Fascicolo esercitazione 9 maggio 2018 (Aula Ambrosino, ore 11)

per dottorandi del Corso di Dottorato in Scienze giuridiche e per studenti frequentanti il Corso di Diritto dell'Unione europea (2017-2018)

Tema:

***Il nuovo dialogo processuale fra Corte costituzionale e Corte di giustizia.* Il caso dei limiti al primato del diritto dell'Unione (la "deroga" diritti fondamentali)**

Casistica da esaminare:

La dimensione sostanziale

1. Corte giust., sentenza 8 settembre 2015, causa C-105/14, *Procedimento penale c. Taricco e altri*, ……...p. 2
2. Corte cost., ordinanza n. 24 del 2017, *M.A.S. e M.B.*, ……. p. 23
3. Corte giust., sentenza 5 dicembre 2017, causa C-42/17, *M.A.S. (Taricco II)*, …… p. 40

La dimensione processuale

4. Corte cost., sentenza n. 269 del 2017, *Ceramica Sant'Agostino spa e di Bertazzoni spa*, ……...p. 59

N.B.: le conclusioni degli avvocati generali alle pronunce della Corte di giustizia sono reperibili al sito www.curia.eu

Commenti di qualificata dottrina sulla casistica possono essere reperiti per il diritto dell'Unione europea e per il diritto costituzionale, rispettivamente sui siti:

Società italiana di diritto internazionale (http://www.sidiblog.org) o collegati (http://rivista.eurojus.it/);

Associazione italiana dei costituzionalisti (http://www.osservatorioaic.it/) o Federalismi (www.federalismi.it)

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

8 settembre 2015 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Procedimento penale riguardante reati in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA) – Articolo 325 TFUE – Normativa nazionale che prevede termini assoluti di prescrizione che possono determinare l'impunità dei reati – Potenziale lesione degli interessi finanziari dell'Unione europea – Obbligo per il giudice nazionale di disapplicare qualsiasi disposizione di diritto interno che possa pregiudicare gli obblighi imposti agli Stati membri dal diritto dell'Unione»

Nella causa C‑ 105/14,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunale di Cuneo (Italia), con ordinanza del 17 gennaio 2014, pervenuta in cancelleria il 5 marzo 2014, nel procedimento penale a carico di

Ivo Taricco,

Ezio Filippi,

Isabella Leonetti,

Nicola Spagnolo,

Davide Salvoni,

Flavio Spaccavento,

Goranco Anakiev,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, vicepresidente, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen, T. von Danwitz e J.‑C. Bonichot, presidenti di sezione, A. Arabadjiev, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger (relatore), A. Prechal, E. Jarašiūnas e C.G. Fernlund, giudici,

avvocato generale: J. Kokott

cancelliere: L. Carrasco Marco, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 3 marzo 2015,

considerate le osservazioni presentate:

– per G. Anakiev, da L. Sani, avvocato;

– per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da M. Salvatorelli e L. Ventrella, avvocati dello Stato;

– per il governo tedesco, da T. Henze e J. Kemper, in qualità di agenti;

– per il governo polacco, da B. Majczyna, in qualità di agente;

– per la Commissione europea, da P. Rossi e R. Lyal, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 30 aprile 2015,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 101 TFUE, 107 TFUE e 119 TFUE nonché dell'articolo 158 della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (GU L 347, pag. 1).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di un procedimento penale a carico dei sigg. Taricco e Filippi, della sig.ra Leonetti e dei sigg. Spagnolo, Salvoni, Spaccavento e Anakiev (in prosieguo, congiuntamente: gli «imputati»), ai quali viene imputata la costituzione e l'organizzazione di un'associazione allo scopo di commettere più delitti in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA).

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

3 L'articolo 325 TFUE prevede quanto segue:

«1. L'Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure adottate a norma del presente articolo, che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.

2. Gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari.

(...)».

La Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee

4 A termini del preambolo della Convenzione elaborata in base all'articolo K.3 del Trattato sull'Unione europea relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, firmata a Lussemburgo il 26 luglio 1995 (GU C 316, pag. 48; in prosieguo: la «Convenzione PIF»), le parti contraenti di tale Convenzione, Stati membri dell'Unione europea, sono convinti «che la tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee esige che ogni condotta fraudolenta che leda tali interessi debba dar luogo ad azioni penali» e «della necessità di rendere tali condotte passibili di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive, fatta salva l'applicazione di altre sanzioni in taluni casi opportuni, e di prevedere, almeno nei casi gravi, delle pene privative della libertà».

5 L'articolo 1, paragrafo 1, della Convenzione PIF così dispone:

«Ai fini della presente convenzione costituisce frode che lede gli interessi finanziari delle Comunità europee:

(...)

b) in materia di entrate, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa:

– all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua la diminuzione illegittima di risorse del bilancio generale delle Comunità europee o dei bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse;

– (...)».

6 L’articolo 2, paragrafo 1, di tale Convenzione prevede quanto segue:

«Ogni Stato membro prende le misure necessarie affinché le condotte di cui all’articolo 1 nonché la complicità, l’istigazione o il tentativo relativi alle condotte descritte all’articolo 1, paragrafo 1, siano passibili di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive che comprendano, almeno, nei casi di frode grave, pene privative della libertà che possono comportare l’estradizione, rimanendo inteso che dev’essere considerata frode grave qualsiasi frode riguardante un importo minimo da determinare in ciascuno Stato membro. Tale importo minimo non può essere superiore a [EUR] 50 000 (...)».

La direttiva 2006/112

7 L’articolo 131 della direttiva 2006/112 dispone che:

«Le esenzioni previste ai capi da 2 a 9 [del titolo IX della direttiva 2006/112] si applicano, salvo le altre disposizioni comunitarie e alle condizioni che gli Stati membri stabiliscono per assicurare la corretta e semplice applicazione delle medesime esenzioni e per prevenire ogni possibile evasione, elusione e abuso».

8 L’articolo 138, paragrafo 1, di tale direttiva prevede quanto segue:

«Gli Stati membri esentano le cessioni di beni spediti o trasportati, fuori del loro rispettivo territorio ma nella Comunità, dal venditore, dall’acquirente o per loro conto, effettuate nei confronti di un altro soggetto passivo, o di un ente non soggetto passivo, che agisce in quanto tale in uno Stato membro diverso dallo Stato membro di partenza della spedizione o del trasporto dei beni».

9 L’articolo 158 della suddetta direttiva dispone quanto segue:

«1. (...) gli Stati membri possono prevedere un regime di deposito diverso da quello doganale nei casi seguenti:

a) per i beni destinati a punti di vendita in esenzione da imposte (...);

(...)

2. Quando si avvalgono della facoltà di esenzione di cui al paragrafo 1, lettera a), gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare l'applicazione corretta e semplice di detta esenzione e per prevenire qualsiasi evasione, elusione e abuso.

(...)».

La decisione 2007/436/CE

10 L'articolo 2, paragrafo 1, della decisione 2007/436/CE, Euratom del Consiglio, del 7 giugno 2007, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee (GU L 163, pag. 17), è del seguente tenore:

«Costituiscono risorse proprie iscritte nel bilancio generale dell'Unione europea le entrate provenienti:

(...)

b) (...) dall'applicazione di un'aliquota uniforme, valida per tutti gli Stati membri, agli imponibili IVA armonizzati, determinati secondo regole comunitarie. (...)».

Il diritto italiano

11 L'articolo 157 del codice penale, come modificato dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251 (GURI n. 285, del 7 dicembre 2005; in prosieguo: il «codice penale»), articolo riguardante la prescrizione in materia penale, prevede quanto segue:

«La prescrizione estingue il reato decorso il tempo corrispondente al massimo della pena edittale stabilita dalla legge e comunque un tempo non inferiore a sei anni se si tratta di delitto e a quattro anni se si tratta di contravvenzione, ancorché puniti con la sola pena pecuniaria.

(...)».

12 L'articolo 158 di tale codice fissa l'inizio della decorrenza del termine della prescrizione nel modo seguente:

«Il termine della prescrizione decorre, per il reato consumato, dal giorno della consumazione; per il reato tentato, dal giorno in cui è cessata l'attività del colpevole; per il reato permanente, dal giorno in cui è cessata la permanenza.

(...)».

13 Ai sensi dell'articolo 159 di detto codice, relativo alle regole sulla sospensione del corso della prescrizione:

«Il corso della prescrizione rimane sospeso in ogni caso in cui la sospensione del procedimento o del processo penale o dei termini di custodia cautelare è imposta da una particolare disposizione di legge, oltre che nei casi di:

1) autorizzazione a procedere;

2) deferimento della questione ad altro giudizio;

3) sospensione del procedimento o del processo penale per ragioni di impedimento delle parti e dei difensori ovvero su richiesta dell'imputato o del suo difensore. (...)

(...)

La prescrizione riprende il suo corso dal giorno in cui è cessata la causa della sospensione».

14 L'articolo 160 del medesimo codice, che disciplina l'interruzione del corso della prescrizione, così dispone:

«Il corso della prescrizione è interrotto dalla sentenza di condanna o dal decreto di condanna.

Interrompono pure la prescrizione l'ordinanza che applica le misure cautelari personali e (...) il decreto di fissazione della udienza preliminare (...).

La prescrizione interrotta comincia nuovamente a decorrere dal giorno della interruzione. Se più sono gli atti interruttivi, la prescrizione decorre dall'ultimo di essi; ma in nessun caso i termini stabiliti nell'articolo 157 possono essere prolungati oltre il termine di cui all'articolo 161, secondo comma, fatta eccezione per i reati di cui all'articolo 51, commi 3‑bis e 3‑quater, del codice di procedura penale».

15 A norma dell'articolo 161 del codice penale, relativo agli effetti della sospensione e dell'interruzione:

«La sospensione e l'interruzione della prescrizione hanno effetto per tutti coloro che hanno commesso il reato.

Salvo che si proceda per i reati di cui all'articolo 51, commi 3‑bis e 3‑quater, del codice di procedura penale, in nessun caso l'interruzione della prescrizione può comportare l'aumento di più di un quarto del tempo necessario a prescrivere (...)».

16 L'articolo 416 del codice penale punisce con la reclusione fino a sette anni i promotori di un'associazione finalizzata alla commissione di più delitti. Coloro che

si limitano a partecipare ad una siffatta associazione sono puniti con la reclusione fino a cinque anni.

17 Ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, recante nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto (GURI n. 76 del 31 marzo 2000; in prosieguo: il «d.lgs. n. 74/2000»), la presentazione di una dichiarazione IVA fraudolenta che menzioni fatture o altri documenti relativi a operazioni inesistenti è punita con la reclusione da un anno e sei mesi a sei anni. Alla stessa pena soggiace, ai sensi dell'articolo 8 del d.lgs. n. 74/2000, chiunque emetta fatture per operazioni inesistenti al fine di consentire a terzi l'evasione dell'IVA.

Fatti della controversia principale e questioni pregiudiziali

18 A carico degli imputati è stato promosso, dinanzi al Tribunale di Cuneo, un procedimento penale con l'imputazione di aver costituito e organizzato, nel corso degli esercizi fiscali dal 2005 al 2009, un'associazione per delinquere allo scopo di commettere vari delitti in materia di IVA. Essi vengono infatti accusati di aver posto in essere operazioni giuridiche fraudolente, note come «frodi carosello» – che implicavano, in particolare, la costituzione di società interposte e l'emissione di falsi documenti – che avrebbero consentito l'acquisto di beni, segnatamente di bottiglie di champagne, in esenzione da IVA. Tale operazione avrebbe consentito alla società Planet Srl (in prosieguo: la «Planet») di disporre di prodotti a un prezzo inferiore a quello di mercato che poteva rivendere ai suoi clienti, in tal modo falsando detto mercato.

19 La Planet avrebbe ricevuto fatture emesse da tali società interposte per operazioni inesistenti. Le stesse società avrebbero tuttavia omesso di presentare la dichiarazione annuale IVA o, pur avendola presentata, non avrebbero comunque provveduto ai corrispondenti versamenti d'imposta. La Planet avrebbe invece annotato nella propria contabilità le fatture emesse dalle suddette società interposte detraendo indebitamente l'IVA in esse riportata e, di conseguenza, avrebbe presentato dichiarazioni annuali IVA fraudolente.

20 Dall'ordinanza di rinvio emerge che, dopo che il procedimento sottoposto alla cognizione del giudice del rinvio è stato oggetto di vari incidenti procedurali e a seguito del rigetto delle numerose eccezioni sollevate dagli imputati nell'ambito dell'udienza preliminare svoltasi dinanzi a detto giudice, quest'ultimo è chiamato, da un lato, a pronunciare sentenza di non luogo a procedere nei confronti di uno

degli imputati, il sig. Anakiev, poiché i reati considerati risultano estinti per prescrizione nei suoi riguardi. Dall'altro, egli dovrebbe emettere decreto di rinvio a giudizio per gli altri imputati, fissando un'udienza dinanzi al giudice del dibattimento.

21 Il giudice del rinvio precisa che i reati contestati agli imputati sono puniti, ai sensi degli articoli 2 e 8 del d.lgs. n. 74/2000, con la reclusione fino a sei anni. Il delitto di associazione per delinquere, previsto dall'articolo 416 del codice penale, di cui gli imputati potrebbero altresì essere dichiarati colpevoli, sarebbe invece punito con la reclusione fino a sette anni per i promotori dell'associazione e fino a cinque anni per i semplici partecipanti. Ne consegue che, per i promotori dell'associazione per delinquere, il termine di prescrizione è di sette anni, mentre è di sei anni per tutti gli altri. L'ultimo atto interruttivo del termine sarebbe stato il decreto di fissazione dell'udienza preliminare.

22 Orbene, nonostante l'interruzione della prescrizione, il termine della medesima non potrebbe essere prorogato, in applicazione del combinato disposto dell'articolo 160, ultimo comma, del codice penale e dell'articolo 161 dello stesso codice (in prosieguo: le «disposizioni nazionali di cui trattasi») oltre i sette anni e sei mesi o, per i promotori dell'associazione per delinquere, oltre gli otto anni e nove mesi a decorrere dalla data di consumazione dei reati. Secondo il giudice del rinvio, è certo che tutti i reati, ove non ancora prescritti, lo saranno entro l'8 febbraio 2018, ossia prima che possa essere pronunciata sentenza definitiva nei confronti degli imputati. Da ciò conseguirebbe che questi ultimi, accusati di aver commesso una frode in materia di IVA per vari milioni di euro, potranno beneficiare di un'impunità di fatto dovuta allo scadere del termine di prescrizione.

23 Ad avviso del giudice del rinvio, tale conseguenza era tuttavia prevedibile a causa dell'esistenza della regola sancita dal combinato disposto dell'articolo 160, ultimo comma, del codice penale e dell'articolo 161, secondo comma, dello stesso codice, regola che permettendo solamente, a seguito di interruzione della prescrizione, un prolungamento del termine di prescrizione di appena un quarto della sua durata iniziale, finisce in realtà col non interrompere la prescrizione nella maggior parte dei procedimenti penali.

24 Orbene, i procedimenti penali relativi a una frode fiscale come quella contestata agli imputati comporterebbero, di norma, indagini assai complesse, con la conseguenza che il procedimento si protrarrebbe a lungo già nella fase delle indagini preliminari. La durata del procedimento, cumulati tutti i gradi di giudizio, sarebbe tale che, in questo tipo di casi, l'impunità di fatto costituirebbe in Italia non

un’evenienza rara, ma la norma. Peraltro, sarebbe spesso impossibile per l’amministrazione tributaria italiana recuperare l’importo di imposte che abbiano fatto oggetto del reato considerato.

25 In tale contesto, il giudice del rinvio ritiene che le disposizioni italiane di cui trattasi autorizzino indirettamente una concorrenza sleale da parte di taluni operatori economici stabiliti in Italia rispetto ad imprese con sede in altri Stati membri, con conseguente violazione dell’articolo 101 TFUE. Peraltro, tali disposizioni sarebbero idonee a favorire determinate imprese, in violazione dell’articolo 107 TFUE. Inoltre, dette disposizioni creerebbero, di fatto, un’esenzione non prevista all’articolo 158, paragrafo 2, della direttiva 2006/112. Infine, l’impunità de facto di cui godrebbero gli evasori fiscali violerebbe il principio direttivo, previsto all’articolo 119 TFUE, secondo cui gli Stati membri devono vigilare sul carattere sano delle loro finanze pubbliche.

26 Il giudice del rinvio ritiene tuttavia che, qualora gli fosse consentito disapplicare le disposizioni nazionali di cui trattasi, sarebbe possibile garantire in Italia l’applicazione effettiva del diritto dell’Unione.

27 Sulla base di tali considerazioni, il Tribunale di Cuneo ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) [S]e, modificando con legge n. 251 del 2005 l’art. 160 ultimo comma del codice penale italiano – nella parte in cui contempla un prolungamento del termine di prescrizione di appena un quarto a seguito di interruzione, e quindi, consentendo la prescrizione dei reati nonostante il tempestivo esercizio dell’azione penale, con conseguente impunità – sia stata infranta la norma a tutela della concorrenza contenuta nell’art. 101 del TFUE;

2) Se, modificando con legge n. 251 del 2005 l’art. 160 ultimo comma del codice penale italiano – nella parte in cui contempla un prolungamento del termine di prescrizione di appena un quarto a seguito di interruzione, e quindi, privando di conseguenze penali i reati commessi da operatori economici senza scrupoli – lo Stato italiano abbia introdotto una forma di aiuto vietata dall’art. 107 del TFUE;

3) Se, modificando con legge n. 251 del 2005 l’art. 160 ultimo comma del codice penale italiano – nella parte in cui contempla un prolungamento del termine

di prescrizione di appena un quarto a seguito di interruzione, e quindi, creando un'ipotesi di impunità per coloro che strumentalizzano la direttiva comunitaria – lo Stato italiano abbia indebitamente aggiunto un'esenzione ulteriore rispetto a quelle tassativamente contemplate dall'articolo 158 della direttiva 2006/112/CE;

4) Se, modificando con legge n. 251 del 2005 l'art. 160 ultimo comma del codice penale italiano – nella parte in cui contempla un prolungamento del termine di prescrizione di appena un quarto a seguito di interruzione, e quindi, rinunciando a punire condotte che privano lo Stato delle risorse necessarie anche a far fronte agli obblighi verso l'Unione europea, sia stato violato il principio di finanze sane fissato dall'art. 119 del TFUE».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla ricevibilità delle questioni

28 Il sig. Anakiev nonché i governi italiano e tedesco ritengono che le questioni poste dal giudice del rinvio siano irricevibili. A tale riguardo, il sig. Anakiev rileva che le disposizioni di diritto nazionale che stabiliscono le regole sulla prescrizione per i reati in materia fiscale sono state oggetto di recente modifica, ragion per cui le considerazioni del giudice del rinvio risultano infondate. I governi italiano e tedesco sostengono, in sostanza, che le questioni di interpretazione poste dal giudice del rinvio sono puramente astratte o ipotetiche e non hanno alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto del procedimento principale.

29 In proposito, occorre rammentare che, secondo costante giurisprudenza della Corte, nell'ambito della collaborazione tra quest'ultima e i giudici nazionali istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze del caso, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale ai fini dell'emanazione della propria sentenza sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Di conseguenza, allorché le questioni sollevate riguardano l'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte, in via di principio, è tenuta a statuire (v., in particolare, sentenza Banco Privado Português e Massa Insolvente do Banco Privado Português, C‑667/13, EU:C:2015:151, punto 34 e giurisprudenza ivi citata).

30 Ne consegue che le questioni relative al diritto dell'Unione godono di una presunzione di rilevanza. Il rifiuto della Corte di statuire su una questione pregiudiziale proposta da un giudice nazionale è possibile soltanto qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto del procedimento principale, qualora la questione sia di tipo ipotetico o, ancora, qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni che le sono sottoposte (v., in particolare, sentenza Halaf, C‑528/11, EU:C:2013:342, punto 29 e giurisprudenza ivi citata).

31 Tuttavia, come in sostanza rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 45 e seguenti delle sue conclusioni, i presupposti che possono condurre la Corte a rifiutare di pronunciarsi sulle questioni poste risultano, nel caso di specie, manifestamente insussistenti. Infatti, le indicazioni contenute nell'ordinanza di rinvio consentono alla Corte di formulare risposte utili per il giudice del rinvio. Inoltre, tali indicazioni sono idonee a consentire agli interessati menzionati all'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea di pronunciarsi in modo efficace.

32 Peraltro, dall'ordinanza di rinvio risulta chiaramente che le questioni poste alla Corte non sono affatto di tipo ipotetico e che viene individuato un rapporto con la realtà effettiva della controversia principale, dato che tali questioni vertono sull'interpretazione di varie disposizioni del diritto dell'Unione che il giudice del rinvio considera determinanti per la futura decisione che sarà chiamato a emanare nel procedimento principale, più precisamente per quel che riguarda il rinvio a giudizio degli imputati.

33 La domanda di pronuncia pregiudiziale deve pertanto essere dichiarata ricevibile.

Sulla terza questione

34 Con la sua terza questione, che è opportuno affrontare per prima, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, da un lato, se una normativa nazionale in materia di prescrizione del reato come quella stabilita dalle disposizioni nazionali di cui trattasi – normativa che prevedeva, all'epoca dei fatti di cui al procedimento principale, che l'atto interruttivo verificatosi nell'ambito di procedimenti penali riguardanti reati in materia di IVA comportasse il prolungamento del termine di prescrizione di solo un quarto della sua durata iniziale, consentendo in tal modo

agli imputati di beneficiare di un'impunità di fatto – determini l'introduzione di un'ipotesi di esenzione dall'IVA non prevista all'articolo 158 della direttiva 2006/112. D'altro lato, in caso di risposta affermativa a tale questione, il giudice del rinvio chiede se gli sia consentito disapplicare dette disposizioni.

Sulla conformità al diritto dell'Unione di una normativa nazionale come quella stabilita dalle disposizioni nazionali di cui trattasi

35 Occorre in limine rilevare che, sebbene la terza questione faccia riferimento all'articolo 158 della direttiva 2006/112, emerge chiaramente dalla motivazione dell'ordinanza di rinvio che, con tale questione, il giudice del rinvio mira a determinare, in sostanza, se una normativa nazionale come quella stabilita dalle disposizioni di cui trattasi non si risolva in un ostacolo all'efficace lotta contro la frode in materia di IVA nello Stato membro interessato, in modo incompatibile con la direttiva 2006/112 nonché, più in generale, con il diritto dell'Unione.

36 A tale riguardo, si deve ricordare che, in base al combinato disposto della direttiva 2006/112 e dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE, gli Stati membri hanno non solo l'obbligo di adottare tutte le misure legislative e amministrative idonee a garantire che l'IVA dovuta nei loro rispettivi territori sia interamente riscossa, ma devono anche lottare contro la frode (v., in tal senso, sentenza Åkerberg Fransson, C‑ 617/10, EU:C:2013:105, punto 25 e giurisprudenza ivi citata).

37 Inoltre, l'articolo 325 TFUE obbliga gli Stati membri a lottare contro le attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'Unione con misure dissuasive ed effettive e, in particolare, li obbliga ad adottare, per combattere la frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere la frode lesiva dei loro interessi finanziari (v. sentenza Åkerberg Fransson, C‑ 617/10, EU:C:2013:105, punto 26 e giurisprudenza ivi citata).

38 La Corte ha in proposito sottolineato che, poiché le risorse proprie dell'Unione comprendono in particolare, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera b), della decisione 2007/436, le entrate provenienti dall'applicazione di un'aliquota uniforme agli imponibili IVA armonizzati determinati secondo regole dell'Unione, sussiste quindi un nesso diretto tra la riscossione del gettito dell'IVA nell'osservanza del diritto dell'Unione applicabile e la messa a disposizione del bilancio dell'Unione delle corrispondenti risorse IVA, dal momento che qualsiasi lacuna nella riscossione del primo determina potenzialmente una riduzione delle seconde (v. sentenza Åkerberg Fransson, C‑ 617/10, EU:C:2013:105, punto 26).

39 Se è pur vero che gli Stati membri dispongono di una libertà di scelta delle sanzioni applicabili, che possono assumere la forma di sanzioni amministrative, di sanzioni penali o di una combinazione delle due, al fine di assicurare la riscossione di tutte le entrate provenienti dall'IVA e tutelare in tal modo gli interessi finanziari dell'Unione conformemente alle disposizioni della direttiva 2006/112 e all'articolo 325 TFUE (v., in tal senso, sentenza Åkerberg Fransson, C‑617/10, EU:C:2013:105, punto 34 e giurisprudenza ivi citata), possono tuttavia essere indispensabili sanzioni penali per combattere in modo effettivo e dissuasivo determinate ipotesi di gravi frodi in materia di IVA.

40 Occorre del resto ricordare che, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della Convenzione PIF, gli Stati membri devono prendere le misure necessarie affinché le condotte che integrano una frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione siano passibili di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive che comprendano, almeno nei casi di frode grave, pene privative della libertà.

41 La nozione di «frode» è definita all'articolo 1 della Convenzione PIF come «qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa (...) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua la diminuzione illegittima di risorse del bilancio generale [dell'Unione] o dei bilanci gestiti [dall'Unione] o per conto di ess[a]». Tale nozione include, di conseguenza, le entrate provenienti dall'applicazione di un'aliquota uniforme agli imponibili IVA armonizzati determinati secondo regole dell'Unione. Questa conclusione non può essere infirmata dal fatto che l'IVA non sarebbe riscossa direttamente per conto dell'Unione, poiché l'articolo 1 della Convenzione PIF non prevede affatto un presupposto del genere, che sarebbe contrario all'obiettivo di tale Convenzione di combattere con la massima determinazione le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

42 Nel caso di specie, dall'ordinanza di rinvio emerge che la normativa nazionale prevede sanzioni penali per i reati perseguiti nel procedimento principale, vale a dire, in particolare, la costituzione di un'associazione per delinquere allo scopo di commettere delitti in materia di IVA nonché una frode nella medesima materia per vari milioni di euro. Si deve rilevare come simili reati costituiscano casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

43 Orbene, dall'insieme delle considerazioni svolte ai punti 37 e da 39 a 41 della presente sentenza emerge che gli Stati membri devono assicurarsi che casi

siffatti di frode grave siano passibili di sanzioni penali dotate, in particolare, di carattere effettivo e dissuasivo. Peraltro, le misure prese a tale riguardo devono essere le stesse che gli Stati membri adottano per combattere i casi di frode di pari gravità che ledono i loro interessi finanziari.

44 Il giudice nazionale è quindi tenuto a verificare, alla luce di tutte le circostanze di diritto e di fatto rilevanti, se le disposizioni nazionali applicabili consentano di sanzionare in modo effettivo e dissuasivo i casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

45 Si deve in proposito precisare che né il giudice del rinvio né gli interessati che hanno presentato osservazioni alla Corte hanno sollevato dubbi sul carattere dissuasivo, in sé, delle sanzioni penali indicate da detto giudice, ossia della pena della reclusione fino a sette anni, e neppure sulla conformità al diritto dell'Unione della previsione, nel diritto penale italiano, di un termine di prescrizione per i fatti costitutivi di una frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione.

46 Tuttavia, dall'ordinanza di rinvio emerge che le disposizioni nazionali di cui trattasi, introducendo una regola in base alla quale, in caso di interruzione della prescrizione per una delle cause menzionate all'articolo 160 del codice penale, il termine di prescrizione non può essere in alcun caso prolungato di oltre un quarto della sua durata iniziale, hanno per conseguenza, date la complessità e la lunghezza dei procedimenti penali che conducono all'adozione di una sentenza definitiva, di neutralizzare l'effetto temporale di una causa di interruzione della prescrizione.

47 Qualora il giudice nazionale dovesse concludere che dall'applicazione delle disposizioni nazionali in materia di interruzione della prescrizione consegue, in un numero considerevole di casi, l'impunità penale a fronte di fatti costitutivi di una frode grave, perché tali fatti risulteranno generalmente prescritti prima che la sanzione penale prevista dalla legge possa essere inflitta con decisione giudiziaria definitiva, si dovrebbe constatare che le misure previste dal diritto nazionale per combattere contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione non possono essere considerate effettive e dissuasive, il che sarebbe in contrasto con l'articolo 325, paragrafo 1, TFUE, con l'articolo 2, paragrafo 1, della Convenzione PIF nonché con la direttiva 2006/112, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE.

48 Inoltre, il giudice nazionale dovrà verificare se le disposizioni nazionali di cui trattasi si applichino ai casi di frode in materia di IVA allo stesso modo che ai

casi di frode lesivi dei soli interessi finanziari della Repubblica italiana, come richiesto dall'articolo 325, paragrafo 2, TFUE. Ciò non avverrebbe, in particolare, se l'articolo 161, secondo comma, del codice penale stabilisse termini di prescrizione più lunghi per fatti, di natura e gravità comparabili, che ledano gli interessi finanziari della Repubblica italiana. Orbene, come osservato dalla Commissione europea nell'udienza dinanzi alla Corte, e con riserva di verifica da parte del giudice nazionale, il diritto nazionale non prevede, in particolare, alcun termine assoluto di prescrizione per quel che riguarda il reato di associazione allo scopo di commettere delitti in materia di accise sui prodotti del tabacco.

Sulle conseguenze di un'eventuale incompatibilità delle disposizioni nazionali di cui trattasi con il diritto dell'Unione e sul ruolo del giudice nazionale

49 Qualora il giudice nazionale giungesse alla conclusione che le disposizioni nazionali di cui trattasi non soddisfano gli obblighi del diritto dell'Unione relativi al carattere effettivo e dissuasivo delle misure di lotta contro le frodi all'IVA, detto giudice sarebbe tenuto a garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione disapplicando, all'occorrenza, tali disposizioni e neutralizzando quindi la conseguenza rilevata al punto 46 della presente sentenza, senza che debba chiedere o attendere la previa rimozione di dette disposizioni in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale (v., in tal senso, sentenze Berlusconi e a., C‑ 387/02, C‑ 391/02 e C‑ 403/02, EU:C:2005:270, punto 72 e giurisprudenza ivi citata, nonché Kücükdeveci, C‑ 555/07, EU:C:2010:21, punto 51 e giurisprudenza ivi citata).

50 A tale riguardo, è necessario sottolineare che l'obbligo degli Stati membri di lottare contro le attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'Unione con misure dissuasive ed effettive nonché il loro obbligo di adottare, per combattere la frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere la frode lesiva dei loro interessi finanziari sono obblighi imposti, in particolare, dal diritto primario dell'Unione, ossia dall'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE.

51 Tali disposizioni del diritto primario dell'Unione pongono a carico degli Stati membri un obbligo di risultato preciso e non accompagnato da alcuna condizione quanto all'applicazione della regola in esse enunciata, ricordata al punto precedente.

52 In forza del principio del primato del diritto dell'Unione, le disposizioni dell'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE hanno l'effetto, nei loro rapporti con il diritto interno degli Stati membri, di rendere ipso iure inapplicabile, per il fatto stesso della loro entrata in vigore, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale esistente (v. in tal senso, in particolare, sentenza ANAFE, C‑606/10, EU:C:2012:348, punto 73 e giurisprudenza ivi citata).

53 Occorre aggiungere che se il giudice nazionale dovesse decidere di disapplicare le disposizioni nazionali di cui trattasi, egli dovrà allo stesso tempo assicurarsi che i diritti fondamentali degli interessati siano rispettati. Questi ultimi, infatti, potrebbero vedersi infliggere sanzioni alle quali, con ogni probabilità, sarebbero sfuggiti in caso di applicazione delle suddette disposizioni di diritto nazionale.

54 A tale riguardo, diversi interessati che hanno presentato osservazioni alla Corte hanno fatto riferimento all'articolo 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), che sancisce i principi di legalità e di proporzionalità dei reati e delle pene, in base ai quali, in particolare, nessuno può 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.

55 Tuttavia, con riserva di verifica da parte del giudice nazionale, 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. Una disapplicazione del diritto nazionale siffatta non violerebbe i diritti degli imputati, quali garantiti dall'articolo 49 della Carta.

56 Infatti, non ne deriverebbe affatto una condanna degli imputati per un'azione o un'omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva un reato punito dal diritto nazionale (v., per analogia, sentenza Niselli, C‑457/02, EU:C:2004:707, punto 30), né l'applicazione di una sanzione che, allo stesso momento, non era prevista da tale diritto. Al contrario, i fatti contestati agli imputati nel procedimento principale integravano, alla data della loro commissione, gli stessi reati ed erano passibili delle stesse sanzioni penali attualmente previste.

57 La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'articolo 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, che sancisce diritti corrispondenti a quelli garantiti dall'articolo 49 della Carta, avvalora tale conclusione. Secondo tale giurisprudenza, infatti, la proroga del termine di prescrizione e la sua immediata applicazione non comportano una lesione dei diritti garantiti dall'articolo 7 della suddetta Convenzione, dato che tale disposizione non può essere interpretata nel senso che osta a un allungamento dei termini di prescrizione quando i fatti addebitati non si siano ancora prescritti [v., in tal senso, Corte eur D.U., 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].

58 Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alla terza questione che una normativa nazionale in materia di prescrizione del reato come quella stabilita dalle disposizioni nazionali di cui trattasi – normativa che prevedeva, all'epoca dei fatti di cui al procedimento principale, che l'atto interruttivo verificatosi nell'ambito di procedimenti penali riguardanti frodi gravi in materia di IVA comportasse il prolungamento del termine di prescrizione di solo un quarto della sua durata iniziale – è idonea a pregiudicare gli obblighi imposti agli Stati membri dall'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE 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, o in cui preveda, per i casi di frode che ledono gli interessi finanziari dello Stato membro interessato, termini di prescrizione più lunghi di quelli previsti per i casi di frode che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, circostanze che spetta al giudice nazionale verificare. Il giudice nazionale è tenuto a dare piena efficacia all'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE disapplicando, all'occorrenza, le disposizioni nazionali che abbiano per effetto di impedire allo Stato membro interessato di rispettare gli obblighi impostigli dall'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE.

Sulle questioni prima, seconda e quarta

59 Con la sua prima, seconda e quarta questione, da esaminarsi congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se un regime di prescrizione applicabile a reati commessi in materia di IVA, come quello previsto dalle disposizioni nazionali di cui trattasi nella loro versione vigente alla data dei fatti di cui al procedimento

principale, possa essere valutato alla luce degli articoli 101 TFUE, 107 TFUE e 119 TFUE.

60 Per quanto riguarda, in primo luogo, l'articolo 101 TFUE, esso vieta tutti gli accordi tra imprese e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra gli Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato interno. Come in sostanza rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 60 delle sue conclusioni, un'attuazione eventualmente carente delle disposizioni penali nazionali in materia di IVA non ha tuttavia una necessaria incidenza su possibili comportamenti collusivi tra imprese, contrari all'articolo 101 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE.

61 Con riferimento, in secondo luogo, al divieto degli aiuti di Stato previsto all'articolo 107 TFUE, occorre ricordare che una misura mediante la quale le pubbliche autorità accordino a determinate imprese un trattamento fiscale vantaggioso che, pur non implicando un trasferimento di risorse statali, collochi i beneficiari in una situazione finanziaria più favorevole rispetto agli altri contribuenti costituisce aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE (v., in particolare, sentenza P, C‑ 6/12, EU:C:2013:525, punto 18 e giurisprudenza ivi citata).

62 Orbene, se il carattere non effettivo e/o non dissuasivo delle sanzioni previste in materia di IVA può eventualmente procurare un vantaggio finanziario alle imprese interessate, l'applicazione dell'articolo 107 TFUE non può tuttavia assumere rilievo nel caso di specie, dal momento che tutte le transazioni sono soggette al regime di IVA e che qualsiasi reato in materia di IVA è penalmente sanzionato, a prescindere da casi particolari nei quali il regime della prescrizione potrebbe privare determinati reati di conseguenze penali.

63 In terzo luogo, quanto all'articolo 119 TFUE, tale disposizione menziona, al paragrafo 3, tra i principi direttivi che devono governare le azioni degli Stati membri nell'ambito dell'instaurazione di una politica economica e monetaria, il principio secondo cui gli Stati membri devono vigliare sul carattere sano delle loro finanze pubbliche.

64 Orbene, si deve rilevare che la questione riguardante la conformità al suddetto principio di finanze pubbliche sane delle disposizioni di diritto nazionale di cui trattasi, che possono lasciare impuniti determinati reati in materia di IVA,

non rientra nella sfera di applicazione dell'articolo 119 TFUE, dato che il collegamento tra tale questione e il suddetto obbligo gravante sugli Stati membri è molto indiretto.

65 Alla luce di tali considerazioni, occorre rispondere alla prima, alla seconda e alla quarta questione che un regime della prescrizione applicabile a reati commessi in materia di IVA, come quello previsto dalle disposizioni nazionali di cui trattasi nella loro versione vigente alla data dei fatti di cui al procedimento principale, non può essere valutato alla luce degli articoli 101 TFUE, 107 TFUE e 119 TFUE.

Sulle spese

66 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

1) Una normativa nazionale in materia di prescrizione del reato come quella stabilita dal combinato disposto dell'articolo 160, ultimo comma, del codice penale, come modificato dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251, e dell'articolo 161 di tale codice – normativa che prevedeva, all'epoca dei fatti di cui al procedimento principale, che l'atto interruttivo verificatosi nell'ambito di procedimenti penali riguardanti frodi gravi in materia di imposta sul valore aggiunto comportasse il prolungamento del termine di prescrizione di solo un quarto della sua durata iniziale – è idonea a pregiudicare gli obblighi imposti agli Stati membri dall'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE 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, o in cui preveda, per i casi di frode che ledono gli interessi finanziari dello Stato membro interessato, termini di prescrizione più lunghi di quelli previsti per i casi di frode che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea, circostanze che spetta al giudice nazionale verificare. Il giudice nazionale è tenuto a dare piena efficacia all'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE disapplicando, all'occorrenza, le disposizioni nazionali che abbiano per effetto di impedire allo Stato membro interessato di rispettare gli obblighi impostigli dall'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE.

2) Un regime della prescrizione applicabile a reati commessi in materia di imposta sul valore aggiunto, come quello previsto dal combinato disposto dell'articolo 160, ultimo comma, del codice penale, come modificato dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251, e dell'articolo 161 di tale codice, non può essere valutato alla luce degli articoli 101 TFUE, 107 TFUE e 119 TFUE.

Firme

* Lingua processuale: l'italiano.

ORDINANZA N. 24

ANNO 2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007), promossi dalla Corte d'appello di Milano con ordinanza del 18 settembre 2015 e dalla Corte di cassazione con ordinanza dell'8 luglio 2016, rispettivamente iscritte al n. 339 del registro ordinanze 2015 e al n. 212 del registro ordinanze 2016 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 2 e 41, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti gli atti di costituzione di M.A.S. e M.B., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 23 novembre 2016 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi gli avvocati Gaetano Insolera e Andrea Soliani per M.A.S., Nicola Mazzacuva per M.B. e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto e considerato in diritto

1.– La Corte di cassazione, terza sezione penale, e la Corte d'appello di Milano hanno investito questa Corte della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007), nella parte in cui autorizza alla ratifica e rende esecutivo l'art. 325, paragrafi 1 e 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), sottoscritto a Roma il 25 marzo 1957 (Testo consolidato con le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona 13 dicembre 2007), come interpretato dalla sentenza della Grande Sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea 8 settembre 2015 in causa C-105/14, Taricco.

Con questa decisione la Corte di giustizia ha affermato che l'art. 325 del TFUE impone al giudice nazionale di non applicare il combinato disposto degli artt. 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, del codice penale quando ciò gli impedirebbe di infliggere sanzioni effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, ovvero quando frodi che offendono gli interessi finanziari dello Stato membro sono soggette a termini di prescrizione più lunghi di quelli previsti per le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

Per effetto degli artt. 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, cod. pen., gli atti interruttivi della prescrizione, per i reati fiscali puniti dal decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205) e aventi a oggetto l'IVA, comportano, di regola e salvo casi particolari, l'aumento di

un quarto del tempo necessario a prescrivere. Ove questo aumento si riveli in un numero considerevole di casi insufficiente per reprimere le frodi gravi in danno degli interessi finanziari dell'Unione, che dipendono dalla mancata riscossione dell'IVA sul territorio nazionale, il giudice penale dovrebbe procedere nel giudizio, omettendo di applicare la prescrizione, e nello stesso modo il giudice dovrebbe comportarsi se la legge nazionale prevede per corrispondenti figure di reato in danno dello Stato termini di prescrizione più lunghi di quelli stabiliti per le frodi in danno degli interessi finanziari dell'Unione.

I giudici rimettenti procedono per frodi fiscali punite dal d.lgs. n. 74 del 2000 e attinenti alla riscossione dell'IVA, che reputano gravi e che sarebbero prescritte ove si dovessero applicare gli artt. 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, cod. pen., mentre nel caso contrario i giudizi si potrebbero concludere con una pronuncia di condanna. I rimettenti aggiungono che l'impunità conseguente all'applicazione degli artt. 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, cod. pen. ricorre in un numero considerevole di casi.

La Corte d'appello di Milano prende in esame anche un'ipotesi normativa che ritiene lesiva del principio di assimilazione, perché il delitto di associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri, previsto dall'art. 291-quater del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale), assimilabile all'associazione per delinquere allo scopo di commettere delitti in materia di IVA, lesivi degli interessi finanziari dell'Unione, non è soggetto al limite dell'aumento di un quarto stabilito nei casi di interruzione della prescrizione.

In entrambi i giudizi sussisterebbero perciò le condizioni enucleate dall'art. 325, paragrafi 1 e 2, del TFUE, in presenza delle quali il giudice, escludendo la prescrizione, dovrebbe decidere nel merito.

I rimettenti tuttavia dubitano che questa soluzione sia compatibile con i principi supremi dell'ordine costituzionale italiano e con il rispetto dei diritti inalienabili della persona, espressi dagli artt. 3, 11, 24, 25, secondo comma, 27, terzo comma, e 101, secondo comma, della Costituzione, con particolare riguardo al principio di legalità in materia penale.

Questo principio comporta che le scelte relative al regime della punibilità siano assunte esclusivamente dal legislatore mediante norme sufficientemente determinate e applicabili solo a fatti commessi quando esse erano già in vigore.

Secondo i giudici rimettenti, invece, la disapplicazione degli artt. 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, cod. pen., che concerne anche le condotte anteriori alla data di pubblicazione della sentenza resa in causa Taricco, determina un aggravamento del regime della punibilità di natura retroattiva. Mancherebbe, inoltre, una normativa adeguatamente determinata, perché non è chiarito, né quando le frodi devono ritenersi gravi, né quando ricorre un numero così considerevole di casi di impunità da imporre la disapplicazione degli artt. 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, cod. pen, cosicché la relativa determinazione viene rimessa al giudice.

I giudizi vertono su analoghe questioni e meritano di essere riuniti per una decisione congiunta.

2.– Il riconoscimento del primato del diritto dell'Unione è un dato acquisito nella giurisprudenza di questa Corte, ai sensi dell'art. 11 Cost.; questa stessa giurisprudenza ha altresì costantemente affermato che l'osservanza dei principi supremi dell'ordine costituzionale italiano e dei diritti inalienabili della persona è condizione perché il diritto dell'Unione possa essere applicato in Italia. Qualora si verificasse il caso, sommamente improbabile, 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 realizzi (sentenze n. 232 del 1989, n. 170 del 1984 e n. 183 del 1973).

Non vi è inoltre dubbio che il principio di legalità in materia penale esprima un principio supremo dell'ordinamento, posto a presidio dei diritti inviolabili dell'individuo, per la parte in cui esige che le norme penali siano determinate e non abbiano in nessun caso portata retroattiva. Tale principio è formulato dall'art. 25, secondo comma, Cost., per il quale «Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso».

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, come ipotizzano i rimettenti, questa Corte avrebbe il dovere di impedirlo.

3.– Occorre perciò preliminarmente stabilire se l'art. 325 del TFUE vada effettivamente applicato nel senso indicato dai rimettenti, oppure se sia suscettibile di interpretazioni anche in parte differenti, tali da escludere ogni conflitto con il principio di legalità in materia penale formulato dall'art. 25, secondo comma, della

Costituzione italiana, oltre che con analoghi principi contenuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e, in una versione adattata, il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, e nelle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri.

In presenza di un persistente dubbio interpretativo sul diritto dell'Unione, che è necessario risolvere per decidere la questione di legittimità costituzionale, appare pertanto opportuno sollecitare un nuovo chiarimento da parte della Corte di giustizia sul significato da attribuire all'art. 325 del TFUE sulla base della sentenza resa in causa Taricco.

4.– La regola tratta dall'art. 325 del TFUE con la sentenza resa in causa Taricco interferisce con il regime legale della prescrizione dei reati, che il giudice sarebbe tenuto a non applicare nei casi indicati in quella decisione.

Nell'ordinamento giuridico nazionale il regime legale della prescrizione è soggetto al principio di legalità in materia penale, espresso dall'art. 25, secondo comma, Cost., come questa Corte ha ripetutamente riconosciuto (da ultimo sentenza n. 143 del 2014). È perciò necessario che esso sia analiticamente descritto, al pari del reato e della pena, da una norma che vige al tempo di commissione del fatto.

Si tratta infatti di un istituto che incide sulla punibilità della persona e la legge, di conseguenza, lo disciplina in ragione di una valutazione che viene compiuta con riferimento al grado di allarme sociale indotto da un certo reato e all'idea che, trascorso del tempo dalla commissione del fatto, si attenuino le esigenze di punizione e maturi un diritto all'oblio in capo all'autore di esso (sentenza n. 23 del 2013).

È noto che alcuni Stati membri invece muovono da una concezione processuale della prescrizione, alla quale la sentenza resa in causa Taricco è più vicina, anche sulla base della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, ma ve ne sono altri, tra cui la Spagna (STC 63/2005, del 14 marzo), che accolgono una concezione sostanziale della prescrizione non differente da quella italiana.

Pare utile osservare che su questo aspetto, che non riguarda direttamente né le competenze dell'Unione, né norme dell'Unione, non sussiste alcuna esigenza di uniformità nell'ambito giuridico europeo. Ciascuno Stato membro è perciò libero

di attribuire alla prescrizione dei reati natura di istituto sostanziale o processuale, in conformità alla sua tradizione costituzionale.

Questa conclusione non è stata posta in dubbio dalla sentenza resa in causa Taricco, che si è limitata a escludere l'applicazione dell'art. 49 della Carta di Nizza alla prescrizione, ma non ha affermato che lo Stato membro deve rinunciare ad applicare le proprie disposizioni e tradizioni costituzionali, che, rispetto all'art. 49 della Carta di Nizza e all'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, risultano per l'imputato di maggior favore. Né ciò sarebbe consentito nell'ordinamento italiano quando esse esprimono un principio supremo dell'ordine costituzionale, come accade per il principio di legalità in campo penale in relazione all'intero ambito materiale a cui esso si rivolge.

5.– Sulla base della giusta premessa che il principio di legalità penale riguarda anche il regime legale della prescrizione, questa Corte è chiamata dai giudici rimettenti a valutare, tra l'altro, se la regola tratta dalla sentenza resa in causa Taricco soddisfi il requisito della determinatezza, che per la Costituzione deve caratterizzare le norme di diritto penale sostanziale. Queste ultime devono quindi essere formulate in termini chiari, precisi e stringenti, sia allo scopo di consentire alle persone di comprendere quali possono essere le conseguenze della propria condotta sul piano penale, sia allo scopo di impedire l'arbitrio applicativo del giudice.

Si tratta di un principio che, come è stato riconosciuto dalla stessa Corte di giustizia, appartiene alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri quale corollario del principio di certezza del diritto (sentenza 12 dicembre 1996 in cause C-74/95 e C-129/95, punto 25).

La verifica deve quindi svolgersi su due piani.

Anzitutto, si tratta di stabilire se la persona potesse ragionevolmente prevedere, in base al quadro normativo vigente al tempo del fatto, che il diritto dell'Unione, e in particolare l'art. 325 del TFUE, avrebbe imposto al giudice di non applicare gli artt. 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, cod. pen. in presenza delle condizioni enunciate dalla Corte di giustizia in causa Taricco.

È questo un principio irrinunciabile del diritto penale costituzionale. Occorre infatti che la disposizione scritta con cui si decide quali fatti punire, con quale pena, e, nel caso qui a giudizio, entro quale limite temporale, permetta «una percezione sufficientemente chiara ed immediata del relativo valore precettivo» (sentenza n. 5 del 2004).

Non spetta certamente a questa Corte attribuire all'art. 325 del TFUE un significato differente da quello che gli conferisce la Corte di giustizia; è invece suo dovere prendere atto di quel significato e decidere se esso fosse percepibile dalla persona che ha realizzato la condotta avente rilievo penale.

Analoga preoccupazione è peraltro condivisa dalla Corte di Strasburgo in base all'art. 7 della CEDU e alla necessità, costantemente affermata, che reato e pena siano conoscibili dall'autore di un fatto fin da quando esso è commesso. E può essere utile osservare che, pur non negando che lo Stato aderente possa riconoscere alla prescrizione carattere processuale (sentenza 22 giugno 2000, Coëme e altri contro Belgio), ugualmente la Corte EDU si riserva di sanzionarlo quando, in materia penale, non vi sia una base legale certa e prevedibile a sorreggere l'estensione del potere punitivo pubblico oltre il limite temporale previsto al tempo del fatto (sentenza 20 settembre 2011, Oao Neftyanaya Kompaniya Yukos contro Russia).

La compatibilità della regola enunciata dalla sentenza resa in causa Taricco con la CEDU, pertanto, andrebbe valutata sulla base della premessa che in Italia la prescrizione ha natura sostanziale. Per tale ragione, è poi necessario chiedersi, alla luce dell'art. 7 della CEDU, se tale regola fosse prevedibile, e avesse perciò base legale (tra le molte, Grande Camera, sentenza 21 ottobre 2013, Del Rio Prada contro Spagna, paragrafo 93).

In tale prospettiva questa Corte è convinta che la persona non potesse ragionevolmente pensare, prima della sentenza resa in causa Taricco, che l'art. 325 del TFUE prescrivesse al giudice di non applicare gli artt. 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, cod. pen. ove ne fosse derivata l'impunità di gravi frodi fiscali in danno dell'Unione in un numero considerevole di casi, ovvero la violazione del principio di assimilazione.

In secondo luogo, è necessario interrogarsi, sia sul rispetto della riserva di legge, sia sul grado di determinatezza assunto dall'ordinamento penale in base all'art. 325 del TFUE, con riguardo al potere del giudice, al quale non possono spettare scelte

basate su discrezionali valutazioni di politica criminale. In particolare il tempo necessario per la prescrizione di un reato e le operazioni giuridiche da compiersi per calcolarlo devono essere il frutto dell'applicazione, da parte del giudice penale, di regole legali sufficientemente determinate. In caso contrario, il contenuto di queste regole sarebbe deciso da un tribunale caso per caso, cosa che è senza dubbio vietata dal principio di separazione dei poteri di cui l'art. 25, secondo comma, Cost. declina una versione particolarmente rigida nella materia penale.

In tale prospettiva si tratta di verificare se la regola enunciata dalla sentenza resa in causa Taricco sia idonea a delimitare la discrezionalità giudiziaria e anche su questo terreno occorre osservare che non vi è modo di definire in via interpretativa con la necessaria determinatezza il requisito del numero considerevole dei casi, cui è subordinato l'effetto indicato dalla Corte di giustizia.

Questa Corte non dubita che esso si riferisca alla sistematica impunità che il regime legale dell'interruzione della prescrizione comporterebbe per le frodi fiscali, tuttavia il concetto rimane per sua natura ambiguo, e comunque non riempibile di contenuto attraverso l'esercizio della funzione interpretativa.

Nell'ordinamento italiano, come anche nell'ordinamento europeo, l'attività giurisdizionale è soggetta al governo della legge penale; mentre quest'ultima, viceversa, non può limitarsi ad assegnare obiettivi di scopo al giudice. Non si può allora escludere che la legge nazionale possa e debba essere disapplicata se ciò è prescritto in casi specifici dalla normativa europea. Non è invece possibile che il diritto dell'Unione fissi un obiettivo di risultato al giudice penale e che, in difetto di una normativa che predefinisca analiticamente casi e condizioni, quest'ultimo sia tenuto a raggiungerlo con qualunque mezzo rinvenuto nell'ordinamento.

6.– Dopo aver messo a fuoco gli specifici profili di incompatibilità esistenti tra la regola che la sentenza resa in causa Taricco ha tratto dall'art. 325 del TFUE e i principi e i diritti sanciti dalla Costituzione, è necessario chiedersi se la Corte di giustizia abbia ritenuto che il giudice nazionale debba dare applicazione alla regola anche quando essa confligge con un principio cardine dell'ordinamento italiano.

Questa Corte pensa il contrario, ma reputa in ogni caso conveniente porre il dubbio all'attenzione della Corte di giustizia.

In base all'art. 4, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE), come modificato dal Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, ratificato e reso esecutivo con legge 2 agosto 2008 n. 130, ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, i rapporti tra Unione e Stati membri sono definiti in forza del principio di leale cooperazione, che implica reciproco rispetto e assistenza. Ciò comporta che le parti siano unite nella diversità. Non vi sarebbe rispetto se le ragioni dell'unità pretendessero di cancellare il nucleo stesso dei valori su cui si regge lo Stato membro. E non vi sarebbe neppure se la difesa della diversità eccedesse quel nucleo giungendo ad ostacolare la costruzione del futuro di pace, fondato su valori comuni, di cui parla il preambolo della Carta di Nizza.

Il primato del diritto dell'Unione non esprime una mera articolazione tecnica del sistema delle fonti nazionali e sovranazionali. Esso riflette piuttosto il convincimento che l'obiettivo della unità, nell'ambito di un ordinamento che assicura la pace e la giustizia tra le Nazioni, giustifica una rinuncia a spazi di sovranità, persino se definiti da norme costituzionali. Al contempo la legittimazione (art. 11 della Costituzione italiana) e la forza stessa dell'unità in seno ad un ordinamento caratterizzato dal pluralismo (art. 2 del TUE) nascono dalla sua capacità di includere il tasso di diversità minimo, ma necessario per preservare la identità nazionale insita nella struttura fondamentale dello Stato membro (art. 4, paragrafo 2, del TUE). In caso contrario i Trattati europei mirerebbero contraddittoriamente a dissolvere il fondamento costituzionale stesso dal quale hanno tratto origine per volontà degli Stati membri.

Queste considerazioni sono sempre state alla base dell'azione, sia di questa Corte, quando ha rinvenuto nell'art. 11 Cost. la chiave di volta dell'ordinamento europeo, sia della Corte di giustizia, quando, precorrendo l'art. 6, paragrafo 3, del TUE, ha incorporato nel diritto dell'Unione le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri.

Ne consegue, in linea di principio, che 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.

Naturalmente, la Corte di giustizia non è sollevata dal compito di definire il campo di applicazione del diritto dell'Unione, né può essere ulteriormente gravata dall'onere di valutare nel dettaglio se esso sia compatibile con l'identità costituzionale di ciascun Stato membro. È perciò ragionevole attendersi che, nei casi in cui tale valutazione sia di non immediata evidenza, il giudice europeo

provveda a stabilire il significato della normativa dell'Unione, rimettendo alle autorità nazionali la verifica ultima circa l'osservanza dei principi supremi dell'ordinamento nazionale. Compete poi a ciascuno di questi ordinamenti stabilire a chi spetti tale verifica. La Costituzione della Repubblica italiana, a tale proposito, la rimette in via esclusiva a questa Corte, e bene hanno perciò fatto i rimettenti a investirla del problema, sollevando una questione di legittimità costituzionale.

7. – Quanto appena esposto in termini generali trova conferma nel caso sottoposto a giudizio. La sentenza resa in causa Taricco ha stabilito che l'art. 325 del TFUE ha efficacia diretta e comporta l'obbligo di non applicare una normativa nazionale sulla prescrizione dei reati che, nei casi e alle condizioni individuate, compromette l'effettività della sanzione. La decisione ha altresì escluso, ma solo con riferimento al divieto di retroattività della sanzione penale, che la regola così enunciata sia in contrasto con l'art. 49 della Carta di Nizza e con l'art. 7 della CEDU.

La sentenza europea prescinde dalla compatibilità della regola con i principi supremi dell'ordine costituzionale italiano, ma pare aver demandato espressamente questo compito agli organi nazionali competenti. Infatti, il paragrafo 53 della sentenza afferma che, «se il giudice nazionale dovesse decidere di disapplicare le disposizioni nazionali di cui trattasi, egli dovrà allo stesso tempo assicurarsi che i diritti fondamentali degli interessati siano rispettati». Il paragrafo 55 seguente aggiunge che la disapplicazione va disposta «con riserva di verifica da parte del giudice nazionale» in ordine al rispetto dei diritti degli imputati.

Il convincimento di questa Corte, del quale si chiede conferma alla Corte di giustizia, è che con tali asserzioni si sia inteso affermare che la regola tratta dall'art. 325 del TFUE è applicabile solo se è compatibile con l'identità costituzionale dello Stato membro, e che spetta alle competenti autorità di quello Stato farsi carico di una siffatta valutazione.

Nell'ordinamento italiano ciò può avvenire attraverso l'iniziativa del giudice che, chiamato ad applicare la regola, chiede a questa Corte di saggiarne la compatibilità con i principi supremi dell'ordine costituzionale. È poi dovere di questa Corte accertare, se del caso, l'incompatibilità, e conseguentemente escludere che la regola possa avere applicazione in Italia.

Se questa interpretazione dell'art. 325 del TFUE e della sentenza resa in causa Taricco fosse corretta, cesserebbe ogni ragione di contrasto e la questione di legittimità costituzionale non sarebbe accolta.

Resterebbe 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 o in violazione del principio di assimilazione, e in particolare per avere compresso temporalmente l'effetto degli atti interruttivi della prescrizione.

Ciò posto, occorrerebbe verificare nelle sedi competenti se il problema sia stato risolto dall'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, con una disposizione che però non è applicabile a fatti commessi prima dell'entrata in vigore della legge.

Se l'esito della verifica fosse negativo 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.

8.– Questa Corte tiene a sottolineare che l'interpretazione appena delineata, se da un lato serve a preservare l'identità costituzionale della Repubblica italiana, dall'altro non compromette le esigenze di uniforme applicazione del diritto dell'Unione e si propone pertanto come soluzione conforme al principio di leale cooperazione e di proporzionalità.

Infatti essa non pone in discussione il significato che la Corte di giustizia ha rinvenuto nell'art. 325 del TFUE.

L'impedimento del giudice nazionale ad applicare direttamente la regola enunciata dalla Corte non deriva da una interpretazione alternativa del diritto dell'Unione, ma esclusivamente dalla circostanza, in sé estranea all'ambito materiale di applicazione di quest'ultimo, che l'ordinamento italiano attribuisce alla normativa sulla prescrizione il carattere di norma del diritto penale sostanziale e la assoggetta al principio di legalità espresso dall'art. 25, secondo comma, Cost. È questa una qualificazione esterna rispetto al significato proprio dell'art. 325 del TFUE, che non dipende dal diritto europeo ma esclusivamente da quello nazionale.

Va aggiunto che tale qualificazione, nel caso di specie, costituisce un livello di protezione più elevato di quello concesso agli imputati dall'art. 49 della Carta di Nizza e dall'art. 7 della CEDU. Esso, perciò, deve ritenersi salvaguardato dallo stesso diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 53 della Carta, letto anche alla luce della relativa spiegazione.

La Costituzione italiana conferisce al principio di legalità penale 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. Appare a ciò conseguente che l'Unione rispetti questo livello di protezione dei diritti della persona, sia in ossequio all'art. 53 della Carta di Nizza, il quale afferma che «Nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti […] dalle costituzioni degli Stati membri», sia perché, altrimenti, il processo di integrazione europea avrebbe l'effetto di degradare le conquiste nazionali in tema di libertà fondamentali e si allontanerebbe dal suo percorso di unificazione nel segno del rispetto dei diritti umani (art. 2 del TUE).

Al contrario, la Corte di giustizia ha riconosciuto che le modalità con le quali ciascuno Stato membro tutela i diritti fondamentali della persona, anche quando questo comporta una restrizione alle libertà attribuite dai Trattati, non devono necessariamente essere le stesse. Ogni Stato membro protegge tali diritti in conformità al proprio ordinamento costituzionale (sentenza 14 ottobre 2004, in causa C-36/02, Omega Spielhallen und Automatenaufstellungs GmbH contro Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn).

Il caso qui esaminato si distingue nettamente da quello deciso dalla Grande Sezione della Corte di giustizia con la sentenza 26 febbraio 2013 in causa C-399/11, Melloni, con la quale si è escluso che, in forza delle previsioni della Costituzione di uno Stato membro, potessero aggiungersi ulteriori condizioni all'esecuzione di un mandato di arresto europeo, rispetto a quelle pattuite con il «consenso raggiunto dagli Stati membri nel loro insieme a proposito della portata da attribuire, secondo il diritto dell'Unione, ai diritti processuali di cui godono le persone condannate in absentia».

In quel caso una soluzione opposta avrebbe inciso direttamente sulla portata della Decisione quadro 26 febbraio 2009, n. 2009/299/GAI (Decisione quadro del Consiglio che modifica le decisioni quadro 2002/584/GAI, 2005/214/GAI, 2006/783/GAI, 2008/909/GAI e 2008/947/GAI, rafforzando i diritti processuali delle persone e promuovendo l'applicazione del principio del reciproco

riconoscimento alle decisioni pronunciate in assenza dell'interessato al processo), e avrebbe perciò comportato la rottura dell'unità del diritto dell'Unione in una materia basata sulla reciproca fiducia in un assetto normativo uniforme. Viceversa, il primato del diritto dell'Unione non è posto in discussione nel caso oggi a giudizio, perché, come si è già osservato, non è in questione la regola enunciata dalla sentenza in causa Taricco, e desunta dall'art. 325 del TFUE, ma solo l'esistenza di un impedimento di ordine costituzionale alla sua applicazione diretta da parte del giudice.

Questo impedimento non dipende dalla contrapposizione di una norma nazionale alle regole dell'Unione ma solo dalla circostanza, esterna all'ordinamento europeo, che la prescrizione in Italia appartiene al diritto penale sostanziale, e soggiace perciò al principio di legalità in materia penale.

Appare perciò proporzionato che l'Unione rispetti il più elevato livello di protezione accordato dalla Costituzione italiana agli imputati, visto che con ciò non viene sacrificato il primato del suo diritto.

9.– Inoltre questa Corte osserva che la sentenza resa in causa Taricco ha escluso l'incompatibilità della regola lì affermata rispetto all'art. 49 della Carta di Nizza con riguardo al solo divieto di retroattività, mentre non ha esaminato l'altro profilo proprio del principio di legalità, ovvero la necessità che la norma relativa al regime di punibilità sia sufficientemente determinata. È questa un'esigenza comune alle tradizioni costituzionali degli Stati membri, presente anche nel sistema di tutela della CEDU, e come tale incarna un principio generale del diritto dell'Unione (si veda la già citata sentenza 12 dicembre 1996, in cause C-74/95 e C-129/95).

Anche se si dovesse ritenere che la prescrizione ha natura processuale, o che comunque può essere regolata anche da una normativa posteriore alla commissione del reato, ugualmente resterebbe il principio che l'attività del giudice chiamato ad applicarla deve dipendere da disposizioni legali sufficientemente determinate. In questo principio si coglie un tratto costitutivo degli ordinamenti costituzionali degli Stati membri di civil law. Essi non affidano al giudice il potere di creare un regime legale penale, in luogo di quello realizzato dalla legge approvata dal Parlamento, e in ogni caso ripudiano l'idea che i tribunali penali siano incaricati di raggiungere uno scopo, pur legalmente predefinito, senza che la legge specifichi con quali mezzi e in quali limiti ciò possa avvenire.

Il largo consenso diffuso tra gli Stati membri su tale principio cardine della divisione dei poteri induce a ritenere che l'art. 49 della Carta di Nizza abbia identica portata, ai sensi dell'art. 52, paragrafo 4, della medesima Carta.

Tuttavia, l'art. 325 del TFUE, pur formulando un obbligo di risultato chiaro e incondizionato, secondo quanto precisato dalla Corte di giustizia, omette di indicare con sufficiente analiticità il percorso che il giudice penale è tenuto a seguire per conseguire lo scopo. In questo modo però si potrebbe permettere al potere giudiziario di disfarsi, in linea potenziale, di qualsivoglia elemento normativo che attiene alla punibilità o al processo, purché esso sia ritenuto di ostacolo alla repressione del reato.

Questa conclusione eccede il limite proprio della funzione giurisdizionale nello Stato di diritto quanto meno nella tradizione continentale, e non pare conforme al principio di legalità enunciato dall'art. 49 della Carta di Nizza.

Se si ritiene che l'art. 325 del TFUE ha un simile significato resta allora da verificarne la coerenza con l'art. 49 della Carta di Nizza, che ha lo stesso valore dei Trattati (art. 6, paragrafo 1, del TUE), sotto il profilo della carente determinatezza della norma europea, quando interferisce con i diritti degli imputati in un processo penale.

10.– In conclusione, se la Corte di giustizia dovesse concordare con questa Corte sul significato dell'art. 325 del TFUE e della sentenza resa in causa Taricco, sarebbero superate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dai giudici rimettenti.

11.– In base all'art. 105 del regolamento di procedura della Corte di giustizia del 25 settembre 2012 si richiede che il presente rinvio pregiudiziale sia deciso con procedimento accelerato.

Si è allo stato generato un grave stato di incertezza sul significato da attribuire al diritto dell'Unione, incertezza che riguarda processi penali pendenti e che è urgente rimuovere quanto prima. Non può inoltre sfuggire la prioritaria importanza delle questioni di diritto che sono state sollevate e l'utilità che i relativi dubbi vengano eliminati il prima possibile.

Visti gli artt. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e 3 della legge 13 marzo 1958, n. 204, recante «Ratifica ed esecuzione dei seguenti Accordi internazionali firmati a Bruxelles il 17 aprile 1957: a) Protocollo sui privilegi e sulle immunità della Comunità economica europea; b) Protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia della Comunità economica europea; c) Protocollo sui privilegi e sulle immunità della Comunità europea dell'energia atomica; d) Protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia della Comunità europea dell'energia atomica (stralcio: protocolli Euratom)».

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dispone di sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea, in via pregiudiziale ai sensi e per gli effetti dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, le seguenti questioni di interpretazione dell'art. 325, paragrafi 1 e 2, del medesimo Trattato:

se l'art. 325, paragrafi 1 e 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea debba essere interpretato 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;

se l'art. 325, paragrafi 1 e 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea debba essere interpretato 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 nell'ordinamento dello Stato membro la prescrizione è parte del diritto penale sostanziale e soggetta al principio di legalità;

se la sentenza della Grande Sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea 8 settembre 2015 in causa C-105/14, Taricco, debba essere interpretata 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 europea, ovvero che prevede termini di prescrizione più brevi per frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea di quelli previsti per le frodi lesive degli interessi finanziari dello Stato, 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;

2) chiede che le questioni pregiudiziali siano decise con procedimento accelerato;

3) sospende il presente giudizio sino alla definizione delle suddette questioni pregiudiziali;

4) ordina l'immediata trasmissione di copia della presente ordinanza, unitamente agli atti del giudizio, alla cancelleria della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 novembre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Giorgio LATTANZI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 gennaio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Giurisprudenza della Corte di giustizia

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

5 dicembre 2017 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Articolo 325 TFUE – Sentenza dell'8 settembre 2015, Taricco e a. (C‑ 105/14, EU:C:2015:555) – Procedimento penale riguardante reati in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA) – Normativa nazionale che prevede termini di prescrizione che possono determinare l'impunità dei reati – Lesione degli interessi finanziari dell'Unione europea – Obbligo di disapplicare qualsiasi disposizione di diritto interno che possa pregiudicare gli obblighi imposti agli Stati membri dal diritto dell'Unione – Principio di legalità dei reati e delle pene»

Nella causa C‑ 42/17,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Corte costituzionale (Italia), con ordinanza del 23 novembre 2016, pervenuta in cancelleria il 26 gennaio 2017, nel procedimento penale a carico di

M.A.S.,

M.B.

con l'intervento di:

Presidente del Consiglio dei Ministri,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, A. Tizzano, vicepresidente, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, J.L. da Cruz Vilaça (relatore), C.G. Fernlund e C. Vajda, presidenti di sezione, A. Borg Barthet, J.‑C. Bonichot, A. Arabadjiev, M. Safjan, F. Biltgen, K. Jürimäe, M. Vilaras ed E. Regan giudici,

avvocato generale: Y. Bot

cancelliere: R. Schiano, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 29 maggio 2017,

considerate le osservazioni presentate:

– per M.A.S., da G. Insolera, A. Soliani e V. Zeno-Zencovich, avvocati;

– per M.B., da N. Mazzacuva e V. Manes, avvocati;

– per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da G. De Bellis, G. Galluzzo e S. Fiorentino, avvocati dello Stato;

– per la Commissione europea, da P. Rossi, J. Baquero Cruz, H. Krämer e K. Banks, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 18 luglio 2017,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE come interpretato dalla sentenza dell'8 settembre 2015, Taricco e a. (C‑105/14, EU:C:2015:555) (in prosieguo: la «sentenza Taricco»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di un procedimento penale a carico di M.A.S. e M.B. relativo a reati in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA).

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 L'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE prevede quanto segue:

«1. L'Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure adottate a norma del presente articolo, che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.

2. Gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari».

Diritto italiano

4 L'articolo 25 della Costituzione così dispone:

«Nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge.

Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso.

Nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza se non nei casi previsti dalla legge».

5 L'articolo 157 del codice penale, come modificato dalla legge del 5 dicembre 2005, n. 251 (GURI n. 285 del 7 dicembre 2005; in prosieguo: il «codice penale»), prevede quanto segue:

«La prescrizione estingue il reato decorso il tempo corrispondente al massimo della pena edittale stabilita dalla legge e comunque un tempo non inferiore a sei anni se si tratta di delitto e a quattro anni se si tratta di contravvenzione, ancorché puniti con la sola pena pecuniaria.

(...)».

6 L'articolo 160 del codice penale è così formulato:

«Il corso della prescrizione è interrotto dalla sentenza di condanna o dal decreto di condanna.

Interrompono pure la prescrizione l'ordinanza che applica le misure cautelari personali e (...) il decreto di fissazione della udienza preliminare (...).

La prescrizione interrotta comincia nuovamente a decorrere dal giorno della interruzione. Se più sono gli atti interruttivi, la prescrizione decorre dall'ultimo di essi; ma in nessun caso i termini stabiliti nell'articolo 157 possono essere prolungati oltre il termine di cui all'articolo 161, secondo comma, fatta eccezione per i reati di cui all'articolo 51, commi 3‑bis e 3‑quater, del codice di procedura penale».

7 Ai sensi dell'articolo 161, secondo comma, del codice penale:

«Salvo che si proceda per i reati di cui all'articolo 51, commi 3‑bis e 3‑quater, del codice di procedura penale, in nessun caso l'interruzione della prescrizione può comportare l'aumento di più di un quarto del tempo necessario a prescrivere (...)».

8 Ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo del 10 marzo 2000, n. 74, recante nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto (GURI n. 76 del 31 marzo 2000; in prosieguo: il «d.lgs. n. 74/2000»), la presentazione di una dichiarazione IVA fraudolenta che menzioni fatture o altri documenti relativi a operazioni inesistenti è punita con la reclusione da un anno e sei mesi a sei anni.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

9 Nella sentenza Taricco, la Corte ha dichiarato che il combinato disposto dell'articolo 160, ultimo comma, e dell'articolo 161 del codice penale (in prosieguo: le «disposizioni del codice penale in questione»), nella parte in cui tali disposizioni prevedono che un atto interruttivo della prescrizione verificatosi nell'ambito di procedimenti penali riguardanti frodi gravi in materia di IVA comporti il prolungamento del termine di prescrizione di solo un quarto della sua durata iniziale, è idoneo a pregiudicare gli obblighi imposti agli Stati membri dall'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE, nell'ipotesi in cui tali disposizioni nazionali impediscano di infliggere sanzioni effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, o in cui prevedano, per i casi di frode che ledono gli interessi finanziari dello Stato membro interessato, termini di prescrizione più lunghi di quelli previsti per i casi di frode che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. La Corte ha altresì dichiarato che il giudice nazionale competente è tenuto a dare piena efficacia all'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE disapplicando, all'occorrenza, le disposizioni nazionali che abbiano per effetto di impedire allo Stato membro interessato di rispettare gli obblighi impostigli dalle suddette disposizioni del Trattato FUE.

10 La Corte suprema di cassazione (Italia) e la Corte d'appello di Milano (Italia), che hanno rimesso alla Corte costituzionale (Italia) le questioni di costituzionalità, ritengono che la regola tratta da detta sentenza sia applicabile nell'ambito di due procedimenti pendenti dinanzi alle medesime. Tali procedimenti, infatti, hanno ad oggetto reati previsti dal decreto n. 74/2000 suscettibili di essere qualificati come gravi. Inoltre, detti reati sarebbero prescritti

ove si dovessero applicare le disposizioni del codice penale in questione mentre, in caso contrario, i suddetti procedimenti si potrebbero concludere con una pronuncia di condanna.

11 La Corte d'appello di Milano, inoltre, dubita che l'obbligo derivante dall'articolo 325, paragrafo 2, TFUE sia rispettato per quanto riguarda il procedimento pendente dinanzi ad essa. Infatti, il reato di associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri, previsto all'articolo 291 quater del decreto del Presidente della Repubblica del 23 gennaio 1973, n. 43, recante approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale (GURI n. 80 del 28 marzo 1973), benché assimilabile a reati puniti dal decreto n. 74/2000, come quelli oggetto dei procedimenti principali, non è soggetto alle medesime regole sul limite del termine di prescrizione previste per tali reati.

12 La Corte suprema di cassazione e la Corte d'appello di Milano ritengono quindi di essere tenute, conformemente alla regola enunciata dalla sentenza Taricco, a disapplicare il termine di prescrizione previsto dalle disposizioni del codice penale in questione e a pronunciarsi sul merito.

13 La Corte costituzionale solleva dubbi sulla compatibilità di una soluzione del genere con i principi supremi dell'ordine costituzionale italiano e con il rispetto dei diritti inalienabili della persona. In particolare, secondo tale organo giurisdizionale, questa soluzione potrebbe ledere il principio di legalità dei reati e delle pene, il quale impone, segnatamente, che le norme penali siano determinate con precisione e non possano essere retroattive.

14 A tale riguardo, la Corte costituzionale precisa che, nell'ordinamento giuridico italiano, il regime della prescrizione in materia penale riveste natura sostanziale e, pertanto, rientra nell'ambito di applicazione del principio di legalità, previsto all'articolo 25 della Costituzione italiana. Di conseguenza, tale regime dovrebbe essere disciplinato da norme precise vigenti al momento della commissione del reato considerato.

15 Alla luce di tali premesse, la Corte costituzionale ritiene di essere chiamata dai giudici nazionali interessati a pronunciarsi sul rispetto, da parte della regola enunciata nella sentenza Taricco, del requisito della «determinatezza» che, secondo la Costituzione, deve caratterizzare le norme di diritto penale sostanziale.

16 Pertanto, in primo luogo, si tratterebbe di verificare se l'interessato potesse sapere, al momento della commissione del reato considerato, che il diritto dell'Unione impone al giudice nazionale, in presenza dei presupposti individuati nella suddetta sentenza, di disapplicare le disposizioni del codice penale in questione. Peraltro, il principio secondo cui la natura penale dell'illecito e la pena applicabile devono essere previamente e chiaramente determinabili dall'autore della condotta punibile discenderebbe, altresì, dalla giurisprudenza pertinente della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'articolo 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»).

17 In secondo luogo, il giudice del rinvio rileva che la sentenza Taricco non precisa a sufficienza gli elementi che il giudice nazionale deve prendere in considerazione per riscontrare il «numero considerevole di casi» cui è legata l'applicazione della regola tratta da tale sentenza, e non pone quindi limiti al potere discrezionale dei giudici.

18 Secondo il suddetto organo giurisdizionale, peraltro, la sentenza Taricco non si pronuncia sulla compatibilità della regola da essa enunciata con i principi supremi dell'ordine costituzionale italiano, e ha espressamente demandato questo compito ai giudici nazionali competenti. Esso rileva, a tale riguardo, come al punto 53 di tale sentenza si affermi che, se il giudice nazionale dovesse decidere di disapplicare le disposizioni del codice penale in questione, detto giudice dovrà allo stesso tempo assicurarsi che i diritti fondamentali degli interessati siano rispettati. Esso aggiunge che al punto 55 di detta sentenza si precisa che una disapplicazione siffatta va disposta con riserva di verifica da parte del giudice nazionale in ordine al rispetto dei diritti degli imputati.

19 Inoltre, il giudice del rinvio rileva che la Corte, nella sentenza Taricco, si è pronunciata sulla questione della compatibilità della regola enunciata in detta sentenza con l'articolo 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») riferendosi unicamente al principio di irretroattività. La Corte non avrebbe tuttavia esaminato l'altro profilo del principio di legalità dei reati e delle pene, ossia la necessità che la norma relativa al regime di punibilità sia sufficientemente determinata. Si tratterebbe tuttavia di un principio comune alle tradizioni costituzionali degli Stati membri, presente anche nel sistema di tutela della CEDU, e che come tale corrisponde a un principio generale del diritto dell'Unione. Orbene, anche qualora si dovesse attribuire natura processuale al regime di prescrizione in materia penale nell'ordinamento giuridico italiano, nondimeno esso dovrebbe essere applicato in base a regole determinate.

20 Alla luce di tali premesse, la Corte costituzionale ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 325, paragrafi 1 e 2, (…) TFUE debba essere interpretato 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.

2) Se l'articolo 325, paragrafi 1 e 2, (…) TFUE debba essere interpretato 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 nell'ordinamento dello Stato membro la prescrizione è parte del diritto penale sostanziale e soggetta al principio di legalità.

3) Se la [sentenza Taricco] debba essere interpretata 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 europea, ovvero che prevede termini di prescrizione più brevi per frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea di quelli previsti per le frodi lesive degli interessi finanziari dello Stato, 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».

21 Con ordinanza del 28 febbraio 2017, M.A.S. e M.B. (C‑42/17, non pubblicata, EU:C:2017:168), il presidente della Corte ha deciso di accogliere la domanda del giudice del rinvio diretta a sottoporre la presente causa al procedimento accelerato previsto all'articolo 23 bis dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e all'articolo 105, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte.

Sulle questioni pregiudiziali

Considerazioni preliminari

22 Occorre anzitutto ricordare che il procedimento di rinvio pregiudiziale previsto dall'articolo 267 TFUE instaura un dialogo da giudice a giudice tra la Corte e i giudici degli Stati membri, il quale mira ad assicurare l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione nonché la coerenza, la piena efficacia e l'autonomia di tale diritto [v., in tal senso, parere 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punto 176].

23 Il procedimento ex articolo 267 TFUE funge dunque da strumento di cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali, per mezzo del quale la prima fornisce ai secondi gli elementi d'interpretazione del diritto dell'Unione loro necessari per risolvere la controversia che essi sono chiamati a dirimere (v., in tal senso, sentenza del 5 luglio 2016, Ognyanov, C‑ 614/14, EU:C:2016:514, punto 16).

24 A tale riguardo, occorre sottolineare che, quando risponde a questioni pregiudiziali, la Corte deve prendere in considerazione, nell'ambito della ripartizione delle competenze tra i giudici dell'Unione e i giudici nazionali, il contesto materiale e normativo nel quale si inseriscono dette questioni, quale definito dalla decisione di rinvio (sentenza del 26 ottobre 2017, Argenta Spaarbank, C‑ 39/16, EU:C:2017:813, punto 38).

25 Si deve rilevare che, nell'ambito del procedimento all'origine della sentenza Taricco, il Tribunale di Cuneo (Italia) ha interrogato la Corte sull'interpretazione degli articoli 101 TFUE, 107 TFUE e 119 TFUE nonché dell'articolo 158 della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (GU 2006, L 347, pag. 1).

26 Nella sentenza Taricco, la Corte ha tuttavia ritenuto necessario, ai fini del procedimento penale pendente dinanzi a detto giudice italiano, fornirgli un'interpretazione dell'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE.

27 Nel procedimento principale, la Corte costituzionale solleva la questione di un'eventuale violazione del principio di legalità dei reati e delle pene che potrebbe derivare dall'obbligo, enunciato dalla sentenza Taricco, di disapplicare le disposizioni del codice penale in questione, in considerazione, da un lato, della natura sostanziale delle norme sulla prescrizione stabilite nell'ordinamento giuridico italiano, la quale implica che dette norme siano ragionevolmente prevedibili per i soggetti dell'ordinamento al momento della commissione dei reati contestati senza poter essere modificate retroattivamente in peius, e, dall'altro, della necessità che qualunque normativa nazionale relativa al regime di punibilità si fondi su una base giuridica sufficientemente determinata, al fine di poter delimitare e orientare la valutazione del giudice nazionale.

28 Spetta pertanto alla Corte precisare, tenuto conto degli interrogativi che sono stati sollevati dal giudice del rinvio con riferimento a tale principio e che non erano stati portati a conoscenza della Corte nella causa all'origine della sentenza Taricco, l'interpretazione dell'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE operata da tale sentenza.

Sulle questioni prima e seconda

29 Con le sue questioni prima e seconda, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE debba essere interpretato nel senso che esso impone al giudice nazionale di disapplicare, nell'ambito di un procedimento penale riguardante reati in materia di IVA, disposizioni interne sulla prescrizione, rientranti nel diritto sostanziale nazionale, 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 o che prevedano, per i casi di frode che ledono tali interessi, termini di prescrizione più brevi di quelli previsti per i casi che ledono gli interessi finanziari dello Stato membro interessato, e ciò anche qualora l'attuazione di tale obbligo comporti una violazione del principio di legalità dei reati e delle pene a causa dell'insufficiente determinatezza della legge applicabile o di un'applicazione retroattiva di quest'ultima.

30 Occorre ricordare che l'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE impone agli Stati membri di lottare contro le attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'Unione con misure effettive e dissuasive nonché di adottare, per combattere la frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere la frode lesiva dei loro interessi finanziari.

31 Poiché le risorse proprie dell'Unione comprendono in particolare, ai sensi della decisione 2014/335/UE, Euratom del Consiglio, del 26 maggio 2014, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea (GU 2014, L 168, pag. 105), le entrate provenienti dall'applicazione di un'aliquota uniforme agli imponibili IVA armonizzati determinati secondo regole dell'Unione, sussiste un nesso diretto tra la riscossione del gettito dell'IVA nell'osservanza del diritto dell'Unione applicabile e la messa a disposizione del bilancio dell'Unione delle corrispondenti risorse IVA, dal momento che qualsiasi lacuna nella riscossione del primo determina potenzialmente una riduzione delle seconde (v., in tal senso, sentenze del 26 febbraio 2013, Åkerberg Fransson, C‑ 617/10, EU:C:2013:105, punto 26, nonché Taricco, punto 38).

32 È compito degli Stati membri garantire una riscossione effettiva delle risorse proprie dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 7 aprile 2016, Degano Trasporti, C‑ 546/14, EU:C:2016:206, punto 21). A questo proposito, tali Stati membri sono tenuti a procedere al recupero delle somme corrispondenti alle risorse proprie che sono state sottratte al bilancio dell'Unione in conseguenza di frodi.

33 Al fine di assicurare la riscossione integrale delle entrate provenienti dall'IVA e tutelare in tal modo gli interessi finanziari dell'Unione, gli Stati membri dispongono di una libertà di scelta delle sanzioni applicabili, che possono assumere la forma di sanzioni amministrative, di sanzioni penali o di una combinazione delle due (v., in tal senso, sentenze del 26 febbraio 2013, Åkerberg Fransson, C‑ 617/10, EU:C:2013:105, punto 34, nonché Taricco, punto 39).

34 A tale riguardo, occorre tuttavia rilevare, in primo luogo, che possono essere indispensabili sanzioni penali per combattere in modo effettivo e dissuasivo determinate ipotesi di gravi frodi in materia di IVA (v., in tal senso, sentenza Taricco, punto 39).

35 Gli Stati membri, pena la violazione degli obblighi loro imposti dall'articolo 325, paragrafo 1, TFUE, devono quindi assicurarsi che, nei casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione in materia di IVA, siano adottate sanzioni penali dotate di carattere effettivo e dissuasivo (v., in tal senso, sentenza Taricco, punti 42 e 43).

36 Deve pertanto ritenersi che gli Stati membri violino gli obblighi loro imposti dall'articolo 325, paragrafo 1, TFUE qualora le sanzioni penali adottate per reprimere le frodi gravi in materia di IVA non consentano di garantire

efficacemente la riscossione integrale di detta imposta. A tale titolo, detti Stati devono altresì assicurarsi che le norme sulla prescrizione previste dal diritto nazionale consentano una repressione effettiva dei reati legati a frodi siffatte.

37 In secondo luogo, ai sensi dell'articolo 325, paragrafo 2, TFUE, gli Stati membri devono adottare, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, in particolare in materia di IVA, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari.

38 Per quanto riguarda le conseguenze di un'eventuale incompatibilità di una normativa nazionale con l'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE, dalla giurisprudenza della Corte emerge che detto articolo pone a carico degli Stati membri obblighi di risultato precisi, che non sono accompagnati da alcuna condizione quanto all'applicazione delle norme enunciate da tali disposizioni (v., in tal senso, sentenza Taricco, punto 51).

39 Spetta quindi ai giudici nazionali competenti dare piena efficacia agli obblighi derivanti dall'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE e disapplicare disposizioni interne, in particolare riguardanti la prescrizione, che, nell'ambito di un procedimento relativo a reati gravi in materia di IVA, ostino all'applicazione di sanzioni effettive e dissuasive per combattere le frodi lesive degli interessi finanziari dell'Unione (v., in tal senso, sentenza Taricco, punti 49 e 58).

40 Si deve ricordare che, al punto 58 della sentenza Taricco, le disposizioni nazionali in questione sono state considerate idonee a pregiudicare gli obblighi imposti allo Stato membro interessato dall'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE, nell'ipotesi in cui dette disposizioni impediscano di infliggere sanzioni penali effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione o in cui prevedano, per i casi di frode che ledono detti interessi, termini di prescrizione più brevi di quelli previsti in casi di frode che ledono gli interessi finanziari di tale Stato membro.

41 Spetta, in prima battuta, al legislatore nazionale stabilire norme sulla prescrizione che consentano di ottemperare agli obblighi derivanti dall'articolo 325 TFUE, alla luce delle considerazioni esposte dalla Corte al punto 58 della sentenza Taricco. È infatti compito del legislatore garantire che il regime nazionale di prescrizione in materia penale non conduca all'impunità in un numero considerevole di casi di frode grave in materia di IVA o non sia, per gli imputati,

più severo nei casi di frode lesivi degli interessi finanziari dello Stato membro interessato rispetto a quelli che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

42 A tale riguardo, occorre ricordare che il fatto che un legislatore nazionale proroghi un termine di prescrizione con applicazione immediata, anche con riferimento a fatti addebitati che non sono ancora prescritti, non lede, in linea generale, il principio di legalità dei reati e delle pene (v., in tal senso, sentenza Taricco, punto 57, e giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo citata a tale punto).

43 Ciò premesso, occorre aggiungere che il settore della tutela degli interessi finanziari dell'Unione attraverso la previsione di sanzioni penali rientra nella competenza concorrente dell'Unione e degli Stati membri, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TFUE.

44 Nella fattispecie, alla data dei fatti di cui al procedimento principale, il regime della prescrizione applicabile ai reati in materia di IVA non era stato oggetto di armonizzazione da parte del legislatore dell'Unione, armonizzazione che è successivamente avvenuta, in modo parziale, solo con l'adozione della direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (GU 2017, L 198, pag. 29).

45 La Repubblica italiana era quindi libera, a tale data, di prevedere che, nel suo ordinamento giuridico, detto regime ricadesse, al pari delle norme relative alla definizione dei reati e alla determinazione delle pene, nel diritto penale sostanziale e fosse a questo titolo soggetto, come queste ultime norme, al principio di legalità dei reati e delle pene.

46 Dal canto loro, i giudici nazionali competenti, quando devono decidere, nei procedimenti pendenti, di disapplicare le disposizioni del codice penale in questione, sono tenuti ad assicurarsi che i diritti fondamentali delle persone accusate di aver commesso un reato siano rispettati (v., in tal senso, sentenza Taricco, punto 53).

47 A tale riguardo, resta consentito alle autorità e ai giudici nazionali applicare gli standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali, a patto che tale applicazione non comprometta il livello di tutela previsto dalla Carta, come interpretata dalla

Corte, né il primato, l'unità o l'effettività del diritto dell'Unione (sentenza del 26 febbraio 2013, Åkerberg Fransson, C‑617/10, EU:C:2013:105, punto 29 e giurisprudenza ivi citata).

48 In particolare, per quanto riguarda l'inflizione di sanzioni penali, spetta ai giudici nazionali competenti assicurarsi che i diritti degli imputati derivanti dal principio di legalità dei reati e delle pene siano garantiti.

49 Orbene, secondo il giudice del rinvio, tali diritti non sarebbero rispettati in caso di disapplicazione delle disposizioni del codice penale in questione, nell'ambito dei procedimenti principali, dato che, da un lato, gli interessati non potevano ragionevolmente prevedere, prima della pronuncia della sentenza Taricco, che l'articolo 325 TFUE avrebbe imposto al giudice nazionale, alle condizioni stabilite in detta sentenza, di disapplicare le suddette disposizioni.

50 Dall'altro, secondo detto giudice, il giudice nazionale non può definire il contenuto concreto dei presupposti in presenza dei quali esso dovrebbe disapplicare tali disposizioni – ossia nell'ipotesi in cui esse impediscano di infliggere sanzioni effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave – senza violare i limiti imposti alla sua discrezionalità dal principio di legalità dei reati e delle pene.

51 A tale riguardo, si deve ricordare l'importanza, tanto nell'ordinamento giuridico dell'Unione quanto negli ordinamenti giuridici nazionali, che riveste il principio di legalità dei reati e delle pene, nei suoi requisiti di prevedibilità, determinatezza e irretroattività della legge penale applicabile.

52 Tale principio, quale sancito all'articolo 49 della Carta, si impone agli Stati membri quando attuano il diritto dell'Unione, conformemente all'articolo 51, paragrafo 1, della medesima, come avviene allorché essi prevedano, nell'ambito degli obblighi loro imposti dall'articolo 325 TFUE, di infliggere sanzioni penali per i reati in materia di IVA. L'obbligo di garantire l'efficace riscossione delle risorse dell'Unione non può quindi contrastare con tale principio (v., per analogia, sentenza del 29 marzo 2012, Belvedere Costruzioni, C‑500/10, EU:C:2012:186, punto 23).

53 Inoltre, il principio di legalità dei reati e delle pene appartiene alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri (v., per quanto riguarda il principio di

irretroattività della legge penale, sentenze del 13 novembre 1990, Fedesa e a., C‑331/88, EU:C:1990:391, punto 42, nonché del 7 gennaio 2004, X, C‑60/02, EU:C:2004:10, punto 63) ed è stato sancito da vari trattati internazionali, segnatamente all'articolo 7, paragrafo 1, della CEDU (v., in tal senso, sentenza del 3 maggio 2007, Advocaten voor de Wereld, C‑303/05, EU:C:2007:261, punto 49).

54 Dalle spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali (GU 2007, C 303, pag. 17) emerge che, conformemente all'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, il diritto garantito all'articolo 49 della medesima ha significato e portata identici al diritto garantito dalla CEDU.

55 Per quanto riguarda gli obblighi derivanti dal principio di legalità dei reati e delle pene, occorre rilevare, in primo luogo, che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato, a proposito dell'articolo 7, paragrafo 1, della CEDU, che, in base a tale principio, le disposizioni penali devono rispettare determinati requisiti di accessibilità e di prevedibilità per quanto riguarda tanto la definizione del reato quanto la determinazione della pena (v. Corte EDU, 15 novembre 1996, Cantoni c. Francia, CE:ECHR:1996:1115JUD001786291, § 29; Corte EDU, 7 febbraio 2002, E.K. c. Turchia, CE:ECHR:2002:0207JUD002849695, § 51; Corte EDU, 29 marzo 2006, Achour c. Francia, CE:ECHR:2006:0329JUD006733501, § 41, e Corte EDU, 20 settembre 2011, OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos c. Russia, CE:ECHR:2011:0920JUD001490204, §§ da 567 a 570).

56 In secondo luogo, occorre sottolineare che il requisito della determinatezza della legge applicabile, che è inerente a tale principio, implica che la legge definisca in modo chiaro i reati e le pene che li reprimono. Tale condizione è soddisfatta quando il singolo può conoscere, in base al testo della disposizione rilevante e, se del caso, con l'aiuto dell'interpretazione che ne sia stata fatta dai giudici, gli atti e le omissioni che chiamano in causa la sua responsabilità penale (v., in tal senso, sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C‑72/15, EU:C:2017:236, punto 162).

57 In terzo luogo, il principio di irretroattività della legge penale osta in particolare a che un giudice possa, nel corso di un procedimento penale, sanzionare penalmente una condotta non vietata da una norma nazionale adottata prima della commissione del reato addebitato, ovvero aggravare il regime di responsabilità penale di coloro che sono oggetto di un procedimento siffatto (v., per analogia, sentenza dell'8 novembre 2016, Ognyanov, C‑554/14, EU:C:2016:835, punti da 62 a 64 e giurisprudenza ivi citata).

58 A tale riguardo, come rilevato al punto 45 della presente sentenza, i requisiti di prevedibilità, determinatezza e irretroattività inerenti al principio di legalità dei reati e delle pene si applicano, nell'ordinamento giuridico italiano, anche al regime di prescrizione relativo ai reati in materia di IVA.

59 Ne deriva, da un lato, che spetta al giudice nazionale verificare se la condizione richiesta dal punto 58 della sentenza Taricco, secondo cui le disposizioni del codice penale in questione impediscono di infliggere sanzioni penali effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, conduca a una situazione di incertezza nell'ordinamento giuridico italiano quanto alla determinazione del regime di prescrizione applicabile, incertezza che contrasterebbe con il principio della determinatezza della legge applicabile. Se così effettivamente fosse, il giudice nazionale non sarebbe tenuto a disapplicare le disposizioni del codice penale in questione.

60 Dall'altro, i requisiti menzionati al punto 58 della presente sentenza ostano a che, in procedimenti relativi a persone accusate di aver commesso reati in materia di IVA prima della pronuncia della sentenza Taricco, il giudice nazionale disapplichi le disposizioni del codice penale in questione. Infatti, la Corte ha già sottolineato, al punto 53 di tale sentenza, che a dette persone potrebbero, a causa della disapplicazione di queste disposizioni, essere inflitte sanzioni alle quali, con ogni probabilità, sarebbero sfuggite se le suddette disposizioni fossero state applicate. Tali persone potrebbero quindi essere retroattivamente assoggettate a un regime di punibilità più severo di quello vigente al momento della commissione del reato.

61 Se il giudice nazionale dovesse quindi essere indotto a ritenere che l'obbligo di disapplicare le disposizioni del codice penale in questione contrasti con il principio di legalità dei reati e delle pene, esso non sarebbe tenuto a conformarsi a tale obbligo, e ciò neppure qualora il rispetto del medesimo consentisse di rimediare a una situazione nazionale incompatibile con il diritto dell'Unione (v., per analogia, sentenza del 10 luglio 2014, Impresa Pizzarotti, C‑213/13, EU:C:2014:2067, punti 58 e 59). Spetta allora al legislatore nazionale adottare le misure necessarie, come rilevato ai punti 41 e 42 della presente sentenza.

62 Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alle questioni prima e seconda dichiarando che l'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE dev'essere

interpretato nel senso che esso impone al giudice nazionale di disapplicare, nell'ambito di un procedimento penale riguardante reati in materia di IVA, disposizioni interne sulla prescrizione, rientranti nel diritto sostanziale nazionale, 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 o che prevedano, per i casi di frode grave che ledono tali interessi, termini di prescrizione più brevi di quelli previsti per i casi che ledono gli interessi finanziari dello Stato membro interessato, a meno che una disapplicazione siffatta 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.

Sulla terza questione

63 In considerazione della risposta fornita alle prime due questioni, non è necessario rispondere alla terza questione.

Sulle spese

64 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

L'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE dev'essere interpretato nel senso che esso impone al giudice nazionale di disapplicare, nell'ambito di un procedimento penale riguardante reati in materia di imposta sul valore aggiunto, disposizioni interne sulla prescrizione, rientranti nel diritto sostanziale nazionale, 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 prevedano, per i casi di frode grave che ledono tali interessi, termini di prescrizione più brevi di quelli previsti per i casi che ledono gli interessi finanziari dello Stato membro interessato, a meno che una disapplicazione siffatta 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.

Lenaerts

Tizzano

Bay Larsen

von Danwitz

Da Cruz Vilaça

Fernlund

Vajda

Borg Barthet

Bonichot

Arabadjiev

Safjan

Biltgen

Jürimäe

Vilaras

Regan

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 5 dicembre 2017.

Il cancelliere

Il presidente

A. Calot Escobar

K. Lenaerts

SENTENZA N. 269

ANNO 2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), aggiunti dall'art. 5-bis, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, promossi dalla Commissione tributaria provinciale di Roma con le ordinanze del 2

maggio e del 25 ottobre 2016, rispettivamente iscritte al n. 208 del registro ordinanze 2016 e al n. 51 del registro ordinanze 2017 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2016 e n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione di Ceramica Sant'Agostino spa e di Bertazzoni spa, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella udienza pubblica del 7 novembre 2017 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati Massimo Luciani e Massimo Coccia per la Ceramica Sant'Agostino spa e la Bertazzoni spa e gli avvocati dello Stato Agnese Soldani e Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 2 maggio 2016 (r.o. n. 208 del 2016), la Commissione tributaria provinciale di Roma ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 53, primo e secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), aggiunti dall'art. 5-bis, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

1.1.– La rimettente ha premesso di essere investita del giudizio di impugnazione del diniego opposto dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (d'ora innanzi AGCM) a una istanza di rimborso dei contributi versati dalla parte privata in relazione agli anni 2013 e 2014.

La Commissione tributaria ha altresì precisato di ritenere sussistente la propria giurisdizione, nonostante opposti arresti dei giudici amministrativi, in quanto in base all'insegnamento della sentenza n. 256 del 2007 della Corte costituzionale ai contributi in esame si sarebbe dovuto riconoscere natura tributaria. Di qui la

giurisdizione del giudice tributario che, in base alla giurisprudenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione (vengono citate le sentenze 16 marzo 2009, n. 6315 e 7 maggio 2010, n. 11082), copre tutta la materia tributaria e ha carattere pieno ed esclusivo tanto in merito alla cognizione dell'atto impositivo, quanto alla verifica di legittimità di tutti gli atti del procedimento. Né in senso contrario, ad avviso del rimettente, potrebbe invocarsi l'art. 133 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), d'ora innanzi Codice del processo amministrativo, che stabilisce la giurisdizione amministrativa sulle impugnazioni dei provvedimenti dell'AGCM: questa disposizione, infatti, si riferirebbe ai provvedimenti adottati dall'autorità nella cura del pubblico interesse alla medesima attribuita, non agli atti compiuti come creditore-riscossore pubblico. Tale conclusione ermeneutica si imporrebbe in sede di interpretazione costituzionalmente orientata, al fine di escludere l'illegittimità del citato art. 133, secondo le indicazioni che si possono trarre dalla sentenza n. 191 del 2006 della Corte costituzionale e in base alla considerazione che, opinando diversamente, la disposizione in esame dovrebbe ritenersi istitutiva di un nuovo giudice speciale, vietato dall'art. 102 Cost., in considerazione del nesso inscindibile che sussisterebbe tra giurisdizione e materia tributaria, come desumibile dalle ordinanze n. 395 del 2007, n. 427, n. 94, n. 35 e n. 34 del 2006 della Corte costituzionale.

Il giudice a quo ha altresì escluso che sussistessero vizi processuali relativi all'instaurazione del giudizio, poiché la notifica del ricorso direttamente all'autorità garante e non all'Avvocatura dello Stato sarebbe stata sanata dal raggiungimento dello scopo, consistente nell'attuazione del principio del contraddittorio realizzatosi con la costituzione in giudizio della medesima autorità.

Il rimettente, inoltre, ha ritenuto di invertire l'esame delle questioni proposte dal ricorrente – che in principalità aveva chiesto di disapplicare (rectius: non applicare) le norme impositive del contributo per contrasto con la normativa comunitaria in materia – stimando «più aderente al sistema giuridico complessivo» scrutinare prima la conformità della disciplina al diritto interno e la sua aderenza ai principi costituzionali.

Infine, il fatto che la decisione sul ricorso non potrebbe prescindere dall'applicazione delle norme oggetto del dubbio di costituzionalità dimostrerebbe la sicura rilevanza della questione nel giudizio a quo.

1.2.– Ciò precisato in punto di rilevanza, in relazione alla non manifesta infondatezza delle questioni, la rimettente ha osservato come i commi 7-ter e 7-quater, dell'art. 10 della legge n. 287 del 1990, aggiunti dall'art. 5-bis, comma 1, del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, prevedano, al fine di assicurare il funzionamento dell'AGCM, l'applicazione di contributi a carico dei soli imprenditori con fatturato superiore a 50 milioni di euro e un limite massimo per tale contributo (non superiore a cento volte la misura minima).

Ad avviso della rimettente, simile disciplina violerebbe sia il principio di uguaglianza ex art. 3 Cost., sia il generale obbligo di concorrere alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva ex art. 53 Cost., in quanto escluderebbe dall'obbligo di contribuzione i consumatori e le pubbliche amministrazioni, che pure sono destinatari dell'attività regolatrice dell'Autorità.

Inoltre, sarebbe ingiustificata la restrizione dell'assoggettamento al contributo dei soli imprenditori con un determinato fatturato (superiore a 50 milioni di euro), parametro quest'ultimo che non sarebbe espressivo di capacità contributiva, potendo il conto economico chiudersi in perdita nonostante l'elevato fatturato.

Sotto altro profilo, secondo il rimettente, l'aver posto un limite massimo alla contribuzione (che non può essere superiore a cento volte la misura minima), determinerebbe per i soggetti dotati di maggiore capacità contributiva oneri proporzionalmente meno gravosi di quelli gravanti sui contribuenti con minore capacità contributiva, violando così il principio di progressività dell'imposizione ex art. 53, secondo comma, Cost.

Ha ricordato, infine, il giudice a quo che, in base alla giurisprudenza della Corte costituzionale (vengono citate le sentenze n. 10 del 2015 e n. 142 del 2014), la diversa modulazione dell'imposizione fiscale fra diverse aree economiche e tipologie di contribuenti deve essere supportata da adeguate giustificazioni, senza le quali (come si ritiene avvenire nella specie) la differenziazione degenera in arbitraria discriminazione.

2.– Con atto depositato l'8 novembre 2016 è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dell'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili o infondate.

2.1.– In particolare, la difesa dell'interveniente ha evidenziato che, con ordinanza 3 ottobre 2016, n. 19678, le sezioni unite della Corte di cassazione hanno riconosciuto che l'art. 133 del Codice del processo amministrativo devolve alla giurisdizione del giudice amministrativo tutti i provvedimenti delle autorità, con categorica esclusione dei soli provvedimenti inerenti ai rapporti di impiego privatizzati.

Nella specie si verserebbe, dunque, in un caso macroscopico di difetto di giurisdizione, tale da comportare, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (sono citate le sentenze n. 1 del 2014, n. 116 e n. 106 del 2013, n. 41 del 2011, n. 81 del 2010 e n. 241 del 2008), l'inammissibilità delle questioni.

2.2.– Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato le questioni sarebbero comunque infondate nel merito.

2.2.1. – In ordine al dedotto contrasto della disciplina censurata con gli artt. 3 e 53 Cost. si è rilevato come le censure del rimettente si basino sull'apodittico assunto in base al quale il finanziamento di un'attività pubblica dovrebbe necessariamente gravare sui soggetti che ne beneficiano e, quindi, in questo caso, su tutti i cittadini in quanto consumatori, con l'ulteriore conseguenza che allo Stato sarebbe imposto di fare ricorso alla sola fiscalità generale.

Al contrario, deve ritenersi del tutto ragionevole far gravare l'onere contributivo sui soggetti la cui attività determina l'esigenza dell'attività pubblica, nella specie costituita dalla sorveglianza finalizzata alla garanzia del rispetto delle regole di mercato: tali soggetti sono, appunto, le imprese che, per struttura e dimensioni del volume d'affari (misurato attraverso il fatturato), possono incidere su tali regole e impegnare in modo significativo l'attività dell'Autorità.

Per questa stessa ragione i consumatori e le pubbliche amministrazioni, che non sono soggetti né alla vigilanza né ai poteri coercitivi dell'Autorità, sarebbero esclusi dall'obbligo di contribuzione.

2.2.2.– Quanto alla pretesa disparità di trattamento derivante dall'esclusione dalla contribuzione delle imprese "sotto-soglia", l'Avvocatura generale dello Stato osserva che tali soggetti, in ragione del loro ridotto volume d'affari, non sono in grado di incidere in modo significativo sull'assetto del mercato e, quindi, di impegnare l'attività di vigilanza dell'AGCM.

I principi in materia di cosidetti de minimis si basano, invero, proprio sul presupposto che le dimensioni minime di taluni operatori consentono all'autorità di dichiarare a priori che qualsiasi operazione effettuata da questi soggetti sia irrilevante per l'equilibrio del mercato. Analoghe indicazioni si potrebbero trarre dalla disciplina in materia di concentrazioni di imprese e di repressione delle pratiche commerciali scorrette.

Di qui la ragionevolezza dell'esclusione delle imprese minori dall'obbligo contributivo.

La determinazione della soglia – fissata a 50 milioni di fatturato – sarebbe poi coerente con il sistema, considerato che, a partire dal 2013 (anno di entrata in vigore del nuovo sistema di finanziamento), il controllo preventivo delle concentrazioni esclude le acquisizioni di soggetti con meno di 50 milioni di fatturato, in quanto considerate irrilevanti e non soggette ai doveri di notifica preventiva.

2.2.3.– In ordine alla violazione del principio di capacità contributiva, l'interveniente ricorda che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (è citata la sentenza n. 162 del 2008), «la capacità contributiva, desumibile dal presupposto economico al quale l'imposta è collegata, può essere ricavata, in linea di principio, da qualsiasi indice rivelatore di ricchezza, salvo il controllo di costituzionalità sotto il profilo della palese arbitrarietà e manifesta irragionevolezza».

Nella specie la scelta legislativa sarebbe del tutto ragionevole, in quanto è il fatturato – e non certo l'utile – a rappresentare la capacità di penetrazione nel mercato di un'impresa, ciò che, come visto, costituisce la ragione dell'obbligo di contribuzione. Al contrario, sarebbe del tutto irragionevole assumere il risultato economico di esercizio quale base della contribuzione, in quanto tale criterio potrebbe tenere indenni grandi gruppi imprenditoriali (che in ipotesi non abbiano conseguito utili di esercizio), facendo gravare il costo del funzionamento del controllo dell'AGCM su piccole o medie imprese solo perché non abbiano chiuso l'esercizio in perdita.

2.2.4.– Anche la dedotta violazione del principio di progressività sarebbe destituita di fondamento.

L’Avvocatura generale dello Stato, infatti, ricorda che, secondo la giurisprudenza costituzionale (viene citata la sentenza n. 8 del 2014), la progressività è un principio che deve informare l’intero sistema tributario considerato nel suo complesso e non il singolo tributo.

Si osserva poi che, nella specie, l’assenza di progressione e la presenza di un tetto massimo alla contribuzione sono coerenti con la finalità ultima del tributo in questione, che non è quella di introdurre una nuova forma di prelievo sul reddito, ma quello di far concorrere al finanziamento dell’Autorità i soggetti cui si rivolge l’attività di garanzia della stessa. Un tale sistema corrisponderebbe a due ragionevoli esigenze equitative: quella di contenere il carico economico assoluto posto a carico del singolo operatore e quella di evitare che alcuni operatori possano trasformarsi in “super-finanziatori” dell’Autorità, finendo per comprometterne di fatto l’indipendenza.

3.– Con atto depositato l’8 novembre 2016, si è costituita in giudizio la Ceramica Sant’Agostino s.p.a., parte ricorrente nel giudizio a quo, insistendo per l’accoglimento delle questioni sollevate.

In particolare la parte privata ha richiamato e ulteriormente illustrato le censure del rimettente, evidenziando che anche l’amministrazione pubblica – esentata dal contributo – sarebbe soggetto controllato dall’Autorità, come dimostrato dalla speciale legittimazione di quest’ultima a contestare in giudizio gli atti amministrativi distorsivi della concorrenza. Per il resto ha ribadito la violazione dei principi di uguaglianza, di capacità contributiva e di progressività delle imposte.

4.– Con ordinanza del 25 ottobre 2016 (r.o. n. 51 del 2017), la Commissione tributaria provinciale di Roma ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 53, primo e secondo comma, e 23 della Cost., questioni di legittimità costituzionale dell’art. 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge n. 287 del 1990, aggiunti dall’art. 5-bis, comma 1, del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012.

4.1.– La Commissione rimettente ha premesso di essere investita del giudizio promosso da Bertazzoni s.p.a. contro il diniego espresso dall’AGCM al rimborso dei contributi versati a norma delle citate disposizioni.

Ha poi ritenuto sussistente la propria giurisdizione in considerazione della natura tributaria del contributo, come sarebbe desumibile dalle affermazioni sul punto rese dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 256 del 2007 su analoghe contribuzioni di altra Autorità indipendente e dalle decisioni delle sezioni unite civili della Corte di cassazione (sono citate le sentenze n. 6315 del 2009 e n. 11082 del 2010), secondo cui la giurisdizione del giudice tributario copre tutta la materia tributaria e, in tale ambito, ha carattere pieno ed esclusivo, estendendosi anche alla legittimità di tutti gli atti del procedimento e non solo all'impugnazione del provvedimento impositivo. Inoltre, ricorda il rimettente, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 64 del 2008, ha ritenuto sussistere un nesso di inscindibilità fra giurisdizione tributaria e materia tributaria, la cui violazione sarebbe censurabile ai sensi dell'art. 102 Cost. come deviazione dal principio del giudice naturale.

4.2.– Il giudice a quo ha, quindi, ritenuto preliminare delibare l'asserita violazione del diritto dell'Unione europea dedotta in ricorso – secondo la quale l'art. 10, commi 7-ter e 7-quater, sarebbe in contrasto con il diritto di stabilimento nel mercato comune (art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, d'ora innanzi TFUE) e con il diritto alla libera prestazione di servizi nel mercato europeo (art. 56 TFUE) – in quanto il suo mancato previo esame determinerebbe l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale da sollevare (vengono citate le ordinanze n. 249 del 2001 e n. 38 del 1995 della Corte costituzionale).

Sul punto la Commissione provinciale ha osservato che, in base alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea (d'ora innanzi: CGUE), le violazioni del diritto di stabilimento riguardano le discriminazioni ai danni di soggetti esteri che abbiano stabilito la propria sede in un altro Paese, mentre nella specie la lamentata discriminazione riguarderebbe solo imprese stabilite in Italia. In ordine, poi, al diritto alla libera prestazione di servizi nel mercato europeo, il rimettente ha ricordato che la Corte di Lussemburgo ha ritenuto compatibile con tale diritto l'imposizione alle imprese di contributi per finanziare enti controllori, purché siano destinati esclusivamente alla copertura dei costi dell'autorità e siano proporzionati, obiettivi e trasparenti (viene citata la sentenza della CGUE 18 luglio 2013, in cause da C-228/12 a C-232/12 e da C-254/12 a C-258/12). Nella specie la stessa società ricorrente non dubiterebbe che i contributi siano destinati a coprire i costi di gestione dell'Autorità garante, come si desume, del resto, dalla relazione illustrativa al bilancio di previsione per l'anno 2014 e programmata per il triennio 2014-2016 dell'AGCM.

Ad avviso della rimettente, pertanto, le norme del diritto dell'Unione europea non sarebbero «risolutive della controversia».

4.3.– Ritenutane la rilevanza sulla base delle osservazioni che precedono, la Commissione tributaria provinciale ha considerato non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dei citati commi 7-ter e 7-quater dell'art. 10, già censurati con la precedente ordinanza del 2 maggio 2016, ritenendo non praticabile una interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate.

4.3.1.– In particolare la rimettente ritiene violato il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in relazione al principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost., in quanto risultano ingiustificate le esclusioni dall'onere contributivo dei consumatori (che beneficiano dell'attività dell'AGCM) e delle pubbliche amministrazioni (che pure incidono sulla concorrenza vigilata dall'Autorità).

4.3.2.– Sarebbe poi illegittima la limitazione dei soggetti gravati dell'onere di contribuzione ai soli imprenditori con volume di affari superiori a 50 milioni di euro, tenuto anche conto che ad un elevato fatturato potrebbe corrispondere nessun utile o addirittura una perdita, con ulteriore violazione, sotto questo profilo, del principio di capacità contributiva.

Una ulteriore ragione di discriminazione emergerebbe dalla considerazione che, tra i soggetti non obbligati, figurano le imprese straniere senza rappresentanza stabile in Italia, ma che pure esercitano attività di impresa nel nostro Paese usufruendo dei servizi dell'AGCM.

4.3.3. – Inoltre, la contribuzione determinata mediante una percentuale fissa sul fatturato violerebbe anche il principio della necessaria progressività delle imposte.

4.3.4.– Infine, il comma 7-quater del citato art. 10 violerebbe anche il principio di riserva di legge ex art. 23 Cost., in quanto demanda all'AGCM di apportare, mediante atti non aventi rango di legge, variazioni alla misura e alle modalità di contribuzione.

5.– Con atto depositato il 28 aprile 2017, si è costituita in giudizio Bertazzoni s.p.a., parte nel giudizio dinanzi alla Commissione tributaria rimettente, insistendo per l'accoglimento delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

La parte privata, nel ripercorre e sostenere le argomentazioni contenute nell'ordinanza di rimessione, precisa l'esigenza di leggere unitariamente l'ordinanza, in modo da rilevare la maggiore ampiezza delle questioni sollevate rispetto a quelle che potrebbero apparire da una frettolosa lettura del dispositivo.

Viene poi sottolineato come l'AGCM non sia un'Autorità di settore, in quanto, a differenza di tutte le altre Autorità garanti, è impossibile individuare un suo «mercato di riferimento», dato che la concorrenza ha per definizione «natura trasversale». L'attività dell'AGCM è volta a garantire il cosiddetto consumer welfare, così da fare dei consumatori i principali beneficiari del suo operato e da rendere irragionevole l'esclusione di quest'ultimi dal suo finanziamento.

Similmente irragionevole sarebbe l'esclusione delle pubbliche amministrazioni che, come le imprese private, sono soggette all'Autorità. Ciò si dovrebbe desumere, in particolare, dal Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato (Testo rilevante ai fini del SEE), il quale precisa che le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri rappresentano una rete di pubbliche autorità che applicano le regole di concorrenza comunitarie in stretta cooperazione, anche attraverso meccanismi di informazione e di consultazione. In questo ambito, i primi soggetti ad essere controllati dovrebbero essere proprio gli Stati membri e le loro articolazioni amministrative, sui quali le Autorità antitrust vigilano affinché si astengano da atti di condizionamento del gioco della competizione di mercato. In coerenza con tale assunto, l'art. 21-bis della legge n. 287 del 1990 attribuisce all'AGCM la legittimazione a impugnare gli atti amministrativi che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato e ad emettere pareri motivati con indicazione degli specifici profili delle violazioni riscontrate.

La parte costituita lamenta, poi, che il tributo sia commisurato a un indice ben diverso dai tradizionali indici di capacità contributiva (consumi, redditi e patrimonio) e, comunque, non rappresentativo di capacità contributiva. Sarebbe quindi palesemente illegittimo il riferimento al fatturato anziché all'effettivo ricavo conseguito dall'impresa, considerato che il fatturato è solo uno dei vari indici del complessivo volume d'affari del soggetto economico, dal quale non è possibile desumere alcuna effettiva e concreta indicazione di margini di profitto.

La disciplina censurata violerebbe inoltre il principio di progressività: attraverso il combinato disposto di una soglia minima di fatturato e di un tetto massimo di contribuzione, la normativa finirebbe, infatti, per far gravare maggiormente il

contributo sulle società di media grandezza, introducendo un ulteriore elemento di discriminazione tra le imprese.

Il potere di variazione delle modalità e dell'entità del contributo, affidato alla normativa secondaria dell'AGCM, violerebbe poi la riserva di legge di cui all'art. 23 Cost., in quanto mancano nella disposizione legislativa adeguati criteri direttivi e contenuti di base che arginino la discrezionalità dell'Autorità in tale ambito. Quanto poi alla recente sentenza della Corte costituzionale n. 69 del 2017, che ha ritenuto rispettata la riserva in relazione ai poteri attribuiti all'Autorità di regolazione dei trasporti, la parte privata, riservandosi di dedurre più ampiamente in seguito, rileva comunque che prevarrebbero i profili di differenza tra l'odierna questione, relativa ai poteri dell'AGCM e quella, già decisa, vertente sui poteri dell'Autorità di regolazione dei trasporti.

6.– Con atto depositato il 2 maggio 2017, è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o infondate.

6.1.– In particolare, sulle questioni già sollevate con l'ordinanza del 2 maggio 2016 (r.o. n. 208 del 2016), l'interveniente ha esposto le medesime ragioni di inammissibilità e infondatezza dedotte nel precedente atto di intervento dell'8 novembre 2016.

6.2.– Sulla dedotta disparità di trattamento con le imprese straniere che operano in Italia senza stabile organizzazione, ha osservato che le imprese straniere con sede secondaria in Italia sono soggette a contribuzione, mentre l'esercizio di attività di impresa e di servizi senza stabile organizzazione in Italia non potrebbe costituire idoneo presupposto di imposizione e contrasterebbe, invece, con i diritti comunitari di libera prestazione dei servizi. Inoltre, nei confronti di tali soggetti, l'Autorità non avrebbe alcun potere di esecuzione coattiva del tributo. La radicale diversità delle situazioni di base impedirebbe, quindi, di ipotizzare qualsiasi disparità di trattamento.

6.3.– Sulla questione relativa alla violazione dell'art. 23 Cost., l'Avvocatura generale dello Stato ritiene, in primo luogo, che essa non sia rilevante nel giudizio a quo. Infatti, posto che l'AGCM si è avvalsa della facoltà di variazione della contribuzione solo in senso riduttivo, nessuna utilità potrebbe trarre la parte dall'eventuale accoglimento della questione.

In ogni caso la questione si deve ritenere infondata sulla scorta delle indicazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 69 del 2017, che ha ritenuto rispettosa della riserva di legge un'analoga e più ampia facoltà concessa all'Autorità di regolazione dei trasporti da altra disposizione di legge: l'art. 37, comma 6, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Invero, nessun rischio di arbitrarietà sottende simili disposizioni e, in particolare, quella ora in esame, finalizzata esclusivamente ad assicurare che il gettito rispetti il principio di stretta correlazione del contributo ai costi di gestione dell'ente, costi a loro volta sottoposti a vincoli molteplici (quali il controllo della Corte di conti e del Collegio dei revisori, e le disposizioni in materia di spending review).

Pertanto, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che il sistema di finanziamento dell'AGCM sia stato definito dal legislatore in modo chiaro e puntuale, in linea con i principi di cui all'art. 23 Cost., e risponda ad una logica di proporzionalità e correlazione con i costi di gestione dell'ente finanziato, sottoposto a un rigido meccanismo di controllo della spesa.

7.– Con due distinte memorie, entrambe depositate il 17 ottobre 2017, l'Avvocatura generale dello Stato ha insistito perché le questioni sollevate con le due ordinanze sopra citate dalla Commissione tributaria provinciale di Roma siano dichiarate inammissibili o infondate, ulteriormente illustrando le considerazioni in tal senso sviluppate negli atti di intervento.

In particolare, si è sottolineata la logica della riforma attuata con le disposizioni impugnate, volta ad assicurare l'autonomia finanziaria dell'autorità indipendente (anche in attuazione di sollecitazioni in tal senso provenienti dall'Unione europea), facendo gravare gli oneri contributivi sui soggetti che impegnano in modo preponderante l'attività dell'AGCM ed evitando la concentrazione dei finanziamenti su imprese egemoni che, in questo modo, come principali finanziatori dell'Autorità, finirebbero per condizionarne di fatto l'indipendenza.

La memoria sottolinea che le pubbliche amministrazioni non possono essere annoverate tra i soggetti vigilati dall'Autorità, confutando le argomentazioni in tal senso dedotte dalle parti private. Quanto alle imprese non residenti, si rimarca

come quelle senza stabile organizzazione in Italia non siano idonee a impegnare l'attività dell'ente, né potrebbero essere assoggettate alla contribuzione in base ai principi generali di diritto internazionale e si sottrarrebbero, comunque, a qualsiasi potere di escussione coattiva.

8.– Con due distinte memorie, entrambe depositate il 17 ottobre 2017, le parti costituite Ceramiche Sant'Agostino s.p.a. e Bertazzoni s.p.a. hanno argomentato ulteriormente affinché le questioni sollevate siano accolte.

In primo luogo, si osserva che l'eccezione di inammissibilità dell'Avvocatura generale dello Stato sarebbe infondata, in quanto la pretesa carenza di giurisdizione del giudice a quo non risulterebbe affatto macroscopica.

Nel merito si evidenzia, poi, che il contributo non potrebbe tradursi in una sorta di «sanzione anticipata» per determinati soggetti, ma dovrebbe distribuirsi su tutti coloro che usufruiscono del servizio. Si rimarca, inoltre, che anche le pubbliche amministrazioni, così come gli imprenditori cosiddetti "sotto-soglia", risulterebbero impegnare l'attività dell'autorità indipendente, come si dovrebbe desumere da alcuni atti adottati dall'AGCM, allegati alla memoria. Sarebbe, pertanto, inspiegabile la loro esclusione dai soggetti gravati dalla contribuzione.

Quanto alla violazione del principio di progressività, si evidenzia come il caso di specie dovrebbe differenziarsi da quelli in precedenza esaminati dalla Corte, in quanto il limite massimo alla contribuzione determinerebbe addirittura effetti regressivi, senza trovare alcun bilanciamento nel sistema complessivo.

Parimenti, in relazione alla violazione dell'art. 23 Cost., la situazione in esame dovrebbe considerarsi distinta da quella considerata nella sentenza n. 69 del 2017 e, a differenza di quel caso, dovrebbe ritenersi sussistente la violazione denunciata.

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 2 maggio 2016 (r.o. n. 208 del 2016), la Commissione tributaria provinciale di Roma ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 53, primo e secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale

dell'articolo 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), aggiunti dall'art. 5-bis, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

Il rimettente ha premesso di essere investito del giudizio di impugnazione del diniego opposto dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (d'ora innanzi: AGCM) ad una istanza di rimborso dei contributi versati dalla parte privata (Ceramica Sant'Agostino s.p.a.) in relazione agli anni 2013 e 2014.

Ritenuta sussistente la propria giurisdizione in considerazione della natura tributaria del contributo, il giudice a quo ha invertito l'esame delle questioni proposte dal ricorrente – che in principalità aveva chiesto di disapplicare (rectius, non applicare) le norme impositive del contributo per contrasto con la normativa dell'Unione europea in materia – stimando «più aderente al sistema giuridico complessivo» scrutinare prioritariamente la conformità della disciplina al diritto interno e la sua aderenza ai principi costituzionali.

Secondo il giudice a quo, la disposizione censurata – che prevede, al fine di assicurare il funzionamento dell'AGCM, l'applicazione di contributi a carico dei soli imprenditori con fatturato superiore a 50 milioni di euro, con un limite massimo per tale contributo (non superiore a cento volte la misura minima) – violerebbe gli artt. 3 e 53, primo e secondo comma, della Costituzione, in relazione ai principi di eguaglianza e capacità contributiva, per una serie di ragioni e, segnatamente, perché: escluderebbe dall'obbligo di contribuzione i consumatori, le pubbliche amministrazioni e gli operatori economici diversi dagli imprenditori; assoggetterebbe all'obbligo di contribuzione solo gli imprenditori con volume d'affari superiore a 50 milioni di euro; individuerebbe quale base imponibile una grandezza come il fatturato, da considerarsi inespressiva di capacità contributiva. Inoltre, prevedendo un limite massimo alla misura del contributo, introdurrebbe una imposizione regressiva a beneficio delle imprese di maggiori dimensioni, in spregio al principio di progressività dell'imposizione.

2.– Con ordinanza del 25 ottobre 2016 (r.o. n. 51 del 2017), la medesima Commissione tributaria provinciale di Roma ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 53, primo e secondo comma, e 23 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge n. 287 del 1990, aggiunti dall'art. 5-bis, comma 1, del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012.

Il rimettente ha premesso di essere investito del giudizio promosso da Bertazzoni s.p.a. contro il diniego espresso dall'AGCM al rimborso dei contributi versati a norma delle citate disposizioni.

Ha poi affermato la sussistenza della propria giurisdizione, in considerazione della natura tributaria del contributo, e ha ritenuto di dover procedere anzitutto all'esame della compatibilità delle disposizioni impugnate con il diritto dell'Unione europea, escludendo il contrasto, denunciato dal ricorrente, con il diritto di stabilimento (art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, d'ora innanzi TFUE) e con il diritto alla libera prestazione di servizi (art. 56 TFUE), ritenendo.

Escluso ogni motivo di contrasto con il diritto dell'Unione europea, la Commissione tributaria ha ritenuto rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale del citato art. 10, commi 7-ter e 7-quater.

In particolare, secondo il rimettente, la disposizione impugnata violerebbe gli artt. 3 e 53, primo e secondo comma, Cost., in relazione ai principi di eguaglianza e capacità contributiva, per le medesime ragioni già espresse nella precedente ordinanza (r.o. n. 208 del 2016) e cioè in quanto: escluderebbe dall'obbligo di contribuzione i consumatori, le pubbliche amministrazioni e gli operatori economici diversi dagli imprenditori; assoggetterebbe all'obbligo di contribuzione solo gli imprenditori con volume d'affari superiore a 50 milioni di euro; individuerebbe quale base imponibile una grandezza come il fatturato, da considerarsi inespressiva di capacità contributiva. Inoltre, prevedendo un limite massimo alla misura del contributo, introdurrebbe una imposizione regressiva a beneficio delle imprese di maggiori dimensioni, in spregio al principio di progressività dell'imposizione.

Nell'ordinanza in esame, la Commissione tributaria rimarca che la disposizione censurata determina altresì una ingiustificata disparità di trattamento a favore delle imprese non residenti, che operano in Italia senza stabile organizzazione, in quanto anch'esse ingiustificatamente esentate dalla contribuzione.

Infine, la rimettente ravvisa una violazione dell'art. 23 Cost. con riferimento alla riserva di legge ivi contenuta, in quanto la disposizione impugnata attribuisce all'AGCM la facoltà di apportare variazioni alla misura e alle modalità di contribuzione, senza predeterminare i criteri da seguire.

3.– Considerata l'identità di oggetto e la parziale coincidenza dei parametri evocati, nonché delle argomentazioni spese a sostegno della loro violazione, deve essere disposta la riunione dei giudizi.

4.– In via preliminare, deve osservarsi che l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate con entrambe le ordinanze per difetto di giurisdizione o insufficiente motivazione sulla sussistenza della stessa.

Secondo la difesa dell'interveniente, infatti, si verserebbe in un caso di macroscopico difetto di giurisdizione della Commissione tributaria rimettente. Si richiama, in proposito, l'art. 133 – e segnatamente del suo comma 1, lettera l) – del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), d'ora innanzi Codice del processo amministrativo, in base al quale ricadono nella giurisdizione del giudice amministrativo le controversie aventi ad oggetto tutti i provvedimenti di alcune autorità indipendenti, tra le quali l'AGCM, ad esclusione dei soli provvedimenti inerenti ai rapporti di impiego privatizzati. La giurisdizione del giudice amministrativo è stata esplicitamente riferita dalle sezioni unite della Corte di cassazione, con l'ordinanza 3 ottobre 2016, n. 19678, anche alle controversie concernenti i provvedimenti relativi ai contributi dovuti per le spese di funzionamento dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni. Analogamente, anche il provvedimento di diniego dell'istanza di rimborso del contributo adottato dall'AGCM rientrerebbe pacificamente nella giurisdizione amministrativa e non nella giurisdizione tributaria della rimettente.

L'eccezione non è fondata.

La giurisprudenza di questa Corte, infatti, è costante (ex multis, sentenze n. 269 del 2016, n. 154 del 2015, n. 116 del 2013, n. 279 del 2012, n. 41 del 2011, n. 81 del 2010, n. 94 del 2009 e n. 241 del 2008) nell'affermare che la sussistenza della giurisdizione è un presupposto che concerne la legittima instaurazione del giudizio a quo, la cui valutazione è riservata al giudice rimettente, in forza del principio di autonomia del giudizio costituzionale rispetto ai vizi del giudizio a quo. Per questa ragione, il difetto di giurisdizione può essere rilevato solo nei casi in cui appaia manifesto, così che nessun dubbio possa nutrirsi sul punto, dovendo invece la relativa indagine arrestarsi qualora il rimettente abbia espressamente motivato in modo non implausibile sulla esistenza della propria potestas judicandi.

Alla luce di tali principi deve osservarsi che, nel caso di specie, l'asserito difetto di giurisdizione non può ritenersi né macroscopico né manifesto. I rimettenti hanno riconosciuto la natura tributaria del contributo in questione, argomentando ampiamente sul punto e richiamando la sentenza della Corte costituzionale n. 256 del 2007, su analoghe contribuzioni di altra autorità indipendente. Dalla natura tributaria della prestazione imposta i giudici rimettenti hanno dedotto la propria giurisdizione, in base al principio della generalità della giurisdizione tributaria, affermato dalla giurisprudenza delle sezioni unite della Corte di cassazione (tra le ultime, ad esempio, la sentenza 3 maggio 2016, n. 8870), secondo cui la giurisdizione del giudice tributario si estende a tutte le controversie aventi ad oggetto tributi di ogni genere e specie e ha carattere pieno ed esclusivo, includendo, oltre ai giudizi sull'impugnazione del provvedimento impositivo, anche quelli relativi alla legittimità di tutti gli atti del procedimento. Del resto, anche questa Corte ha ravvisato un nesso inscindibile fra la materia tributaria e la giurisdizione tributaria (sentenza n. 64 del 2008), nesso che i rimettenti reputano non possa essere spezzato senza violare i principi di cui all'art. 102 Cost. in tema di «giudice naturale».

Proprio in forza della generalità della giurisdizione tributaria e della sua riconducibilità alle garanzie costituzionali sul «giudice naturale», i rimettenti hanno poi ritenuto che il citato art. 133 del codice del processo amministrativo vada interpretato nel senso che esso devolve alla giurisdizione amministrativa tutti gli atti espressivi della funzione istituzionale dell'autorità indipendente, ma non quelli che attengono ai contributi dovuti per il finanziamento dell'autorità stessa (né, ovviamente, ai provvedimenti in materia di lavoro, come precisato nel medesimo art. 133).

A fronte di tale sforzo argomentativo, privo di palesi carenze e sviluppato in modo coerente, facendosi carico e superando anche gli argomenti contrari alla tesi accolta, deve ritenersi che i giudici a quibus abbiano adeguatamente assolto all'onere di motivare sulla propria giurisdizione, secondo i canoni prescritti dalla giurisprudenza di questa Corte.

Né vale a confutare le argomentazioni del rimettente la pronuncia delle sezioni unite della Corte di cassazione opposta dal Presidente del Consiglio dei ministri intervenuto in giudizio (ordinanza 3 ottobre 2016, n. 19678). Anzitutto perché, in linea generale, secondo la giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 236 e n. 119 del 2015), una sentenza contraria delle sezioni unite civili della Corte di cassazione resa in un giudizio analogo a quello in cui la questione sia sollevata (o addirittura nello stesso) non è sufficiente a mettere in dubbio la plausibilità delle motivazioni addotte dal giudice rimettente in tema di giurisdizione. Nel caso di specie, poi, la

citata pronuncia della Corte di cassazione si limita a negare la natura tributaria del contributo dovuto ad altra autorità indipendente (l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni), senza pronunciarsi in alcun modo sui contributi spettanti all'AGCM. D'altra parte, in altri casi, riferiti ad altri contributi, le stesse sezioni unite civili della Corte di cassazione hanno fatto applicazione del principio della giurisdizione generale delle Commissioni tributarie in materia tributaria (ad esempio con la sentenza 6 luglio 2017, n. 16693, sui contributi dovuti dagli utenti dei consorzi stradali obbligatori). Sicché, l'isolata pronuncia opposta dall'Avvocatura generale dello Stato alle tesi delle remittenti, non è sufficiente a far emergere un evidente e macroscopico difetto di giurisdizione o da insinuare dubbi sulla plausibilità della motivazione addotta nelle ordinanze di rimessione sulla sussistenza della giurisdizione del giudice tributario.

5.– Devono invece essere dichiarate inammissibili, ma sotto un altro profilo, le questioni sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Roma con l'ordinanza del 2 maggio 2016 (r.o. n. 208 del 2016).

Con tale ordinanza, infatti, la rimettente ha esplicitamente dichiarato di dover invertire l'ordine di esame delle questioni eccepite dal ricorrente – che in principalità aveva chiesto di disapplicare (rectius: non applicare) le norme impositive del contributo per contrasto con la normativa dell'Unione europea in materia – stimando «più aderente al sistema giuridico complessivo» scrutinare prioritariamente la conformità della disciplina ai principi costituzionali interni.

Invero, la stessa Commissione provinciale tributaria di Roma, nella seconda ordinanza di rimessione (r.o. n. 51 del 2017) – a differenza e in senso opposto a quanto affermato nella prima (r.o. n. 208 del 2016) – ha ricordato come questa Corte abbia già avuto occasione di affermare che il contrasto con il diritto dell'Unione europea, «attenendo alla operatività della norma oggetto degli incidenti di costituzionalità, investe la rilevanza delle questioni, onde di esso ogni giudice, nel sollevarle, deve farsi carico ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, pena l'inammissibilità delle questioni medesime (ordd. nn. 269, 79, 8 del 1991, 450, 389, 78 del 1990, 152 del 1987)» (ordinanza n. 244 del 1994, poi richiamata, ex multis, dalle ordinanze n. 38 del 1995 e n. 249 del 2001).

Peraltro, l'affermazione di cui sopra, nella sua generalità, potrebbe prestarsi a equivoci, che impongono una precisazione dei limiti entro i quali la previa delibazione del contrasto con il diritto dell'Unione europea debba ritenersi imposta al giudice a quo a pena di inammissibilità delle questioni sollevate, specie se tale contrasto sia oggetto di una specifica richiesta della parte ricorrente.

La precisazione, in particolare, si impone a fronte di pronunce di questa medesima Corte (ad esempio le sentenze n. 197 del 2014, n. 245 del 2013, n. 127 e n. 120 del 2010) che solo apparentemente sembrano smentire l'assunto di cui sopra e che, invece, riguardano casi che devono essere attentamente distinti dal presente.

5.1.– In primo luogo va osservato che il contrasto con il diritto dell'Unione europea condiziona l'applicabilità della norma censurata nel giudizio a quo – e di conseguenza la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che si intendano sollevare sulla medesima (da ultimo, ordinanza n. 2 del 2017) – soltanto quando la norma europea è dotata di effetto diretto. Al riguardo deve richiamarsi l'insegnamento di questa Corte, in base al quale «conformemente ai principi affermati dalla sentenza della Corte di giustizia 9 marzo 1978, in causa C-106/77 (Simmenthal), e dalla successiva giurisprudenza di questa Corte, segnatamente con la sentenza n. 170 del 1984 (Granital), qualora si tratti di disposizione del diritto dell'Unione europea direttamente efficace, spetta al giudice nazionale comune valutare la compatibilità comunitaria della normativa interna censurata, utilizzando – se del caso – il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, e nell'ipotesi di contrasto provvedere egli stesso all'applicazione della norma comunitaria in luogo della norma nazionale; mentre, in caso di contrasto con una norma comunitaria priva di efficacia diretta – contrasto accertato eventualmente mediante ricorso alla Corte di giustizia – e nell'impossibilità di risolvere il contrasto in via interpretativa, il giudice comune deve sollevare la questione di legittimità costituzionale, spettando poi a questa Corte valutare l'esistenza di un contrasto insanabile in via interpretativa e, eventualmente, annullare la legge incompatibile con il diritto comunitario (nello stesso senso sentenze n. 284 del 2007, n. 28 e n. 227 del 2010 e n. 75 del 2012)» (ordinanza n. 207 del 2013).

Pertanto, ove la legge interna collida con una norma dell'Unione europea, il giudice – fallita qualsiasi ricomposizione del contrasto su base interpretativa, o, se del caso, attraverso rinvio pregiudiziale – applica direttamente la disposizione dell'Unione europea dotata di effetti diretti, soddisfacendo, ad un tempo, il primato del diritto dell'Unione e lo stesso principio di soggezione del giudice soltanto alla legge (art. 101 Cost.), dovendosi per tale intendere la disciplina del diritto che lo stesso sistema costituzionale gli impone di osservare ed applicare.

Viceversa, quando una disposizione di diritto interno diverge da norme dell'Unione europea prive di effetti diretti, occorre sollevare una questione di legittimità costituzionale, riservata alla esclusiva competenza di questa Corte, senza delibare preventivamente i profili di incompatibilità con il diritto europeo. In tali ipotesi spetta a questa Corte giudicare la legge, sia in riferimento ai parametri europei (con

riguardo alle priorità, nei giudizi in via di azione, si veda ad esempio la sentenza n. 197 del 2014, ove si afferma che «la verifica della conformità della norma impugnata alle regole di competenza interna è preliminare al controllo del rispetto dei princìpi comunitari (sentenze n. 245 del 2013, n. 127 e n. 120 del 2010)».

5.2.– Una precisazione si impone alla luce delle trasformazioni che hanno riguardato il diritto dell'Unione europea e il sistema dei rapporti con gli ordinamenti nazionali dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007, ratificato ed eseguito dalla legge 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007), che, tra l'altro, ha attribuito effetti giuridici vincolanti alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 (da ora: CDFUE), equiparandola ai Trattati (art. 6, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea).

Fermi restando i principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione europea come sin qui consolidatisi nella giurisprudenza europea e costituzionale, occorre prendere atto che la citata Carta dei diritti costituisce parte del diritto dell'Unione dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale. I principi e i diritti enunciati nella Carta intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana (e dalle altre Costituzioni nazionali degli Stati membri). Sicché può darsi il caso che la violazione di un diritto della persona infranga, ad un tempo, sia le garanzie presidiate dalla Costituzione italiana, sia quelle codificate dalla Carta dei diritti dell'Unione, come è accaduto da ultimo in riferimento al principio di legalità dei reati e delle pene (Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenza 5 dicembre 2017, nella causa C-42/17, M.A.S, M.B.).

Pertanto, le violazioni dei diritti della persona postulano la necessità di un intervento erga omnes di questa Corte, anche in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.). La Corte giudicherà alla luce dei parametri interni ed eventualmente di quelli europei (ex artt. 11 e 117 Cost.), secondo l'ordine di volta in volta appropriato, anche al fine di assicurare che i diritti garantiti dalla citata Carta dei diritti siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali, pure richiamate dall'art. 6 del Trattato sull'Unione europea e dall'art. 52, comma 4, della CDFUE come fonti rilevanti in tale ambito. In senso analogo, del resto, si

sono orientate altre Corti costituzionali nazionali di antica tradizione (si veda ad esempio Corte costituzionale austriaca, sentenza 14 marzo 2012, U 466/11-18; U 1836/11-13).

Il tutto, peraltro, in un quadro di costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia, nel quale le Corti costituzionali sono chiamate a valorizzare il dialogo con la Corte di giustizia (da ultimo, ordinanza n. 24 del 2017), affinché sia assicurata la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico (art. 53 della CDFUE).

D'altra parte, la sopravvenienza delle garanzie approntate dalla CDFUE a quelle previste dalla Costituzione italiana può generare un concorso di rimedi giurisdizionali. A tale proposito, di fronte a casi di "doppia pregiudizialità" – vale a dire di controversie che possono dare luogo a questioni di illegittimità costituzionale e, simultaneamente, a questioni di compatibilità con il diritto dell'Unione –, la stessa Corte di giustizia ha a sua volta affermato che il diritto dell'Unione «non osta» al carattere prioritario del giudizio di costituzionalità di competenza delle Corti costituzionali nazionali, purché i giudici ordinari restino liberi di sottoporre alla Corte di giustizia, «in qualunque fase del procedimento ritengano appropriata e finanche al termine del procedimento incidentale di controllo generale delle leggi, qualsiasi questione pregiudiziale a loro giudizio necessaria»; di «adottare qualsiasi misura necessaria per garantire la tutela giurisdizionale provvisoria dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione»; di disapplicare, al termine del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, la disposizione legislativa nazionale in questione che abbia superato il vaglio di costituzionalità, ove, per altri profili, la ritengano contraria al diritto dell'Unione (tra le altre, Corte di Giustizia dell'Unione Europea, quinta sezione, sentenza 11 settembre 2014, nella causa C-112/13 A contro B e altri; Corte di Giustizia dell'Unione Europea, grande sezione, sentenza 22 giugno 2010, nelle cause C-188/10, Melki e C-189/10, Abdeli).

In linea con questi orientamenti, questa Corte ritiene che, laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, debba essere sollevata la questione di legittimità costituzionale, fatto salvo il ricorso, al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 267 del TFUE.

5.3.– Ciò chiarito, deve rilevarsi che nella specie, la Commissione tributaria rimettente ha precisato che i ricorrenti hanno dedotto una violazione non di diritti fondamentali codificati nella CDFUE, ma della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione europea, previste dalle disposizioni dei Trattati (artt. 49 e 56 del TFUE) delle quali è stata invocata la diretta efficacia (per una fattispecie analoga si veda la sentenza n. 111 del 2017). Non si versa, dunque, nei casi sopra indicati in cui la non applicazione trasmoda inevitabilmente in una sorta di inammissibile sindacato diffuso di costituzionalità della legge. Pertanto, il rimettente aveva l'onere di delibare la questione per valutare l'applicabilità della legge interna nel giudizio posto al suo esame.

L'ordinanza di rimessione, invece, non solo non ha speso alcuna considerazione in merito alla denunciata violazione di diritto dell'Unione europea, ma ha anzi espressamente affermato di doverla posticipare all'esito della decisione di questa Corte sulle questioni di legittimità costituzionale prospettate con riferimento a parametri interni. Così facendo, l'ordinanza non si esprime sull'applicabilità delle disposizioni censurate nel giudizio a quo e, quindi, risulta priva di motivazione sulla rilevanza. Di qui, l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con l'ordinanza iscritta al r.o. n. 208 del 2016.

5.4.– Tale ragione di inammissibilità non sussiste per la successiva ordinanza di rimessione (r.o. n. 51 del 2017), nella quale la Commissione tributaria provinciale di Roma ha viceversa ritenuto necessario delibare preliminarmente la richiesta delle parti di non applicare le disposizioni oggetto di censura per supposto contrasto con la libertà di stabilimento (art. 49 TFUE) e con la libertà di prestazione di servizi (art. 56 TFUE). La Commissione tributariaprovinciale ha escluso che le disposizioni censurate fossero in conflitto con le libertà garantite dal diritto dell'Unione in ragione del fatto che, in base alla giurisprudenza della Corte di giustizia, la libertà di stabilimento non può essere invocata da una società italiana, con sede in Italia, avverso una normativa italiana, mentre la libera prestazione dei servizi non è ostacolata dall'imposizione di contributi volti al finanziamento di enti controllori, purché tali contributi siano destinati esclusivamente alla copertura dei costi dell'autorità e siano proporzionati, obiettivi e trasparenti (si cita la sentenza CGUE 18 luglio 2013, nelle cause da C-228/12 a C-232/12 e da C-254/12 a C-258/12), come avviene nel caso di specie.

Tanto basta ai fini del controllo di questa Corte sulla rilevanza, attesa la non implausibilità della motivazione addotta dal rimettente circa l'applicabilità delle disposizioni impugnate nel giudizio a quo.

6.– L’Avvocatura generale dello Stato ha eccepito un ulteriore profilo di inammissibilità in ordine all’asserita violazione della riserva di legge ex art. 23 Cost., dedotta con la sola ordinanza iscritta al r.o. n. 51 del 2017, in relazione alle disposizioni impugnate nella parte in cui attribuiscono all’AGCM la facoltà di apportare variazioni alla misura e alle modalità di contribuzione, senza predeterminare i criteri da seguire.

Tale motivo di censura difetterebbe del requisito della rilevanza, in quanto l’Autorità si sarebbe sempre avvalsa di tale potestà per diminuire gli oneri contributivi; sicché l’eventuale accoglimento della questione non potrebbe riverberare alcun effetto nel giudizio a quo, nel quale si deve decidere su una domanda di restituzione del contributo già versato, contributo che, in assenza di delibera dell’Autorità, sarebbe stato addirittura superiore.

L’eccezione non è fondata.

Invero, la Commissione tributaria rimettente osserva che la questione di legittimità costituzionale investe la disposizione normativa che offre una base legale al provvedimento impositivo e alla delibera di diniego della restituzione, oggetto della richiesta di annullamento nel giudizio a quo. Pertanto, in caso di ipotetico accoglimento di questa questione verrebbe meno tanto la legittimità del provvedimento impositivo quanto il fondamento del diniego di restituzione. In base a questa motivazione il giudice a quo ritiene sussistere la rilevanza anche della questione ex art. 23 Cost., adducendo argomentazioni non implausibili.

7.– Occorre dunque esaminare nel merito le questioni sollevate con l’ordinanza di cui al r.o. n. 51 del 2017, in riferimento agli artt. 3, 23 e 53, primo e secondo comma, Cost., aventi ad oggetto l’articolo 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge n. 287 del 1990, aggiunti dall’art. 5-bis, comma 1, del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012.

7.1.– Le norme oggetto dei dubbi di legittimità costituzionale hanno significativamente innovato il sistema di finanziamento dell’AGCM che, in precedenza, si basava su quattro diverse fonti, costituite da trasferimenti dallo Stato (con oneri per la fiscalità generale e, quindi, per tutti i cittadini); da un «fondo di solidarietà» alimentato dalle altre autorità indipendenti; da contribuzioni a carico delle imprese tenute all’obbligo di comunicazione delle operazioni di concentrazione; da una quota parte delle sanzioni irrogate ai sensi della normativa in materia di tutela del consumatore.

Questo assetto era il risultato di una stratificazione di interventi normativi che si erano succeduti nel tempo, volti ad affiancare ai trasferimenti statali altre risorse. In particolare, a partire dalla legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006) si è aggiunto, al fondo appositamente stanziato nel bilancio dello Stato, un sistema di contribuzione da parte delle imprese tenute all'obbligo di notifica delle concentrazioni (cosiddetto filing fee). Negli anni successivi, con il decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, si è prevista la possibilità di finanziare le spese di carattere non continuativo e non obbligatorio dell'Autorità con una parte degli introiti derivanti dalle sanzioni irrogate in materia di pratiche commerciali scorrette. Nello stesso anno, con l'art. 2, comma 241, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), si è istituito un meccanismo temporaneo di trasferimento di risorse tra autorità indipendenti per il triennio 2010-2012 in favore, tra l'altro, dell'AGCM.

7.2.– Al fine di rafforzare l'indipendenza dell'Autorità da condizionamenti che potevano derivare dal precedente sistema misto di finanziamento – condizionamenti che potevano provenire da soggetti di varia natura (politica, economica, finanziaria) – il citato art. 5-bis del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, ha introdotto un nuovo sistema di finanziamento, basato su contributi obbligatori dovuti dalle imprese di medio-grandi dimensioni.

Più precisamente, la disposizione citata ha introdotto il comma 7-ter all'art. 10 della l. n. 287 del 1990 prevedendo che, all'onere derivante dal funzionamento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, si provveda mediante contributi, nella misura dello 0,08 per mille del fatturato risultante dall'ultimo bilancio approvato, con la previsione di una soglia massima della contribuzione (non superiore a cento volte il minimo stabilito), dovuti dalle società di capitale che abbiano realizzato ricavi totali superiori a cinquanta milioni di euro. Con l'introduzione di questa nuova forma di finanziamento a partire dal 2013 (art. 10, comma 7-quater) sono state eliminate tutte le fonti precedenti, compresa la filing fee dovuto dalle imprese notificanti una concentrazione. Lo stesso comma 7-quater stabilisce poi che, a decorrere dall'anno 2014, «il contributo è versato, entro il 31 luglio di ogni anno, direttamente all'Autorità con le modalità determinate dall'Autorità medesima con propria deliberazione». Inoltre, «[e]ventuali variazioni della misura e delle modalità di contribuzione possono essere adottate dall'Autorità medesima con propria deliberazione, nel limite massimo dello 0,5 per mille del

fatturato risultante dal bilancio approvato precedentemente all'adozione della delibera, ferma restando la soglia massima di contribuzione di cui al comma 7-ter».

8.– La Commissione tributaria rimettente ha sollevato due gruppi di questioni.

Il primo concerne la violazione degli artt. 3 e 53, primo e secondo comma, Cost.: la delimitazione del novero dei soggetti obbligati a versare il contributo – che risulta posto a carico delle sole società di capitali che abbiano realizzato ricavi superiori a 50 milioni di euro, con la fissazione di una soglia massima della contribuzione – determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento, con violazione dei principi di capacità contributiva e di progressività del tributo.

Il secondo, invece, si risolve nella denuncia di una violazione della riserva di legge, prevista dall'art. 23 Cost. per tutte le prestazioni patrimoniali imposte, in riferimento alla previsione di una possibile variazione della misura della prestazione patrimoniale imposta a mezzo di delibere dell'AGCM e, quindi, con fonte di rango sub-legislativo.

9.– Presupposto delle questioni di cui al primo gruppo, sollevate in relazione agli artt. 3 e 53, primo e secondo comma, Cost., è la natura tributaria del contributo disciplinato dalle disposizioni censurate.

Risulta dunque preliminare delibare la natura della predetta contribuzione, per verificare se essa possa essere considerata tributaria ai fini delle garanzie stabilite dai citati artt. 3 e 53 Cost.

9.1.– In proposito va rilevato che la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che «gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria sono tre: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una (definitiva) decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, devono essere destinate a sovvenire pubbliche spese» (sentenza n. 70 del 2015). Si deve cioè trattare di un «prelievo coattivo che è finalizzato al concorso alle pubbliche spese ed è posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva (sentenza n. 102 del 2008). Tale indice deve esprimere l'idoneità di tale soggetto all'obbligazione tributaria» (ancora sentenza n. 70 del 2015).

9.2.– Orbene, il contributo dovuto all'AGCM sulla base dell'art. 10, commi 7-ter e 7-quater, non è giustificato da alcun rapporto negoziale con l'Autorità indipendente, ma configura una prestazione patrimoniale imposta dalla legge a favore della medesima Autorità, che dispone di poteri coercitivi per imporre il pagamento. Esso ha, quindi, carattere coattivo e prescinde completamente da qualsiasi rapporto sinallagmatico con l'Autorità, alla quale è dovuto indipendentemente dal fatto che il contribuente sia stato destinatario dei poteri dell'ente o abbia beneficiato della sua attività.

Inoltre, la contribuzione è connessa a un presupposto economico, essendo commisurata al volume di fatturato che viene assunto a indice di capacità contributiva.

Sulla destinazione del contributo ad una pubblica spesa, infine, occorre ricordare che questa Corte ha già ritenuto soddisfatto tale requisito in un analogo caso relativo all'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici, ove si afferma che i «contributi, in quanto costituiscono risorse […] per il funzionamento di un organo quale l'Autorità, chiamata a svolgere una funzione di vigilanza sui lavori pubblici […] sono riconducibili alla categoria delle entrate tributarie statali, di cui soddisfano i principali requisiti» (sentenza n. 256 del 2007). Nella specie, il contributo è destinato a finanziare le spese di funzionamento dell'AGCM in relazione ai servizi che essa è istituzionalmente chiamata a svolgere, nella delicata ed essenziale funzione di salvaguardia delle regole del mercato a tutela della concorrenza, radicata in interessi pubblici di valore costituzionale ai sensi degli artt. 3 e 41 Cost.

Devono perciò ritenersi integrati tutti i requisiti indefettibili e necessari al riconoscimento costituzionale della natura tributaria del contributo in discussione.

9.3 – Deve rilevarsi che l'imposizione tributaria qui in esame costituisce una forma atipica di contribuzione. Essa, infatti, non è riconducibile alla categoria delle "tasse", in quanto si tratta di prestazioni patrimoniali dovute indipendentemente dal fatto che l'attività dell'ente abbia riguardato specificamente il singolo soggetto obbligato, e dalla circostanza che tale attività si configuri come servizio divisibile, ma è correlata all'attività dell'amministrazione in termini di vantaggio goduto o di costo causato da parte del contribuente: di tal che il tributo in esame si differenzia dalle "imposte" in senso stretto.

10.– Chiarita la pertinenza dei parametri costituzionali richiamati – art. 3 e 53 Cost. – in ragione della natura tributaria del contributo, nel merito deve dichiararsi l'infondatezza delle questioni sollevate in riferimento agli stessi.

10.1.– Occorre anzitutto rammentare che «al legislatore spetta un'ampia discrezionalità in relazione alle varie finalità alle quali s'ispira l'attività di imposizione fiscale» (sentenza n. 240 del 2017), con il solo il limite della non arbitrarietà e della non manifesta irragionevolezza e sproporzione. In questa prospettiva, costantemente ribadita dalla giurisprudenza di questa Corte, non può ritenersi costituzionalmente illegittima la scelta del legislatore di imporre la contribuzione in esame esclusivamente a carico delle imprese che si contraddistinguono per una presenza significativa sui mercati, perché dotate di una particolare struttura e perché caratterizzate da una rilevante dimensione economica: tali imprese, infatti, in base all'id quod plerumque accidit, sono le destinatarie prevalenti dell'attività dell'Autorità medesima e, quindi, le maggiori responsabili della relativa spesa. Alla luce di tale ratio la selezione legislativa dei soggetti tenuti alla contribuzione non appare né arbitraria, né irragionevole. Non inficia l'opzione legislativa neppure il fatto che l'attività dell'AGCM possa indirizzarsi talvolta anche verso soggetti non tenuti alla contribuzione, come gli imprenditori cosiddetti sotto-soglia, le pubbliche amministrazioni, le imprese senza stabile organizzazione in Italia o gli stessi consumatori. Sul piano dell'effettività, l'Autorità antritust è prevalentemente impegnata dalle attività economiche degli imprenditori di medie e grandi dimensione e ciò basta ad escludere la manifesta irragionevolezza della normativa in esame.

10.2.– Neppure irragionevole è la scelta di riferirsi ad una determinata dimensione del fatturato (50 milioni di euro) per delimitare la platea degli imprenditori assoggettati al contributo. La rimettente ritiene che il fatturato non sia un indicatore di ricchezza, potendo il conto economico chiudersi in perdita nonostante l'elevato fatturato. Il legislatore avrebbe, dunque, utilizzato un parametro inidoneo ad esprimere la capacità contributiva, sicché, sotto questo profilo, il contributo in esame sarebbe affetto da illegittimità costituzionale.

La censura presuppone erroneamente che il contributo in giudizio costituisca una sorta di imposta sui redditi di determinate persone giuridiche. Ma così non è. Il tributo in esame, infatti, non ha come sua causa impositionis un reddito, ma intende ripartire gli oneri economici relativi alla prestazione di un servizio pubblico (la tutela della concorrenza e il funzionamento del mercato) fra i soggetti che giustificano l'esistenza di un'autorità garante della concorrenza e che nei fatti maggiormente impegnano la sua attività. In questo senso il fatturato, quale misura del volume d'affari, non esprime (e non potrebbe esprimere) la misura di un reddito

che si vuole colpire e neppure la misura della redditività dell'impresa (intesa come capacità di retribuire i fattori di produzione). Occorre rammentare che, secondo una costante giurisprudenza di questa Corte, il legislatore gode di un'ampia discrezionalità nell'individuare «i singoli fatti espressivi della capacità contributiva che, quale idoneità del soggetto all'obbligazione di imposta, può essere desunta da qualsiasi indice rivelatore di ricchezza e non solamente dal reddito individuale» (sentenza n. 156 del 2001). Nell'esercizio di tale ampia facoltà di scelta, il legislatore ha ritenuto di dover assoggettare alla contribuzione obbligatoria i soli soggetti economici il cui fatturato supera una determinata soglia: non è irragionevole che le spese di funzionamento dell'autorità preposta al corretto funzionamento del mercato gravino sulle imprese caratterizzate da una presenza significativa nei mercati di riferimento e dotate di considerevole capacità di incidenza sui movimenti delle relative attività economiche.

Non si tratta evidentemente di una soluzione costituzionalmente obbligata; tuttavia il criterio prescelto non può ritenersi né arbitrario né irragionevole e, come tale non risulta violare gli artt. 3 e 53, primo e secondo comma, Cost.

10.3.– Quanto all'asserita violazione del principio di progressività del tributo, occorre anzitutto rammentare che, secondo un orientamento spesso ribadito della giurisprudenza costituzionale (ad esempio nelle sentenze n. 21 del 1996 e n. 158 del 1985) il principio di progressività si riferisce all'ordinamento tributario nel suo complesso e non alla singola imposta.

Con riferimento al caso di specie va poi tenuto presente che l'assenza di progressione e la presenza di un tetto massimo alla contribuzione sono coerenti con la finalità ultima del tributo in questione, che non è quella di introdurre una nuova forma di prelievo sul reddito, ma quello di far concorrere al finanziamento dell'Autorità i soggetti cui principalmente si rivolge l'attività di garanzia della stessa. Un tale sistema corrisponderebbe a due ragionevoli esigenze equitative: quella di contenere il carico economico posto a carico del singolo operatore e quella di evitare che alcuni operatori possano trasformarsi in "super-finanziatori" dell'Autorità, finendo per comprometterne di fatto l'indipendenza. In particolare, l'apposizione di un tetto massimo alla contribuzione intende correggere una criticità palesatasi con riferimento al sistema previgente, che prevedeva un contributo a carico dei soggetti obbligati alla comunicazione delle operazioni di concentrazione, per i quali non era stabilito alcun limite massimo di contribuzione. Il nuovo sistema ha introdotto tale limite allo scopo di porre l'Autorità al riparo da ogni rischio di "cattura" del controllore da parte del controllato. In assenza di un tale limite, le maggiori imprese – specie quelle egemoni sul mercato e, quindi, quelle per le quali maggiore è l'esigenza di vigilanza indipendente – potrebbero

diventare i principali finanziatori dell'Autorità, determinando un legame di subordinazione finanziaria suscettibile di condizionare l'attività di garanzia anche solo attraverso il ritardato versamento delle somme dovute.

La distribuzione del finanziamento dell'Autorità secondo criteri che, imponendo l'onere di contribuzione a partire da certi limiti minimi di fatturato, ne determinano l'ammontare secondo una percentuale fissa, sino ad un importo massimo non superabile, impedisce di creare una ristretta cerchia di finanziatori egemoni: sotto questo profilo il sistema disegnato dal legislatore risulta, dunque, non solo compatibile con i principi costituzionali di cui agli artt. 3 e 53 Cost., ma addirittura rispondente a esigenze di ragionevolezza.

11.– Il rimettente ha denunciato la violazione della riserva stabilita all'art. 23 Cost., in quanto le disposizioni censurate, ed in particolare l'art. 10, comma 7-quater, attribuirebbero all'Autorità garante della concorrenza e del mercato la facoltà di apportare, con proprie delibere, variazioni alla misura e alle modalità di contribuzione, senza che la legge determini i criteri idonei a orientare l'esercizio del potere regolamentare.

Anche questa questione non è fondata.

In proposito deve rammentarsi che – come la Corte costituzionale ha anche di recente ricordato (sentenze n. 69 del 2017 e n. 83 del 2015) – la riserva di legge di cui al citato art. 23 Cost. ha carattere relativo: conseguentemente, la legge, pur non potendo limitarsi a conferire un potere regolativo attraverso una "norma in bianco", rispetta la riserva quando determina sufficienti criteri direttivi e traccia le linee generali della disciplina. Con riguardo alle prestazioni patrimoniali imposte, il rispetto della riserva relativa di cui all'art. 23 Cost. si traduce nell'onere per il legislatore di indicare compiutamente il soggetto e l'oggetto della prestazione imposta, mentre l'intervento complementare ed integrativo da parte della pubblica amministrazione deve rimanere circoscritto alla specificazione quantitativa (e qualche volta, anche qualitativa) della prestazione medesima: senza che residui la possibilità di scelte del tutto libere e perciò eventualmente arbitrarie della stessa pubblica amministrazione, ma sussistano nella previsione legislativa – considerata nella complessiva disciplina della materia – razionali ed adeguati criteri per la concreta individuazione dell'onere imposto al soggetto nell'interesse generale (da ultimo, sentenza n. 69 del 2017, esemplificativa di un orientamento costante). In applicazione dei suddetti principi questa Corte, con la richiamata sentenza n. 69 del 2017, ha di recente ritenuto non illegittimo analogo (ma più ampio) potere regolamentare riconosciuto all'Autorità per i trasporti.

Nella specie, il comma 7-quater dell'impugnato art. 10, prevede, per gli anni successivi al 2013, che eventuali variazioni della misura e delle modalità di contribuzione quale determinata al precedente comma 7-ter possono essere adottate dall'Autorità medesima con propria deliberazione, nel limite massimo dello 0,5 per mille del fatturato risultante dal bilancio approvato precedentemente all'adozione della delibera, ferma restando la soglia massima di contribuzione di cui al comma 7-ter. La disposizione impugnata, pertanto, predetermina: il soggetto e l'oggetto della prestazione patrimoniale imposta; l'ammontare del contributo per il 2013 e, per gli anni successivi, la fissazione di limiti quantitativi all'esercizio del potere di variazione dell'entità del contributo, imponendo un limite massimo percentuale di variazione (dello 0,5 per mille del fatturato risultante dal bilancio approvato precedentemente all'adozione della delibera); mantiene fermo, in ogni caso, il tetto massimo stabilito direttamente dal legislatore.

Il potere di variazione è finalizzato a contenere la contribuzione nei limiti necessari alla copertura degli effettivi costi di funzionamento dell'ente, ricavabili dal bilancio di esercizio. A tale scopo si deve orientare – e, in concreto, risulta essersi orientata – la discrezionalità dell'amministrazione.

Alla luce di tutti questi elementi normativi deve pertanto ritenersi che la disciplina in esame rispetti tutte le condizioni richieste dalla riserva di legge relativa ex art. 23 Cost.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), aggiunti dall'art. 5-bis, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24

marzo 2012, n. 27, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 53, primo e secondo comma, della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Roma con l'ordinanza del 2 maggio 2016 (r.o. n. 208 del 2016);

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge n. 287 del 1990, aggiunti dall'art. 5-bis, comma 1, del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 23 e 53, primo e secondo comma, Cost., dalla Commissione tributaria provinciale di Roma con l'ordinanza del 25 ottobre 2016 (r.o. n. 51 del 2017).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 novembre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 dicembre 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA