italia. Qualora si verificasse il caso che in specifiche ipotesi normative tale osservanza venga meno, sarebbe necessario dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge nazionale che ha autorizzato la ratifica e resi esecutivi i Trattati, per la sola parte in cui essa consente che quell'ipotesi normativa si realizzi¹⁵.

Sulla base di tali considerazioni, va escluso, secondo la Corte costituzionale, che il diritto dell'Unione europea possa imporre agli Stati membri di venire meno ai principi supremi sanciti dai propri ordinamenti costituzionali, soprattutto in un caso in cui **il livello di protezione degli imputati garantito dall'ordinamento nazionale sia più elevato** di quello concesso dall'articolo 49 della Carta di Nizza e dall'articolo 7 della CEDU.

¹⁵ Cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 232/1989, n. 170/1984 e n. 183/1973.

La scelta dell'ordinamento italiano di attribuire alla disciplina della prescrizione il carattere di norma del diritto penale sostanziale e di assoggettarla al principio di legalità espresso dall'articolo 25, secondo comma, della Costituzione rappresenta una **tutela rafforzata dei diritti fondamentali della persona** che impedisce l'applicazione diretta da parte del giudice nazionale della norma europea, senza che ciò comporti il venir meno del primato del diritto dell'Unione. Del resto, la Corte di Giustizia medesima - ricorda la Corte costituzionale italiana - ha evidenziato l'**obbligo del giudice nazionale di garantire il rispetto dei diritti fondamentali** degli interessati, nel caso in cui dalla disapplicazione delle disposizioni nazionali contrastanti con il diritto dell'Unione europea possa derivare l'inflizione di sanzioni penali¹⁶.

È dunque a conferma di questa ricostruzione dei rapporti tra ordinamento nazionale ed europeo che la Corte costituzionale richiede un chiarimento interpretativo della Corte di Giustizia.

Qualora la Corte di Giustizia aderisca alle argomentazioni prospettate dalla Corte costituzionale - fornendo un'interpretazione tale da escludere ogni conflitto con il principio di legalità in materia penale formulato dall'articolo 25, secondo comma, della Costituzione italiana - quest'ultima Corte riterrebbe superate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dai giudici rimettenti. In caso contrario, ovvero se l'applicazione dell'art. 325 del TFUE comportasse l'ingresso nell'ordinamento giuridico di una regola contraria al principio di legalità in materia penale, **la Corte costituzionale non potrebbe che far prevalere tale principio di legalità rispetto al principio del primato del diritto dell'Unione.**

Al tempo stesso, però, la Corte costituzionale evidenzia come resti in ogni caso ferma la **responsabilità della Repubblica italiana per avere omesso di approntare un efficace rimedio contro le gravi frodi fiscali in danno degli interessi finanziari dell'Unione**, e in particolare per avere compresso temporalmente l'effetto degli atti interruttivi della prescrizione.

Ritiene, altresì, **necessario verificare che la normativa attualmente vigente in Italia in materia¹⁷ sia effettivamente idonea** ad assicurare l'adempimento degli obblighi sanciti dall'articolo 325 TFUE. **In caso contrario**, infatti, "*sarebbe urgente un intervento del legislatore per assicurare l'efficacia dei giudizi sulle frodi in questione, eventualmente anche evitando che l'esito sia compromesso da termini prescrizionali inadeguati*".

27 gennaio 2017

A cura di Lorella Di Giambattista

¹⁶ Corte di Giustizia, sentenza *Taricco*, punto 53.

¹⁷ Art. 2, comma 36-*vicies semel*, lettera l), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, che ha aumentato di un terzo i termini di prescrizione dei reati puniti dagli articoli da 2 a 10 del d.lgs. n. 74 del 2000.