



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

7 agosto 2018*

«Rinvio pregiudiziale – Regolamento (CEE) n. 1964/82 – False dichiarazioni o atti al fine di ottenere restituzioni particolari all’esportazione di talune carni bovine disossate – Modifica del regolamento n. 1964/82 che ha esteso il beneficio delle restituzioni particolari all’esportazione – Principio di retroattività della legge penale più mite – Articolo 49, paragrafo 1, terzo periodo, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea»

Nella causa C-115/17,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dalla Cour de cassation (Corte di cassazione, Francia), con decisione del 23 novembre 2016, pervenuta in cancelleria il 6 marzo 2017, nel procedimento

Administration des douanes et des droits indirects,

Etablissement national des produits de l’agriculture et de la mer (FranceAgriMer)

contro

Hubert Clergeau,

Jean-Luc Labrousse,

Jean-Jacques Berthelley,

Alain Bouchet,

Jean-Pierre Dubois,

Marcel Géry,

Jean-Paul Matrat,

Jean-Pierre Paziot,

Patrice Raillot,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da J.L. da Cruz Vilaça, presidente di sezione, A. Tizzano (relatore), vicepresidente della Corte, A. Borg Barthet, M. Berger e F. Biltgen, giudici,

* Lingua processuale: il francese.

avvocato generale: J. Kokott

cancelliere: V. Giacobbo-Peyronnel, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 28 febbraio 2018,

considerate le osservazioni presentate:

- per Clergeau, Labrousse, Bouchet e Matrat, da P. Spinosi e B. Paillard, avvocati;
- per il governo francese, da D. Colas, S. Horrenberger e E. de Moustier, in qualità di agenti;
- per il governo ellenico, da G. Kanellopoulos, A. Vasilopoulou e M. Tassopoulou, in qualità di agenti;
- per il governo austriaco, da G. Eberhard, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da A. Lewis e D. Bianchi, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 12 aprile 2018,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione del principio di retroattività della legge penale più mite, sancito all'articolo 49, paragrafo 1, terzo periodo, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosiegua: la «Carta»).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, l'Administration des douanes et des droits indirects (Amministrazione delle dogane e delle imposte indirette, Francia) e l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) (Agenzia di Stato per i prodotti dell'agricoltura e del mare, Francia), e, dall'altro, i sigg.ri Hubert Clergeau, Jean-Luc Labrousse, Jean-Jacques Berthelémy, Alain Bouchet, Jean-Pierre Dubois, Marcel Géry, Jean-Paul Matrat, Jean-Pierre Paziot e Patrice Raillot (in prosiegua: gli «imputati nel procedimento principale»), avente ad oggetto la responsabilità penale di questi ultimi per false dichiarazioni o atti volti ad ottenere un vantaggio all'esportazione.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

- 3 Il regolamento (CEE) n. 1964/82 della Commissione, del 20 luglio 1982, che stabilisce le condizioni per la concessione di restituzioni particolari all'esportazione per talune carni bovine disossate (GU 1982, L 212, pag. 48), stabiliva le condizioni alle quali potevano essere concesse restituzioni particolari all'esportazione per alcune qualità di carni.
- 4 A termini del secondo considerando di tale regolamento:

«(...) data la situazione del mercato, la situazione economica del settore delle carni bovine e le possibilità di collocamento di taluni prodotti del settore stesso, è opportuno prevedere le condizioni alle quali possono essere concesse per i prodotti in questione restituzioni particolari (...)».

5 A tal effetto, l'articolo 1 di detto regolamento così disponeva:

«I pezzi disossati provenienti da quarti posteriori freschi o refrigerati di bovini adulti maschi, imballati separatamente, possono beneficiare, alle condizioni del presente regolamento, di restituzioni particolari all'esportazione

(...».

6 L'articolo 2, paragrafo 1, dello stesso regolamento prevedeva quanto segue:

«L'operatore presenta alle autorità competenti designate dagli Stati membri una dichiarazione con la quale manifesta la sua volontà di disossare i quarti posteriori di cui all'articolo 1 alle condizioni del presente regolamento, e di esportare la quantità totale di pezzi disossati ricavati, previo imballo separato di ciascun pezzo».

7 Gli articoli 1 e 2, paragrafo 1, del regolamento n. 1964/82 sono stati modificati, con effetto a partire dal 19 gennaio 1998, dal regolamento (CE) n. 2469/97 della Commissione, dell'11 dicembre 1997, che modifica i regolamenti n. 1964/82, (CEE) n. 3846/87 che stabilisce la nomenclatura dei prodotti agricoli per le restituzioni all'esportazione e (CEE) n. 1445/95 che stabilisce le modalità d'applicazione del regime dei titoli di importazione e di esportazione nel settore delle carni bovine (GU 1997, L 341, pag. 8).

8 Il secondo considerando del regolamento n. 2469/97 enunciava:

«considerando che in seguito all'attuazione dell'accordo agricolo dell'Uruguay Round è opportuno disporre di un regime che consenta di definire meglio i prodotti del settore delle carni bovine da esportare con una certa preferenza nei paesi terzi; che l'introduzione di una restituzione particolare per i pezzi disossati di quarti anteriori di bovini adulti maschi dovrebbe permettere di conseguire siffatto obiettivo; che è quindi opportuno estendere a tali prodotti il regime vigente del regolamento [n. 1964/82]».

9 L'articolo 1 del regolamento n. 1964/82, come modificato dal regolamento n. 2469/97, era formulato nei seguenti termini:

«I pezzi disossati provenienti da quarti anteriori e da quarti posteriori freschi o refrigerati di bovini adulti maschi, avvolti in un involucro separatamente e aventi un tenore medio di carni bovine magre pari o superiore a 55% possono beneficiare, alle condizioni del presente regolamento, di restituzioni particolari all'esportazione.

(...».

10 Il regolamento (CE) n. 1359/2007 della Commissione, del 21 novembre 2007, che stabilisce le condizioni per la concessione di restituzioni particolari all'esportazione per talune carni bovine disossate (GU 2007, L 304, pag. 21), abroga e sostituisce, con effetto a partire dal 1° gennaio 2008, il regolamento n.1964/82.

11 Ai sensi del considerando 3 del regolamento n. 1359/2007:

«Data la situazione del mercato, la situazione economica del settore delle carni bovine e le possibilità di collocamento di taluni prodotti del settore stesso, è opportuno prevedere le condizioni alle quali possono essere concesse per i prodotti in questione restituzioni particolari. Nella fattispecie, tali condizioni vanno definite per alcune qualità di carni ricavate dal disossamento di quarti di bovini maschi».

- 12 Gli articoli 1 e 2 di detto regolamento riprendono, in termini sostanzialmente identici, la formulazione dell'articolo 1 del regolamento n. 1964/82, così come modificato dal regolamento n. 2469/97.

Diritto francese

- 13 L'articolo 426 del code des douanes (codice doganale) così dispone:

«Si considerano importazione o esportazione di merci vietate in assenza di dichiarazione:

(...)

4. false dichiarazioni o atti con i quali, con riferimento all'importazione o all'esportazione, si intende conseguire o sono conseguiti, in tutto o in parte, un rimborso, un'esenzione, una riduzione delle imposte o un vantaggio di qualsiasi natura, fatta eccezione per le violazioni delle disposizioni in materia di qualità o di imballaggio, se mediante dette violazioni non si intende conseguire o non è conseguito alcun rimborso, esenzione, riduzione delle imposte o un vantaggio finanziario;

(...).».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

- 14 Il 21 dicembre 1990 è stata avviata un'inchiesta giudiziaria nei confronti di X da parte del procureur de la République de La Rochelle (procuratore della Repubblica di La Rochelle, Francia) riguardo ai fatti di false dichiarazioni o atti ai sensi dell'articolo 426, punto 4, del codice doganale. Tale inchiesta giudiziaria aveva ad oggetto fatti che sarebbero avvenuti nell'ambito delle attività della Clergeau SA, attiva, segnatamente, nei settori dell'acquisto, vendita, trasporto, importazione, esportazione e macellazione di carni.
- 15 Il 25 maggio 2010, la sezione istruttoria della cour d'appel de Poitiers (Corte d'appello di Poitiers, Francia) ha concluso la suddetta inchiesta giudiziaria e ha rinviato a giudizio dinanzi al Tribunale penale gli imputati nel procedimento principale.
- 16 In sostanza, a questi ultimi è stato contestato di aver commesso, tra gli anni 1987 e 1992, fatti che hanno consentito alla Clergeau di ottenere restituzioni particolari all'esportazione, ai sensi del regolamento n. 1964/82, senza averne diritto, avendo essa dichiarato come «pezzi disossati provenienti da quarti posteriori» di bovini adulti maschi, ai sensi dell'articolo 1 del medesimo regolamento, alcuni tagli di carne non corrispondenti a detta definizione. Infatti, gli imputati nel procedimento principale avrebbero consegnato presso il deposito doganale all'esportazione autorizzato pezzi provenienti essenzialmente da quarti anteriori, quando invece soltanto i pezzi di quarti posteriori avrebbero potuto beneficiare della concessione di siffatte restituzioni.
- 17 Con sentenza del tribunal correctionnel de La Rochelle (Tribunale penale di La Rochelle, Francia) del 3 dicembre 2013, confermata in appello dalla sentenza della cour d'appel de Poitiers (Corte d'appello di Poitiers) del 12 marzo 2015, gli imputati nel procedimento principale sono stati assolti dai capi d'accusa.
- 18 Poiché l'administration des douanes et droits indirects (amministrazione delle dogane e delle imposte indirette) e la FranceAgriMer (Agenzia di Stato per i prodotti dell'agricoltura e del mare) hanno proposto ricorso avverso tale sentenza dinanzi al giudice del rinvio, quest'ultimo ritiene che il primo motivo d'impugnazione formulato dalla FranceAgriMer sollevi una questione di diritto dell'Unione relativa all'interpretazione del principio di retroattività della legge penale più mite sancito all'articolo 49, paragrafo 1, della Carta.

- 19 A sostegno di tale motivo, la FranceAgriMer deduce, in sostanza, che la cour d'appel de Poitiers (Corte d'appello di Poitiers) ha violato le norme che disciplinano l'applicazione nel tempo della legge penale, poiché ha applicato retroattivamente al procedimento principale la modifica delle condizioni di ammissibilità alle restituzioni particolari all'esportazione inizialmente previste dal regolamento n. 1964/82. In effetti, tale modifica non rientrerebbe nell'ambito di applicazione del principio di retroattività della legge penale più mite, in quanto non sarebbe intervenuta sugli elementi costitutivi del reato e non avrebbe modificato la qualificazione dell'incriminazione oggetto del procedimento principale.
- 20 Il giudice del rinvio rileva, preliminarmente, che il regolamento n. 1964/82 prevedeva restituzioni particolari all'esportazione applicabili ai pezzi disossati provenienti da quarti posteriori di bovini adulti maschi. Tuttavia, successivamente ai fatti oggetto del procedimento principale, detto regolamento è stato sostituito dal regolamento n. 1359/2007, che avrebbe esteso il beneficio di tali restituzioni ai pezzi provenienti dai quarti anteriori. Pertanto, nel caso di specie si rende necessario sapere se tali modifiche debbano essere applicate al procedimento principale in forza del principio di retroattività della legge penale più mite.
- 21 A tal riguardo, il predetto giudice osserva, innanzitutto, che tale principio è connesso alla concezione secondo cui possono essere disposte solo le incriminazioni e le pene che appaiono necessarie. Orbene, la valutazione di tale necessità assumerebbe un carattere particolare, vertendosi in materia di regolamentazione economica, dato il carattere mutevole di quest'ultima. In tale settore, la circostanza che una misura non appaia più necessaria rispetto alla situazione economica attuale non implicherebbe che la sua inosservanza non debba più essere sanzionata.
- 22 Il giudice del rinvio sottolinea poi che l'articolo 426, punto 4, del codice doganale attua nell'ordinamento giuridico francese il dovere, derivante dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE, di sanzionare le persone che, grazie a false dichiarazioni o a atti, ottengono restituzioni particolari all'esportazione alle quali non avrebbero diritto. Ebbene, tale disposizione nazionale, che costituisce la base giuridica delle azioni penali di cui al procedimento principale, non avrebbe subito alcuna modifica nel tempo.
- 23 Infine, detto giudice osserva che l'applicazione del principio di retroattività della legge penale più mite in circostanze come quelle oggetto del procedimento principale avrebbe come conseguenza l'indebolimento della repressione delle lesioni degli interessi finanziari dell'Unione europea. In tal modo, l'applicazione del principio di cui all'articolo 49, paragrafo 1, della Carta potrebbe ostare al rispetto dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE.
- 24 Ciò posto, la Cour de cassation (Corte di cassazione, Francia) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 49 della Carta (...) debba essere interpretato nel senso che esso osta a che una persona sia condannata per avere ottenuto indebite restituzioni all'esportazione mediante manovre o false dichiarazioni sulla natura delle merci per le quali erano chieste le restituzioni, laddove, in seguito a un cambiamento della regolamentazione intervenuto successivamente ai fatti, le merci che essa ha effettivamente esportato sono state ammesse al beneficio di tali restituzioni».

Sulla questione pregiudiziale

- 25 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede di sapere, in sostanza, se il principio di retroattività della legge penale più mite, sancito dall'articolo 49, paragrafo 1, terzo periodo, della Carta, debba essere interpretato nel senso che esso osta a che una persona sia condannata per avere indebitamente ottenuto restituzioni particolari all'esportazione, previste dal regolamento n. 1964/82, mediante atti o

false dichiarazioni sulla natura delle merci per le quali erano chieste le restituzioni, laddove, in seguito a una modifica di tale regolamento intervenuta successivamente ai fatti incriminati, le merci che essa ha esportato siano divenute ammissibili al beneficio di tali restituzioni.

- 26 Preliminarmente, occorre ricordare che il principio di retroattività della legge penale più mite, quale sancito all'articolo 49, paragrafo 1, della Carta, fa parte del diritto primario dell'Unione. Ancor prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che ha conferito alla Carta lo stesso valore giuridico dei Trattati, la giurisprudenza della Corte affermava che tale principio derivava dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e, pertanto, doveva essere considerato parte integrante dei principi generali del diritto dell'Unione che il giudice nazionale deve rispettare quando applica il diritto nazionale (sentenza del 6 ottobre 2016, Paoletti e a., C-218/15, EU:C:2016:748, punto 25)
- 27 Pertanto, la circostanza che i fatti oggetto del procedimento principale siano occorsi negli anni dal 1987 al 1992, vale a dire prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, avvenuta il 1° dicembre 2009, non osta all'applicazione, nel caso di specie, del principio di retroattività della legge penale più mite di cui all'articolo 49, paragrafo 1, terzo periodo, della Carta.
- 28 Inoltre, si deve sottolineare che, per giurisprudenza costante della Corte, i diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento giuridico dell'Unione sono destinati ad applicarsi in tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione, ma non al di fuori di esse (sentenza del 14 giugno 2017, Online Games e a., C-685/15, EU:C:2017:452, punto 55).
- 29 Nel caso di specie, è sufficiente rilevare che, secondo quanto indicato dal giudice del rinvio, gli imputati nel procedimento principale sono perseguiti in forza dell'articolo 426, punto 4, del codice doganale per avere compiuto false dichiarazioni o atti che hanno consentito di ottenere talune restituzioni particolari all'esportazione previste dal regolamento n. 1964/82. Quindi, tale disposizione del codice doganale avrebbe in particolare lo scopo di reprimere la lesione degli interessi finanziari dell'Unione, in attuazione degli obblighi imposti agli Stati membri dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE e dall'articolo 325 TFUE.
- 30 In tale ambito, si deve constatare che l'incriminazione prevista dall'articolo 426, punto 4, del codice doganale e il procedimento penale oggetto del procedimento principale rientrano nell'ambito di applicazione dei diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento giuridico dell'Unione ai sensi della giurisprudenza ricordata al punto 28 della presente sentenza, con la conseguenza che, nell'ambito del suddetto procedimento, il giudice del rinvio è tenuto a garantire il rispetto del principio di retroattività della legge penale più mite, sancito dall'articolo 49, paragrafo 1, terzo periodo, della Carta. (v., per analogia, sentenza del 3 maggio 2005, Berlusconi e a., C-387/02, C-391/02 e C-403/02, EU:C:2005:270, punto 69).
- 31 Ciò posto, per rispondere alla questione sollevata dal giudice del rinvio, va ricordato che, in epoca successiva rispetto ai fatti oggetto del procedimento principale, l'articolo 1 del regolamento n. 1964/82 è stato modificato, con effetto a partire dal 19 gennaio 1998, dal regolamento n. 2469/97, che ha esteso il beneficio delle restituzioni particolari all'esportazione previste dal regolamento n. 1964/82 ai pezzi provenienti da quarti anteriori di bovini adulti maschi, come quelli oggetto delle false dichiarazioni o degli atti contestati agli imputati nel procedimento principale. Tale modifica è stata successivamente ripresa all'articolo 1 del regolamento n. 1359/2007, che ha codificato e sostituito, con effetto a partire dal 1° gennaio 2008, il regolamento n. 1964/82.
- 32 Occorre conseguentemente verificare se, tenendo conto della suddetta modifica dei criteri di ammissibilità previsti all'articolo 1 del regolamento n. 1964/82, il principio di retroattività della legge penale più mite, sancito all'articolo 49, paragrafo 1, terzo periodo, della Carta, osti a che, a fronte di circostanze come quelle oggetto del procedimento principale, una persona sia condannata per aver commesso false dichiarazioni o atti ai sensi dell'articolo 426, punto 4, del codice doganale.

- 33 A tal riguardo, va ricordato che l'applicazione della legge penale più mite presuppone necessariamente una successione di leggi nel tempo e si fonda sulla constatazione che il legislatore ha cambiato parere o in merito alla qualificazione penale dei fatti oppure in merito alla pena da applicare a un reato (sentenza del 6 ottobre 2016, Paoletti e a., C-218/15, EU:C:2016:748, punto 27).
- 34 Orbene, occorre constatare, da un lato, che, come risulta dal fascicolo sottoposto alla Corte, dal momento in cui è stato commesso il reato oggetto del procedimento principale, l'incriminazione prevista all'articolo 426, punto 4, del codice doganale non è stata oggetto di modifiche da parte del legislatore francese. Le false dichiarazioni o gli atti che hanno consentito di ottenere un vantaggio connesso all'esportazione, quale una restituzione particolare all'esportazione prevista dal regolamento n. 1964/82, restano dunque penalmente rilevanti allo stesso modo in cui lo erano all'epoca dei fatti oggetto del procedimento principale.
- 35 Va quindi constatato, come ha fatto l'avvocato generale al paragrafo 41 delle sue conclusioni, che, nel caso di specie, non è intervenuta alcuna modifica nella valutazione da parte del legislatore francese riguardo alla qualificazione penale dei fatti incriminati o alla pena da applicare per il reato contestato agli imputati nel procedimento principale.
- 36 Dall'altro lato, riguardo alla modifica intervenuta nell'ambito della normativa dell'Unione richiamata al punto 31 della presente sentenza, si deve sottolineare che, come risulta dal secondo considerando del regolamento n. 2469/97, l'introduzione di una restituzione particolare all'esportazione per i pezzi disossati di quarti anteriori di bovini adulti maschi aveva lo scopo di adattare la suddetta normativa alle realtà mutevoli del mercato della carne, ed in particolare all'evoluzione della situazione del mercato mondiale in seguito all'attuazione degli accordi stipulati nell'ambito dei negoziati commerciali multilaterali dell'Uruguay Round.
- 37 Pertanto, la scelta del legislatore dell'Unione di modificare i criteri di ammissibilità previsti all'articolo 1 del regolamento n. 1964/82 si è basata su una valutazione meramente economica e tecnica della situazione del mercato globale della carne.
- 38 Si deve quindi constatare che, mediante tale modifica, il suddetto legislatore non intendeva in alcun modo rimettere in discussione la qualificazione penale o la valutazione, da parte delle autorità nazionali competenti, della pena da applicare a comportamenti che consentano di ottenere indebitamente restituzioni particolari all'esportazione di cui al regolamento n. 1964/82, come le false dichiarazioni o gli atti contestati agli imputati nel procedimento principale.
- 39 Inoltre, come rilevato, in particolare, dal governo francese nelle sue osservazioni scritte, va altresì sottolineato che la modifica intervenuta nell'ambito della normativa dell'Unione non ha modificato gli elementi costitutivi del reato contestato agli imputati nel procedimento principale.
- 40 Invero, nella misura in cui tale reato riguarda false dichiarazioni o atti che consentano di ottenere restituzioni particolari all'esportazione previste dal regolamento n. 1964/82, la circostanza che, in epoca successiva ai fatti oggetto del procedimento principale, le merci per le quali erano state chieste dette restituzioni sono divenute ammissibili a tale beneficio non appare, in quanto tale, idonea ad incidere sul carattere penalmente repressibile di tali false dichiarazioni o atti.
- 41 In considerazione di tutto quanto precede, alla questione sollevata occorre rispondere che il principio di retroattività della legge penale più mite, sancito all'articolo 49, paragrafo 1, terzo periodo, della Carta, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che una persona sia condannata per avere indebitamente ottenuto restituzioni particolari all'esportazione, previste dal regolamento n. 1964/82, mediante atti o false dichiarazioni sulla natura delle merci per le quali erano chieste le restituzioni, laddove, in seguito a una modifica di tale regolamento intervenuta successivamente ai fatti incriminati, le merci che essa ha esportato siano divenute ammissibili al beneficio di tali restituzioni.

Sulle spese

- 42 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 (Quinta Sezione) dichiara:

Il principio di retroattività della legge penale più mite, sancito all'articolo 49, paragrafo 1, terzo periodo, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che una persona sia condannata per avere indebitamente ottenuto restituzioni particolari all'esportazione, previste dal regolamento (CEE) n. 1964/82 della Commissione, del 20 luglio 1982, che stabilisce le condizioni per la concessione di restituzioni particolari all'esportazione per talune carni bovine disossate, mediante atti o false dichiarazioni sulla natura delle merci per le quali erano chieste le restituzioni, laddove, in seguito a una modifica di tale regolamento intervenuta successivamente ai fatti incriminati, le merci che essa ha esportato siano divenute ammissibili al beneficio di tali restituzioni.

Firme