



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
JULIANE KOKOTT
prezentate la 30 aprilie 2015¹

Cauza C-105/14

Ivo Taricco și alții

[cerere de decizie preliminară formulată de Tribunale di Cuneo (Italia)]

„Protejarea intereselor financiare ale Uniunii — Infrațiuni fiscale în domeniul taxei pe valoarea adăugată — Obligația statelor membre privind aplicarea unor sancțiuni eficiente, proporționale și disuasive — Sancțiuni penale — Termen de prescripție în materie de investigări — Limitare legală a duratei totale a prescripției în cazul întreruperii acesteia — Reglementare națională referitoare la prescripție care poate conduce, în majoritatea cazurilor, la impunitate — Legalitatea pedepselor — Neretroactivitate — Articolul 325 TFUE — Directiva 2006/112/CE — Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 — Convenția privind protejarea intereselor financiare ale Comunităților Europene («Convenția PIF»)»

I – Introducere

1. Impune dreptul Uniunii instanțelor statelor membre obligația să lase neaplicate anumite dispoziții ale dreptului lor național referitoare la prescripția infracțiunilor pentru a garanta o sancționare eficientă a delictelor fiscale? Aceasta este în esență problema asupra căreia trebuie să se pronunțe Curtea în prezenta cauză, inițiată pe baza cererii de decizie preliminară formulate de o instanță penală italiană.
2. Această problemă se ridică în contextul unei fraude fiscale descoperite în Italia, săvârșită în cadrul unei bande organizate în domeniul comerțului cu șampanie. Domnului Taricco și mai multor altor inculpați li se impută faptul că au depus, în cadrul unei asocieri infracționale, prin utilizarea de facturi pentru operațiuni inexistente, declarații frauduloase referitoare la taxa pe valoarea adăugată. Activitățile infracționale săvârșite de aceștia se asemănau în mod vădit unei fraude de tip „carusel”.
3. După toate probabilitățile, infracțiunile pretins săvârșite în acest sens vor fi deja prescrise înainte de adoptarea unei sentințe penale definitive. Potrivit informațiilor furnizate de instanța de trimitere, acest fapt nu se datorează doar împrejurărilor din cazul concret, ci și unei probleme structurale a dreptului penal italian, care prevede diverse posibilități de întrerupere a prescripției acțiunii, însă nu și suspendarea acesteia pe durata unui proces penal aflat în desfășurare. În plus, este în vigoare un termen de prescripție absolut, care, pe baza Decretului-lege din 2005, se majorează, în caz de întrerupere, cu doar încă o pătrime din termenul inițial și nu se mai majorează – precum în trecut – cu jumătate din acesta. Se pare că în special acest termen de prescripție absolut conduce, într-un număr mare de cazuri, la impunitatea făptuitorilor.

¹ — Limba originală: germana.

4. Întrucât în speță este vorba despre taxa pe valoarea adăugată, o parte a acesteia făcând parte din resursele proprii ale Uniunii Europene², prezenta cauză oferă Curții ocazia de a clarifica anumite aspecte fundamentale în legătură cu protecția intereselor financiare ale Uniunii. Astfel, trebuie să se țină seama în mod corespunzător de drepturile inculpaților în cursul procedurii penale. În această privință, este posibil ca prezenta cauză să amintească pe departe de celebra cauză Berlusconi și alții³. La o examinare mai atentă, problemele de drept ridicate în prezenta cauză se deosebesc însă de cele examinate de Curte în cauza respectivă.

II – Cadrul juridic

A – Dreptul Uniunii

5. În prezenta cauză, cadrul juridic al dreptului Uniunii cuprinde, în esență diverse dispoziții privind protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene (fostele Comunități Europene). Trebuie evidențiate articolul 4 alineatul (3) TUE și articolul 325 TFUE, Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95⁴ și așa-numita Convenție PIF⁵. În plus, se impune menționarea Directivei 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată⁶.

6. Pe lângă acestea, Curtea este chemată să se pronunțe și asupra interpretării articolelor 101 TFUE, 107 TFUE și 119 TFUE, al căror conținut nu îl vom reda însă în continuare.

1. Dispozițiile Tratatului FUE

7. Articolul 325 TFUE prevede următoarele:

„(1) Uniunea și statele membre combat fraudă și orice altă activitate ilegală care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii prin măsuri luate în conformitate cu prezentul articol, măsuri care descurajează fraudele și oferă o protecție efectivă în statele membre, precum și în instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii.

(2) Pentru a combate fraudă care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii, statele membre adoptă aceleași măsuri pe care le adoptă pentru a combate fraudă care aduce atingere propriilor lor interese financiare.

[...]”

2 — A se vedea articolul 2 alineatul (1) litera (b) din Decizia 2007/436/CE, Euratom a Consiliului din 7 iunie 2007 privind sistemul de resurse proprii al Comunităților Europene (JO L 163, p. 17), denumită în continuare „Decizia privind resursele proprii”.

3 — Hotărârea Berlusconi și alții (C-387/02, C-391/02 și C-403/02, EU:C:2005:270).

4 — Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 al Consiliului din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene (JO L 312, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 1, p. 166).

5 — Convenția privind protejarea intereselor financiare ale Comunităților Europene, semnată la Luxemburg la 26 iulie 1995 (JO C 316, p. 49). Prescurtarea „PIF” corespunde sintagmei în limba franceză „protecția intereselor financiare” („protection des intérêts financiers”).

6 — Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată (JO L 347, p. 1, Ediție specială, 09/vol. 3, p. 7).

2. Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95

8. Regulamentul nr. 2988/95 stabilește un cadru general pentru controale, măsuri administrative și sancțiuni unitare destinate abaterilor de la dreptul Uniunii (fostul drept comunitar). Articolul 1 alineatul (2) din acesta definește elementele constitutive ale abaterii:

„Constituie abatere orice încălcare a unei dispoziții de drept comunitar, ca urmare a unei acțiuni sau omisiuni a unui agent economic, care poate sau ar putea prejudicia bugetul general al Comunităților sau bugetele gestionate de acestea, fie prin diminuarea sau pierderea veniturilor acumulate din resurse proprii, colectate direct în numele Comunităților, fie prin cheltuieli nejustificate.”

9. Articolul 3 din Regulamentul nr. 2988/95 reglementează prescripția acțiunii:

„(1) Termenul de prescripție a acțiunii este de patru ani de la săvârșirea abaterii menționate la articolul 1 alineatul (1). Cu toate acestea, normele sectoriale pot să prevadă un termen mai scurt, care nu poate fi însă mai mic de trei ani.

În cazul unor abateri continue sau repetate, termenul de prescripție curge din ziua în care încetează săvârșirea abaterii respective. [...]

Termenul de prescripție este întrerupt de orice act al unei autorități competente, adus la cunoștința persoanei în cauză, cu privire la cercetarea sau urmărirea în justiție a abaterii respective. Termenul de prescripție începe să curgă din nou după fiecare act de întrerupere.

Cu toate acestea, prescripția devine efectivă cel mai târziu la data la care expiră o perioadă egală cu dublul termenului de prescripție, fără ca autoritatea competentă să fi impus o sancțiune, cu excepția cazului în care acțiunea administrativă este suspendată în conformitate cu articolul 6 alineatul (1).

[...]

(3) Statele membre își păstrează posibilitatea de a aplica un termen mai lung [...].”

10. Articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2988/95 conține norme privind procedura administrativă în cazul unei acțiuni penale paralele care privește aceeași faptă:

„Fără a aduce atingere măsurilor și sancțiunilor administrative comunitare adoptate în baza normelor sectoriale existente la data intrării în vigoare a prezentului regulament, impunerea de sancțiuni financiare, cum ar fi amenzile administrative, poate fi suspendată printr-o decizie a autorității competente dacă pentru aceleași fapte împotriva persoanei în cauză a fost inițiată o acțiune penală. Suspendarea acțiunii administrative suspendă termenul de prescripție prevăzut la articolul 3.

[...]”

3. Convenția PIF

11. În plus, Convenția PIF, semnată la Luxemburg la 26 iulie 1995, care a fost încheiată de cele 15 state membre ale Uniunii de la momentul respectiv în temeiul articolului K.3 alineatul (2) litera (c) UE⁷ și a intrat în vigoare la 17 octombrie 2002, cuprinde o serie de dispoziții comune referitoare la protecția prin măsuri de drept penal a intereselor financiare ale Uniunii⁸.

7 — Tratatul privind Uniunea Europeană, în versiunea care rezultă din Tratatul de la Maastricht.

8 — JO 1995, C 316, p. 48, Ediție specială, 19/vol. 12, p. 51.

12. Intitulat „Dispoziții generale”, articolul 1 din Convenția PIF definește elementele constitutive ale fraudei și impune statelor membre obligația de a defini comportamentele menționate astfel încât să fie sancționate ca fapte penale:

„(1) În sensul prezentei convenții, constituie fraudă care aduce atingere intereselor financiare ale Comunităților Europene:

[...]

(b) în materie de venituri, orice acțiune sau omisiune intenționată cu privire la:

- folosirea sau prezentarea unor declarații sau documente false, inexacte sau incomplete, care au ca efect diminuarea ilegală a resurselor bugetului general al Comunităților Europene sau ale bugetelor gestionate de Comunitățile Europene sau în numele acestora;
- necomunicarea unei informații prin încălcarea unei obligații specifice, având același efect;
- deturnarea unui avantaj obținut în mod legal, având același efect.

(2) Sub rezerva articolului 2 alineatul (2), fiecare stat membru ia măsurile necesare și adecvate pentru a transpune în dreptul penal intern dispozițiile alineatului (1) astfel încât comportamentele menționate să fie sancționate ca fapte penale.

(3) Sub rezerva articolului 2 alineatul (2), fiecare stat membru ia, de asemenea, măsurile necesare pentru a se asigura că întocmirea sau furnizarea cu intenție a declarațiilor sau documentelor false, inexacte sau incomplete care au efectul menționat la alineatul (1) constituie fapte penale în cazul în care ele nu sunt pedepsite deja ca infracțiuni principale sau complicitate, instigare sau tentativă de fraudă astfel cum este definită la alineatul (1).

[...]”

13. Articolul 2 din Convenția PIF cuprinde următoarea obligație a statelor membre privind introducerea sancțiunilor:

„(1) Fiecare stat membru ia măsurile necesare pentru a se asigura că comportamentele menționate la articolul 1, precum și complicitatea, instigarea sau tentativa la comportamentele menționate la articolul 1 alineatul (1) se pedepsesc cu sancțiuni penale efective, proporționale și disuasive, inclusiv, cel puțin în cazurile de fraudă gravă, cu pedepse privative de libertate care pot duce la extrădare, înțelegându-se că trebuie considerată fraudă gravă oricare fraudă care implică o sumă minimă care urmează să fie stabilită de fiecare stat membru. Această sumă minimă nu poate fi stabilită la o sumă mai mare de 50 000 ECU.

(2) Cu toate acestea, un stat membru poate să prevadă, pentru cazurile de fraudă minoră care implică o sumă totală mai mică de 4 000 ECU și care nu prezintă, în conformitate cu legislația sa, circumstanțe speciale grave, sancțiuni de altă natură decât cele prevăzute la alineatul (1).

[...]”

4. Directiva privind taxa pe valoarea adăugată (Directiva 2006/112/CE)

14. Intitulat „Scutiri”, articolul 131, care face parte din „Dispozițiile generale” ale capitolului 1 din titlul IX din Directiva 2006/112, prevede următoarele:

„Scutirile prevăzute la capitolele 2-9 se aplică fără să aducă atingere altor dispoziții comunitare și în conformitate cu condițiile pe care statele membre le stabilesc în scopul de a asigura aplicarea corectă și directă a acestor scutiri și de a preveni orice posibilă evaziune, fraudă sau abuz.”

15. Articolul 138 alineatul (1), inclus în dispozițiile referitoare la „Scutiri pentru operațiunile intracomunitare” din capitolul 4 din titlul IX din Directiva 2006/112, prevede următoarele în legătură cu scutirile legate de livrarea de bunuri:

„Statele membre scutesc livrarea de bunuri expediate sau transportate către o destinație aflată în afara teritoriului lor respectiv, dar în cadrul Comunității, de către vânzător sau persoana care achiziționează bunurile sau în numele acestora, pentru o altă persoană impozabilă sau pentru o persoană juridică neimpozabilă care acționează ca atare într-un alt stat membru decât cel în care începe expedierea sau transportul bunurilor.”

16. În plus, dispozițiile referitoare la „Scutiri pentru operațiunile legate de comerțul internațional” din capitolul 10 din titlul IX din Directiva 2006/112 cuprind în secțiunea 1, privind „Antrepozite vamale, alte antrepozite decât antrepozitele vamale și regimuri similare”, un articol 158 care, în rezumat, are următorul cuprins:

„(1) Prin derogare de la articolul 157 alineatul (2), statele membre pot prevedea alte regimuri de antrepozit decât antrepozitul vamal în următoarele cazuri:

- (a) atunci când bunurile sunt destinate magazinelor duty-free în scopul livrării către călători care le transportă în bagajele personale și care utilizează aeronavele sau navele maritime pentru a călători în teritorii terțe sau țări terțe, atunci când livrarea respectivă este scutită în temeiul articolului 146 alineatul (1) litera (b);
- (b) atunci când bunurile sunt destinate persoanelor impozabile în scopul livrării către călătorii de la bordul unei aeronave sau nave în cursul unui zbor sau al unei traversări maritime atunci când locul de sosire este situat în afara Comunității;
- (c) atunci când bunurile sunt destinate persoanelor impozabile în scopul efectuării de livrări scutite de TVA în temeiul articolului 151.”

(2) Atunci când statele membre își exercită opțiunea de scutire prevăzută la alineatul (1) litera (a), ele adoptă măsurile necesare pentru a asigura aplicarea corectă și simplă a scutirii respective și pentru a preveni evaziunea, fraudă sau abuzul.

[...]”

B – *Dreptul italian*

17. Articolul 157 din Codice penale⁹ italian, în versiunea care rezultă din Legea nr. 251 din 5 decembrie 2005¹⁰ (denumită în continuare „Legea nr. 251/2005”), intitulat „Prescripția. Termenul de prescripție”, prevede următoarele:

„O infracțiune se prescrie într-un termen egal cu durata maximă a pedepsei prevăzute de norma de incriminare pentru infracțiunea în cauză; independent de aceasta, termenul de prescripție este de cel puțin șase ani pentru delictе și de cel puțin patru ani pentru contravenții, chiar dacă acestea sunt pedepsite doar cu amendă.

La calcularea termenului de prescripție se ține seama de pedeapsa prevăzută de lege pentru infracțiunea consumată sau pentru tentativă, fără luarea în considerare a circumstanțelor atenuante sau agravante, cu excepția acelor împrejurări pentru care legea prevede o altă pedeapsă decât pedeapsa generală [...]

[...]”

18. Articolul 158 din Codice penale reglementează momentul de la care începe să curgă termenul de prescripție:

„Termenul de prescripție începe să curgă de la data consumării infracțiunii sau, în cazul tentativei sau al infracțiunilor continue, de la data încetării acțiunii făptuitorului sau, respectiv, de la data încetării continuității.

[...]”

19. Articolul 159 din Codice penale stabilește situațiile în care cursul prescripției este suspendat. Acestea includ cazurile în care cauza este trimisă unei alte instanțe sau cazurile de împiedicare a apărătorilor și a inculpaților. „Prescripția își reia cursul din ziua în care a încetat cauza de suspendare.”

20. În ceea ce privește întreruperea prescripției, articolul 160 din Codice penale prevede următoarele:

„Cursul prescripției este întrerupt prin pronunțarea sentinței sau a ordonanței de condamnare.

Întrerup de asemenea cursul prescripției ordonanța prin care se dispun măsuri de siguranță personale, sau [...] prin care se confirmă reținerea ori arestul, interogatoriul administrat în fața instanței sau a procurorului, invitația de a se prezenta în fața procurorului pentru interogatoriu, ordonanța prin care se fixează ședința pentru soluționarea cererii de clasare, cererea de trimitere în judecată, decizia de fixare a ședinței preliminare [...].

În cazul în care cursul prescripției a fost întrerupt, un nou termen de prescripție începe să curgă din ziua întreruperii. În cazul în care există mai multe acte de întrerupere, termenul de prescripție începe să curgă de la data ultimului asemenea act; cu toate acestea, termenele prevăzute la articolul 157 nu pot fi majorate în niciun caz dincolo de termenele prevăzute la articolul 161 alineatul 2 [...]”

21. Înainte de revizuirea dispozițiilor privind prescripția prin Legea nr. 251/2005, în cazul întreruperii prescripției se prevedea o prelungire a termenului de prescripție cu cel mult jumătate.

9 — Codul penal.

10 — GURI nr. 285 din 7 decembrie 2005.

22. Efectele suspendării și ale întreruperii prescripției sunt stabilite la articolul 161 din Codice penale, după cum urmează:

„Suspendarea și întreruperea prescripției produc efecte asupra tuturor persoanelor care au săvârșit infracțiunea.

Cu excepția urmăririi penale a infracțiunilor în conformitate cu articolul 51 alineatul 3 literele b) și c) din Codul de procedură penală, întreruperea prescripției poate conduce la o majorare cu cel mult o pătrime a termenului de prescripție, la o majorare cu cel mult jumătate în cazurile prevăzute la articolul 99 a doua liniuță, la o majorare cu cel mult două treimi în cazurile prevăzute la articolul 99 a patra liniuță sau la o majorare care nu depășește dublul termenului în cazurile prevăzute la articolele 102, 103 și 105.”

23. Articolul 416 din Codice penale prevede că se pedepsește cu închisoare de la trei la șapte ani orice persoană care constituie o asociere în scopul săvârșirii de infracțiuni. Persoana care ia parte la o astfel de asociere doar ca membru se pedepsește cu închisoare de la unu la cinci ani.

24. Depunerea de declarații frauduloase referitoare la TVA prin utilizarea de facturi sau de alte documente pentru operațiuni inexistente (facturi fictive) se pedepsește, potrivit articolului 2 din Decreto legislativo¹¹ nr. 74 al Președintelui Republicii din 10 martie 2000 (denumit în continuare „DL 74/2000”)¹² cu închisoare de la un an și șase luni la șase ani. Potrivit articolului 8 din DL 74/2000, este pasibilă de aceeași pedeapsă persoana care emite facturi fiscale pentru a înlesni unui terț fraudarea TVA-ului.

III – Situația de fapt și litigiul principal

25. Domnului Ivo Taricco și altor câteva persoane (denumiți în continuare și „inculpații”) li se impută faptul că, în perioada 2005-2009, au constituit o asociere infracțională sau au participat la aceasta în calitate de membri. Scopul asocierii infracționale respective consta în săvârșirea infracțiunii de emitere de facturi fictive, precum și a infracțiunii de depunere de declarații frauduloase referitoare la TVA prin utilizarea de facturi fictive.

26. Obiectul facturilor fictive, a căror valoare totală era de mai multe milioane de euro, îl constituiau vânzările de șampanie. Pe baza unor înțelegeri între inculpați, o serie de vânzări naționale de șampanie efectuate cu participarea mai multor întreprinderi au fost făcute să apară în mod fals ca livrări comunitare, inculpații acționând în mod individual ca reprezentanți legali ai acestora.

27. În centrul activității se afla astfel societatea Planet Srl. Aceasta accepta în deplină cunoștință de cauză facturi fictive ale altor câteva întreprinderi – așa-numitele „societăți de carton”¹³ – care interveneau, la rândul lor, ca preținși importatori de șampanie. Planet a înregistrat aceste facturi în contabilitatea sa, deducând de fiecare dată TVA-ul indicat ca taxă achitată în amonte și, în consecință, depunând declarații anuale incorecte referitoare la TVA. Astfel, Planet putea să dispună de șampanie la un preț cu mult mai mic decât cel al pieței și, în final, să denatureze concurența. În ceea ce privește societățile de carton, o parte dintre acestea nu depuneau, nicio declarație anuală referitoare la TVA, iar o altă parte depuneau astfel de declarații fără a efectua însă plata corespunzătoare a TVA-ului.

11 — Decret-lege sau decret legislativ.

12 — DL 74/2000 este intitulat „Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto” (Reformarea infracțiunilor fiscale în domeniul impozitului pe venit și al taxei pe valoarea adăugată) și este publicat în GURI nr. 76 din 31 martie 2000.

13 — În limba engleză, „missing traders” („comercianți fantomă”); prin aceasta se înțelege întreprinderi care se ocupă exclusiv cu emiterea de documente fiscale în vederea evaziunii fiscale.

28. După încheierea cercetărilor, împotriva inculpaților a fost inițiată o acțiune. Cererea de trimitere în judecată a fost depusă mai întâi la Tribunale di Mondovì. După invocarea unei serii de excepții, formulate de apărătorii inculpaților în faza ședinței preliminare¹⁴ și care au condus la revenirea cauzei la faza cercetării penale, procedura penală se află în prezent din nou în faza ședinței preliminare, de această dată în fața Tribunale di Cuneo, instanța de trimitere¹⁵. În această fază a procedurii, judecătorul de cameră preliminară¹⁶ trebuie să aprecieze dacă actele de cercetare justifică inițierea acțiunii principale împotriva inculpaților și stabilirea unui termen pentru ședința de judecată.

29. Potrivit informațiilor furnizate de instanța de trimitere, toate infracțiunile fiscale imputate inculpaților se vor prescrie, conform dispozițiilor privind prescripția acțiunii aplicabile în Italia – și ținând seama de majorarea termenului de prescripție, prevăzută de lege pe baza diferitor măsuri care au condus la întreruperea cursului prescripției – cel târziu la 8 februarie 2018. În privința unuia dintre inculpați, domnul Anakiev, prescripția a survenit deja începând cu 11 mai 2013.

30. După cum subliniază instanța de trimitere, în prezenta cauză este „destul de probabil” că prescripția acțiunii se va împlini pentru toți inculpații înainte de pronunțarea unei hotărâri definitive. Aceasta nu reprezintă, după cum subliniază instanța, o particularitate a prezentei cauze, ci privește un mare număr de proceduri penale desfășurate în Italia, în special cele referitoare la infracțiuni economice, care, dată fiind natura lor, impun deseori cercetări foarte vaste și se caracterizează printr-o complexitate deosebită.

31. Instanța de trimitere își exprimă în acest context îngrijorarea cu privire la aspectul că instituția prescripției acțiunii în Italia – contrar scopului său real – a devenit în realitate un mijloc de „garantare a impunității” pentru autorii unor infracțiuni economice și, în final, Italia își neglijează obligațiile care îi revin în temeiul dreptului Uniunii. Aceasta se datorează în principal Legii nr. 251/2005, prin intermediul căreia, în cazul întreruperii, prelungirea termenului de prescripție a fost limitată la doar o pătrime, în timp ce anterior survenea o prelungire cu încă jumătate din termen.

IV – Cererea de decizie preliminară și procedura în fața Curții

32. Prin ordonanța din 17 ianuarie 2014, primită la 5 martie 2014, Tribunale di Cuneo a adresat Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Prin modificarea, prin Legea nr. 251 din 2005, a articolului 160 ultimul alineat din Codul penal italian – în măsura în care prevede prelungirea termenului de prescripție cu doar o pătrime ca urmare a întreruperii, permițând astfel prescrierea infracțiunilor în pofida exercitării la timp a acțiunii penale, ceea ce are ca rezultat impunitatea – a fost încălcată norma privind protejarea concurenței prevăzută la articolul 101 TFUE?
- 2) Prin modificarea, prin Legea nr. 251 din 2005, a articolului 160 ultimul alineat din Codul penal italian – în măsura în care prevede prelungirea termenului de prescripție cu doar o pătrime ca urmare a întreruperii, privând astfel de consecințe penale infracțiunile săvârșite de operatori economici fără scrupule –, statul italian a introdus o formă de ajutor interzisă de articolul 107 TFUE?
- 3) Prin modificarea, prin Legea nr. 251 din 2005, a articolului 160 ultimul alineat din Codul penal italian – în măsura în care prevede prelungirea termenului de prescripție cu doar o pătrime ca urmare a întreruperii, creând astfel o ipoteză de impunitate pentru cei care se folosesc de

14 — În limba de procedură: udienna preliminare.

15 — Tribunale di Mondovì s-a unit între timp cu Tribunale di Cuneo.

16 — Giudice dell’Udienna Preliminare.

directiva [Uniunii] în alte scopuri –, statul italian a adăugat în mod nejustificat o scutire suplimentară față de cele prevăzute în mod limitativ la articolul 158 din Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006?

- 4) Prin modificarea, prin Legea nr. 251 din 2005, a articolului 160 ultimul alineat din Codul penal italian – în măsura în care prevede prelungirea termenului de prescripție cu doar o pătrime ca urmare a întreruperii, renunțând astfel la sancționarea practicilor care privează statul de resursele necesare inclusiv pentru a-și îndeplini obligațiile față de Uniunea Europeană – a fost încălcat principiul unor finanțe sănătoase prevăzut la articolul 119 TFUE?”

33. Dintre inculpații din litigiul principal, doar domnul Anakiev a participat la procedura trimerii preliminare prin formularea unui memoriu scris. În plus, la faza scrisă a procedurii au participat guvernele Italiei, Germaniei și Poloniei, precum și Comisia Europeană. Cu excepția domnului Anakiev și a guvernului polonez, aceleași părți au fost reprezentate și în ședința din 3 martie 2015.

V – Observații preliminare de natură procedurală

34. Înainte de a trece la aprecierea pe fond a întrebărilor preliminare, având în vedere îndoielile exprimate de unele dintre părțile din procedură, se impune formularea unor observații preliminare de natură procedurală care privesc, pe de o parte, competența Curții de a oferi un răspuns la întrebările preliminare (a se vedea în acest sens secțiunea A de mai jos) și, pe de altă parte, admisibilitatea acestor întrebări (a se vedea secțiunea B de mai jos).

A – Competența Curții de a oferi un răspuns la întrebările preliminare

35. Potrivit articolului 267 TFUE, Curtea este competentă să se pronunțe, cu titlu preliminar, cu privire la interpretarea tratatelor, precum și la validitatea și la interpretarea actelor adoptate de instituțiile, organele, oficiile sau agențiile Uniunii, ceea ce înseamnă că atribuțiile sale acoperă, în principiu, interpretarea dreptului Uniunii în ansamblul său¹⁷.

36. În speță, acestei competențe nu i se opune faptul că, în litigiul principal, este vorba despre infracțiuni fiscale prevăzute de dreptul național. Astfel, chiar dacă competența în materia dreptului penal și a procedurilor penale rămâne în mare parte în sarcina statelor membre, autoritățile naționale trebuie să își exercite totuși atribuțiile care le revin cu respectarea cerințelor dreptului Uniunii¹⁸. În plus, în special în ceea ce privește procedura penală în domeniul taxei pe valoarea adăugată, Curtea a clarificat recent aspectul că asemenea proceduri sunt incluse în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii¹⁹.

37. În această privință, competența pentru interpretarea dreptului Uniunii în ansamblul său, inclusiv a Convenției PIF, revine Curții, în măsura în care acest aspect ar urma să prezinte relevanță pentru soluționarea litigiului principal. Astfel, convenția respectivă a fost încheiată în anul 1995, adică încă în cadrul celui de al „treilea pilon” al Uniunii Europene existent la momentul respectiv, în temeiul

17 — Fac excepție însă de la această competență de a se pronunța cu titlu preliminar anumite părți ale dreptului Uniunii, în domeniul politicii externe și de securitate comună [articolul 24 alineatul (1) al doilea paragraf a șasea teză TUE și articolul 275 primul paragraf TFUE].

18 — Hotărârile Cowan (186/87, EU:C:1989:47, punctul 19), Placanica (C-338/04, C-359/04 și C-360/04, EU:C:2007:133, punctul 68) și Achughbabian (C-329/11, EU:C:2011:807, punctul 33).

19 — Hotărârea Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punctele 27 și 28).

Tratatului UE, în versiunea inițială a acestuia²⁰. Conform articolului 9 din Protocolul privind dispozițiile tranzitorii²¹, convenția menționată se aplică însă în continuare și după eliminarea structurii pe piloni a Uniunii odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona. Așadar, această convenție face în continuare parte integrantă din dreptul Uniunii.

38. Începând cu 1 decembrie 2014, nu mai există, în plus, nicio restricție în ceea ce privește competența Curții de a se pronunța cu titlu preliminar în domeniul fostului al treilea pilon al Uniunii [a se vedea articolul 10 alineatele (1) și (3) din Protocolul privind dispozițiile tranzitorii]. Aceasta se aplică și în privința cererilor de decizie preliminară formulate anterior datei de 1 decembrie 2014, precum cea din prezenta cauză²².

39. Făcând abstracție de aceasta, Curtea era deja, în orice caz, anterior datei de 1 decembrie 2014, competentă să soluționeze cererile de decizii preliminare formulate de toate instanțele italiene care priveau interpretarea Convenției PIF. Astfel, Republica Italiană a recunoscut deja de la început pe alte temeiuri competența Curții pentru pronunțarea unor astfel de decizii preliminare, și anume, pe de o parte, în temeiul unui Protocol adițional la Convenția PIF²³, precum și, pe de altă parte, în temeiul articolului 35 alineatele (2) și (3) litera (b) UE²⁴, conferind întotdeauna tuturor instanțelor naționale dreptul de a sesiza Curtea cu titlu preliminar²⁵.

40. În acest context, nu există îndoieli privind competența Curții cu privire la examinarea tuturor problemelor de drept ridicate prin intermediul prezentei cereri de decizie preliminară.

B – Admisibilitatea întrebărilor preliminare

41. Mai multe dintre părțile din procedură formulează, în plus, obiecții împotriva admisibilității întrebărilor adresate Curții (articolul 267 TFUE, articolul 94 din Regulamentul de procedură). În esență, acestea exprimă îndoieli privind relevanța acestor întrebări pentru soluționarea litigiului principal.

42. În această privință, trebuie subliniat că, potrivit unei jurisprudențe constante, numai instanța de trimitere are competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile cauzei, necesitatea pronunțării unei decizii preliminare de către Curtea de Justiție, precum și pertinența întrebărilor adresate Curții. Prin urmare, în cazul în care întrebările adresate au ca obiect interpretarea dreptului Uniunii, Curtea este, în principiu, obligată să se pronunțe. În cazul în care o instanță națională adresează Curții întrebări referitoare la dreptul Uniunii, cererea de decizie preliminară beneficiază, în plus, de o prezumție de pertinență²⁶.

20 — Tratatul privind Uniunea Europeană, în versiunea care rezultă din Tratatul de la Maastricht.

21 — Protocolul nr. 36 la Tratatul UE și la Tratatul FUE (JO 2008, C 115, p. 322).

22 — A se vedea în acest sens Hotărârea Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, punctele 30 și 31).

23 — Protocolul cu privire la interpretarea de către Curtea de Justiție a Comunităților Europene, prin intermediul unor hotărâri preliminare, a Convenției privind protejarea intereselor financiare ale Comunităților, semnat la Bruxelles la 29 noiembrie 1996 (JO 1997, C 151, p. 1). La fel ca însăși Convenția PIF, și acest protocol adițional a fost elaborat în temeiul articolului K.3 alineatul (2) litera (c) UE și a intrat în vigoare la 17 octombrie 2002.

24 — Tratatul privind Uniunea Europeană, în versiunea care rezultă din Tratatul de la Amsterdam.

25 — A se vedea, pe de o parte, Declarația Republicii Italiene în temeiul articolului 35 alineatele (2) și (3) litera (b) UE (Comunicare în JO 1999, L 114, p. 56) și, pe de altă parte, Declarația Republicii Italiene din 19 iulie 2002 în temeiul Protocolului adițional la Convenția PIF, aceasta din urmă fiind disponibilă pe site-ul internet al Consiliului Uniunii Europene (<http://www.consilium.europa.eu/fr/documents-publications/agreements-conventions/Consiliulification/?v=decl&aid=1996090&pid=I>, accesat ultima dată la 20 februarie 2015).

26 — Hotărârile Beck și Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391, punctul 22), Régie Networks (C-333/07, EU:C:2008:764, punctul 46) și Križan și alții (C-416/10, EU:C:2013:8, punctul 54).

43. În consecință, Curtea poate respinge o cerere de decizie preliminară formulată de o instanță națională numai dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică ori atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate²⁷.

44. În prezenta cauză nu există temeri nici în această privință.

45. Informațiile cuprinse în decizia de trimitere referitoare la situația de fapt din litigiul principal, la dreptul național aplicabil și la necesitatea unei decizii preliminare sunt suficiente pentru a permite Curții, precum și părților din procedură, în sensul articolului 23 din Statutul Curții de Justiție, să prezinte observații întemeiate cu privire la întrebările adresate.

46. Astfel, din descrierile prezentate de instanța de trimitere rezultă în mod clar aspectul care face obiectul procedurii principale și care reprezintă elementul-cheie: mai multe persoane sunt inculpate într-o procedură în materie fiscală desfășurată în fața instanțelor italiene, iar instanța de trimitere are temeri că acestea – precum mulți alți asemenea preținși făptuitori aflați într-o situație similară – vor scăpa de pedeapsa prevăzută de lege întrucât dispozițiile naționale referitoare la prescripția acțiunii prevăd termene de prescripție prea scurte, în special o prelungire prea redusă a acestor termene în cazul întreruperii prescripției, motiv pentru care condamnarea definitivă a inculpaților înainte de împlinirea prescripției pare a fi iluzorie.

47. Nu se poate susține nici faptul că întrebările adresate Curții sunt de natură ipotetică sau că acestea nu ar avea în mod evident nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, întrucât, potrivit deciziei de trimitere, răspunsul Curții este crucial pentru a stabili dacă este posibilă aplicarea dispozițiilor referitoare la prescripție prevăzute de dreptul național și dacă există o posibilitate reală de finalizare a procedurii principale înainte de împlinirea prescripției.

48. În plus, contrar celor susținute de guvernul italian, instanța națională nu este împiedicată să facă din deficiențele sistemice descoperite în legătură cu dreptul penal italian, care își au originea într-un litigiu concret pendinte în fața sa, obiectul unei cereri preliminare adresate Curții. Dimpotrivă, Curtea s-a pronunțat deja în repetate rânduri asupra unor posibile probleme structurale ale unui sistem de sancționare național, și anume tocmai cu ocazia soluționării unor cereri de decizii preliminare formulate în cadrul unor proceduri penale naționale aflate în desfășurare²⁸.

49. Chiar dacă principiile generale ale dreptului Uniunii – de exemplu principiul legalității pedepselor – ar putea interzice derogarea de la dispozițiile naționale în litigiu referitoare la prescripție, contrar opiniei exprimate de guvernul italian și de domnul Anakiev, aceasta nu ar afecta admisibilitatea cererii de decizie preliminară, ci ar oferi Curții cel mult ocazia de a aduce clarificări în cadrul răspunsului pe fond oferit la întrebările preliminare²⁹.

50. Pot exista într-adevăr îndoieli cu privire la relevanța întrebărilor adresate în măsura în care instanța de trimitere a sesizat Curtea cu un aspect de interpretare a unor dispoziții ale dreptului primar (articolele 101 TFUE, 107 TFUE și 119 TFUE) care, la prima vedere, nu au nicio legătură cu problemele de drept penal referitoare la prescripție care fac obiectul litigiului principal. Cu toate

27 — Hotărârile Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, punctul 61), Beck și Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391, punctul 22), Régie Networks (C-333/07, EU:C:2008:764, punctul 46) și Križan și alții (C-416/10, EU:C:2013:8, punctele 53 și 54).

28 — A se vedea în special Hotărârile Berlusconi și alții (C-387/02, C-391/02 și C-403/02, EU:C:2005:270) și Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105).

29 — A se vedea în acest sens Hotărârea Berlusconi și alții (C-387/02, C-391/02 și C-403/02, EU:C:2005:270) și Ordonanța Mulliez și alții (C-23/03, C-52/03, C-133/03, C-337/03 și C-473/03, EU:C:2006:285), în care Curtea nu a formulat nicio observație cu privire la motivele referitoare la admisibilitate invocate de diferite părți, ci doar a oferit în mod direct un răspuns pe fond la întrebările preliminare.

acestea, nu considerăm că lipsa vreunei legături a dispozițiilor menționate cu litigiul principal este *evidentă*. Doar o examinare *pe fond* a dispozițiilor TFUE menționate – deși succintă – efectuată de Curte poate stabili dacă acestea se opun sau nu se opun unei norme de drept penal referitoare la prescripție precum cea italiană³⁰.

51. Pentru motive de exhaustivitate, mai trebuie subliniat în final că nici faza procedurală relativ timpurie a litigiului principal – și anume faza procedurală *anterioară* admiterii cererii de trimitere în judecată – nu aduce atingere admisibilității cererii de decizie preliminară³¹.

52. Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie respinse, așadar, îndoielile exprimate în fața Curții cu privire la admisibilitatea cererii de decizie preliminară.

VI – Apreciere pe fond a întrebărilor preliminare

53. După cum rezultă din decizia de trimitere, Tribunale di Cuneo reține pentru majoritatea infracțiunilor care prezintă relevanță în procedura principală un termen de prescripție de șase ani, iar pentru constituirea unei asocieri infracționale, un termen de prescripție de șapte ani. În cazul în care, precum în speță, prescripția este întreruptă prin anumite măsuri de cercetare sau de urmărire penală, aceasta se prelungește, conform deciziei de trimitere, cu o pătrime, ceea ce extinde termenul de prescripție de șase ani la șapte ani și șase luni, iar termenul de prescripție de șapte ani la opt ani și nouă luni, aceste termene continuând să curgă, în principiu, pe durata desfășurării unui proces penal pendinte. Se pare că acest mod de reglementare a prescripției absolute conduce la impunitatea făptuitorilor într-un număr mare de cazuri.

54. În acest context, prin intermediul cererii de decizie preliminară, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă dreptul Uniunii se opune unei reglementări naționale referitoare la prescripția acțiunii penale precum articolul 160 alineatul 4 din Codice penale, în versiunea care rezultă din Legea nr. 251/2005, potrivit căreia, pentru infracțiunile fiscale săvârșite în domeniul taxei pe valoarea adăugată, termenul de prescripție se prelungește în cazul întreruperii acesteia doar cu o pătrime din termenul inițial, ulterior survenind prescripția absolută.

55. Concret, prin intermediul celor patru întrebări preliminare adresate, instanța de trimitere solicită lămuriri cu privire la interpretarea articolelor 101 TFUE, 107 TFUE și 119 TFUE, precum și a articolului 158 din Directiva 2006/112.

56. În continuare, vom analiza mai întâi aceste dispoziții (a se vedea în acest sens secțiunea A de mai jos), înainte de a formula câteva observații suplimentare cu privire la obligația statelor membre de a aplica sancțiuni eficiente (a se vedea secțiunea B de mai jos), urmând să examinăm în final efectele unei eventuale incompatibilități cu dreptul Uniunii a reglementării naționale referitoare la prescripție asupra litigiului principal (a se vedea secțiunea C de mai jos).

A – Dispozițiile de drept al Uniunii invocate de instanța de trimitere

57. Tribunale di Cuneo și-a consacrat întrebările preliminare adresate, în total în număr de patru, dreptului concurenței al Uniunii (a se vedea în acest sens secțiunea 1 de mai jos), posibilității de acordare a scutirii de TVA (a se vedea secțiunea 2 de mai jos), precum și principiului unor finanțe publice sănătoase (a se vedea secțiunea 3 de mai jos).

30 — A se vedea mai jos punctele 57-72 din prezentele concluzii.

31 — Curtea a oferit un răspuns similar, în Hotărârea E și F (C-550/09, EU:C:2010:382), la cererea de decizie preliminară formulată de o instanță germană care trebuia să se pronunțe tot în temeiul unui act de punere sub acuzare, emis de Ministerul Public, referitor la inițierea acțiunii penale. A se vedea în plus – în general – Hotărârile AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, punctul 45) și Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, punctele 28-32).

1. Dreptul concurenței al Uniunii (prima și a doua întrebare preliminară)

58. Prin intermediul primelor două întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă o reglementare privind prescripția precum cea italiană afectează concurența în cadrul pieței interne a Uniunii și, prin urmare, încalcă dispozițiile articolelor 101 TFUE și 107 TFUE.

59. În această privință, trebuie subliniat că o reglementare privind prescripția mult prea relaxată și lipsa asociată acesteia a unor sancțiuni penale eficiente pentru neregularitățile săvârșite în domeniul TVA-ului pot crea într-adevăr un avantaj concurențial neloial pe piața internă pentru întreprinderile implicate în săvârșirea acestor neregularități. Aceasta nu implică însă o încălcare a articolului 101 TFUE sau a articolului 107 TFUE.

60. Astfel, articolul 101 TFUE coroborat cu articolul 4 alineatul (3) TUE interzice statelor membre să creeze o situație care să faciliteze încheierea de acorduri anticoncurențiale reciproce de către întreprinderi³². S-ar merge însă prea departe dacă dintr-o posibilă aplicare inadecvată a dispozițiilor penale naționale referitoare la delictele fiscale în domeniul TVA-ului s-ar deduce că astfel se promovează în mod obligatoriu un comportament coluziv între întreprinderi. Cu toate acestea, în cazul în care s-ar ajunge la încheierea de acorduri anticoncurențiale între întreprinderi, acestea pot fi sancționate, în plus, într-un mod cu totul independent de dreptul penal, și anume în conformitate cu procedurile prevăzute de dreptul concurenței și prin aplicarea sancțiunilor specifice prevăzute de acesta.

61. În ceea ce privește interdicția ajutoarelor de stat prevăzută la articolul 107 TFUE, aplicarea inadecvată a pedepselor în domeniul TVA-ului poate conduce, dacă este cazul, la un avantaj financiar pentru întreprinderi. Acest avantaj nu este însă selectiv, întrucât nu favorizează anumite întreprinderi sau filiale ale întreprinderilor în raport cu altele, ci se aplică în mod similar tuturor întreprinderilor care sunt supuse dreptului penal național³³.

62. Astfel cum susține instanța de trimitere, trebuie să se admită că deficiențele sistemice existente în regimul unui stat membru de sancționare a infracțiunilor fiscale în domeniul TVA-ului pot conduce la o denaturare a concurenței față de întreprinderi din alte state membre, în care autoritățile naționale iau măsuri mai stricte în privința neregularităților săvârșite. Această problemă nu poate fi însă apreciată în conformitate cu criteriile care aparțin dreptului concurenței sau dreptului în materia ajutoarelor, ci trebuie examinată în lumina regimului TVA-ului și a obligației aferente acestui regim de aplicare a unor sancțiuni eficiente³⁴.

2. Elementele constitutive ale scutirii prevăzute de Directiva privind TVA (a treia întrebare preliminară)

63. Prin intermediul celei de a treia întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă o reglementare privind prescripția precum cea italiană conduce la crearea unei noi scutiri de TVA, care nu este prevăzută de Directiva 2006/112.

32 — Hotărârile Asjes și alții (209/84-213/84, EU:C:1986:188, punctele 71 și 72), Vlaamse Reisbureaus (311/85, EU:C:1987:418, punctul 10), Cipolla și alții (C-94/04 și C-202/04, EU:C:2006:758, punctele 46 și 47), precum și API și alții (C-184/13-C-187/13, C-194/13, C-195/13 și C-208/13, EU:C:2014:2147, punctele 28 și 29).

33 — A se vedea în acest sens Hotărârile Germania/Comisia (C-156/98, EU:C:2000:467, punctul 22), Comisia/Government of Gibraltar și Regatul Unit (C-106/09 P și C-107/09 P, EU:C:2011:732, punctele 72 și 73), 3M Italia (C-417/10, EU:C:2012:184, punctele 41-44) și P (C-6/12, EU:C:2013:525, punctul 18).

34 — A se vedea mai jos punctele 74-121 din prezentele concluzii.

64. În această privință, trebuie subliniat mai întâi că se pare că Tribunale di Cuneo a săvârșit o eroare în stabilirea dispoziției aplicabile din Directiva 2006/112, întrucât articolul 158 din directiva respectivă, citat în decizia de trimitere, se referă la scutirea de TVA a anumitor operațiuni efectuate în împrejurări foarte specifice, de exemplu magazinele duty-free, la bordul aeronavelor sau al navelor, precum și în comerțul diplomatic și consular. Este într-un totu evident că astfel de împrejurări nu se regăsesc în speță.

65. După cum a subliniat în mod întemeiat Comisia, considerăm că articolul aplicabil este articolul 138 din Directiva 2006/112, care prevede împrejurările în care este scutită de TVA livrarea intracomunitară de bunuri. Această dispoziție prezintă o anumită legătură cu situația de fapt din litigiul principal, în măsura în care inculpaților li se impută faptul că, în cazul tranzacțiilor comerciale naționale cu șampanie efectuate, ar fi simulat în mod fraudulos efectuarea unor livrări intracomunitare.

66. Cu toate acestea, împrejurarea descrisă de instanța de trimitere potrivit căreia, din cauza deficiențelor sistemice din cadrul dreptului penal, în procedurile penale survine în numeroase cazuri prescripția acțiunii nu poate să conducă, *per se*, la o scutire a întreprinderilor vizate de la plata TVA-ului. Astfel, creanța fiscală invocată împotriva acestora nu depinde în sine de posibilitatea de a se pune în aplicare un eventual drept al statului la aplicarea pedepsei.

3. Principiul unor finanțe publice sănătoase (a patra întrebare preliminară)

67. În final, prin intermediul celei de a patra întrebări, instanța de trimitere solicită lămuriri cu privire la aspectul dacă o reglementare privind prescripția precum cea italiană este conformă cu principiul unor finanțe sănătoase, astfel cum este consacrat la articolul 119 TFUE.

68. Ca dispoziție introductivă în cadrul prevederilor privind politica economică și monetară cuprinse în titlul VIII din Tratatul TUE, articolul 119 TFUE stabilește, la alineatul (3), o serie de „principii directe” pentru activitatea statelor membre și a Uniunii care includ, printre altele, principiul unor finanțe publice sănătoase.

69. Contrar opiniei care pare a fi susținută de Comisie, prin aceasta li se oferă statelor membre o orientare nu numai din punct de vedere politic, ci se stabilește, într-un mod obligatoriu din punct de vedere juridic, și o cerință de drept al Uniunii privind organizarea bugetelor publice ale statelor membre. Naturii juridice a acestei cerințe nu i se aduce atingere prin faptul că, pe fond, nu este foarte concretă și necesită, în plus, precizări prin intermediul altor dispoziții și acte juridice³⁵. Cu toate acestea, din caracterul relativ general al articolului 119 alineatul (3) TFUE rezultă în mod necesar că statele membre dispun în continuare de o marjă de apreciere largă în ceea ce privește alegerea mijloacelor naționale pe care le consideră – pe baza unor aprecieri economice complexe – ca fiind cele mai adecvate pentru a garanta existența unor finanțe publice sănătoase în sferile lor respective de competență³⁶.

70. Nu orice măsură referitoare la venituri sau la cheltuieli adoptată de autoritățile naționale și nici orice renunțare la executarea unei creanțe fiscale care există efectiv nu trebuie considerate în mod obligatoriu ca fiind o încălcare a principiului unor finanțe publice sănătoase. Dimpotrivă, ceea ce prezintă importanță este aspectul dacă finanțele statului membru respectiv pot fi caracterizate în ansamblul lor ca fiind „sănătoase”, aspect care se apreciază în special în temeiul dispozițiilor și al criteriilor referitoare la evitarea deficitelor publice excesive [articolul 126 alineatele (1) și (2) TFUE coroborat cu Protocolul nr. 12 la Tratatul UE și la Tratatul FUE].

35 — Cea din urmă împrejurare este evidențiată în Hotărârea Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid (C-484/08, EU:C:2010:309, punctul 46), referitoare la principiul unei economii de piață deschise, în care concurența este liberă, consacrat tot la articolul 119 TFUE.

36 — A se vedea în același sens Hotărârea Échirolles Distribution (C-9/99, EU:C:2000:532, punctul 25), referitoare în egală măsură la principiul unei economii de piață deschise, în care concurența este liberă, consacrat la articolul 119 TFUE.

71. Prin urmare, simpla împrejurare că normele privind prescripția aplicabile în Italia în domeniul dreptului penal fiscal pot să prezinte deficiențele sistemice descrise de instanța de trimitere nu poate servi drept temei pentru a prezuma existența unei încălcări a principiului unor finanțe publice sănătoase, astfel cum este consacrat la articolul 119 alineatul (3) TFUE.

4. Concluzie intermediară

72. În concluzie, trebuie să se constate că niciuna dintre dispozițiile de drept al Uniunii invocate în mod concret de instanța de trimitere nu se opune reglementării privind prescripția acțiunii, astfel cum a fost introdusă aceasta în dreptul penal italian prin articolul 160 ultimul alineat din Codice penale, în versiunea care rezultă din Legea nr. 251/2005.

73. Această concluzie nu este însă suficientă în sine pentru a oferi un răspuns util instanței de trimitere, care să faciliteze soluționarea litigiului principal. Dimpotrivă, este necesară formularea unor observații suplimentare cu privire la obligația statelor membre de aplicare a unor sancțiuni eficiente (a se vedea în acest sens secțiunea B de mai jos); în plus, se impune examinarea în mod succint a efectelor asupra litigiului principal a eventualei incompatibilități cu dreptul Uniunii a reglementării naționale privind prescripția (a se vedea secțiunea C de mai jos).

B – *Obligația statelor membre de aplicare a unor sancțiuni eficiente*

74. Instanța de trimitere nu a abordat în mod expres, în cererea de decizie preliminară formulată, obligația statelor membre de aplicare a unor sancțiuni eficiente pentru infracțiunile fiscale în domeniul TVA-ului.

75. Desigur, numai instanța de trimitere poate defini, în principiu, obiectul întrebărilor pe care intenționează să le adreseze Curții³⁷, iar Curtea, la rândul său, nu este chemată să se pronunțe asupra unor probleme de drept pe care instanța națională le-a exclus în mod expres sau implicit din cererea de decizie preliminară formulată³⁸.

76. Făcând abstracție de aceasta, Curtea, fiind sesizată cu o cerere de decizie preliminară, este însă competentă să aducă, având în vedere elementele din dosar, precizări care urmăresc să îndrume instanța de trimitere în soluționarea litigiului din cauza principală și poate să examineze în această privință și dispoziții care nu au fost menționate de instanța de trimitere³⁹.

77. În prezenta cauză, aspectul care este ca un fir conductor în întreaga decizie de trimitere îl constituie preocuparea exprimată de instanța națională că norma privind prescripția prevăzută la articolul 160 ultimul alineat din Codice penale, în versiunea care rezultă din Legea nr. 251/2005, ar putea fi expresia unei deficiențe sistemice care conduce la impunitatea făptuitorilor într-un număr mare de cazuri de delikte fiscale săvârșite în Italia.

37 — Hotărârile Franzén (C-189/95, EU:C:1997:504, punctul 79) și Belgian Electronic Sorting Technology (C-657/11, EU:C:2013:516, punctul 28), precum și Ordonanța Szabó (C-204/14, EU:C:2014:2220, punctul 16).

38 — Hotărârile Alsatel (247/86, EU:C:1988:469, punctele 7 și 8) și Hennen Olie (C-302/88, EU:C:1990:455, punctul 20); a se vedea în plus, mai recent, Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Wagner-Raith (C-560/13, EU:C:2014:2476, punctele 16-48).

39 — Hotărârile SARPP (C-241/89, EU:C:1990:459, punctul 8), Ritter-Coulais (C-152/03, EU:C:2006:123, punctul 29), Promusicae (C-275/06, EU:C:2008:54, punctul 42), Aventis Pasteur (C-358/08, EU:C:2009:744, punctul 50) și Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve (C-562/13, EU:C:2014:2453, punctul 37).

78. Astfel, în cadrul cererii de decizie preliminară se ridică – cel puțin în mod implicit – problema suplimentară a compatibilității unei reglementări privind prescripția precum cea italiană cu obligația impusă de dreptul Uniunii statelor membre privind aplicarea unor sancțiuni pentru neregularitățile săvârșite în domeniul TVA-ului. Fără examinarea acestui aspect suplimentar nu se poate oferi un răspuns util la întrebările adresate în cererea de decizie preliminară.

79. În continuare, vom examina mai întâi aspectul dacă o reglementare precum cea italiană îndeplinește *obligația generală* a statelor membre privind aplicarea unor sancțiuni eficiente pentru încălcările dreptului Uniunii (a se vedea secțiunea 1 de mai jos), înainte de a ne îndrepta în continuare atenția asupra *obligației mai specifice* a statelor membre de a pedepsi cu sancțiuni penale fraudă care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii (a se vedea în acest sens secțiunea 2 de mai jos).

1. Obligația generală de a prevedea sancțiuni eficiente

80. Obligația statelor membre de a prevedea sancțiuni pentru încălcările dreptului Uniunii săvârșite de particulari, care sunt eficiente, proporționale și disuasive⁴⁰, precum și faptul că, în plus, încălcările dreptului Uniunii trebuie să fie sancționate – cel puțin – atât sub aspect procedural, cât și de fond în aceleași forme ca acelea prevăzute pentru încălcările dreptului intern⁴¹ corespund unui principiu general al dreptului Uniunii care se întemeiază în final pe obligația cooperării loiale [articolul 4 alineatul (3) TUE]. În definitiv, este vorba aici despre expresia specifică a principiilor efectivității și echivalenței.

81. În ceea ce privește mai întâi *principiul echivalenței*, Comisia a susținut în ședință că în dreptul italian există infracțiuni bine cunoscute în privința cărora nu se aplică niciun fel de termen de prescripție absolut. În cazul în care ar fi vorba în această privință despre infracțiuni în domeniul criminalității economice, care sunt echivalente cu fraudă în materie de TVA, ar trebui să se renunțe la aplicarea unui termen de prescripție absolut și în ceea ce privește fraudă în materie de TVA.

82. Cerința care rezultă din *principiul efectivității* privind aplicarea unor sancțiuni eficiente, proporționale și disuasive a fost evidențiată în mod expres de Curte, în hotărârile pronunțate mai recent, și în privința domeniului TVA-ului. În această privință, Curtea s-a întemeiat din nou, pe lângă diverse dispoziții ale Directivei 2006/112, pe obligația de loialitate a statelor membre prevăzută la articolul 4 alineatul (3) TUE⁴².

83. În domeniul TVA-ului, un sistem funcțional de sancțiuni împotriva încălcărilor dreptului Uniunii prezintă o importanță deosebită, întrucât acesta nu are ca scop doar asigurarea unui tratament egal al tuturor întreprinderilor care își desfășoară activitatea în cadrul pieței interne, ci, în plus, ar trebui să urmărească și protejarea intereselor financiare ale Uniunii, ale cărei resurse proprii includ o parte din TVA-ul colectat de statele membre⁴³. Conform articolului 325 TFUE, statele membre sunt obligate, așadar, să combată activitățile ilegale care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii prin măsuri care să descurajeze fraudele și să ofere o protecție efectivă⁴⁴. Același lucru rezultă din Regulamentul nr. 2988/95, care are de asemenea ca obiectiv protejarea intereselor financiare ale Uniunii.

40 — Hotărârile Comisia/Grecia (68/88, EU:C:1989:339, punctul 24), Berlusconi și alții (C-387/02, C-391/02 și C-403/02, EU:C:2005:270, punctul 65), Adeneler și alții (C-212/04, EU:C:2006:443, punctul 94) și Fiamingo și alții (C-362/13, C-363/13 și C-407/13, EU:C:2014:2044, punctele 62 și 64).

41 — Hotărârile Comisia/Grecia (68/88, EU:C:1989:339, punctele 23 și 24) și Berlusconi și alții (C-387/02, C-391/02 și C-403/02, EU:C:2005:270, punctele 64 și 65); a se vedea în același sens Hotărârea SGS Belgium și alții (C-367/09, EU:C:2010:648, punctul 41).

42 — Hotărârea Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punctele 25 și 36).

43 — Articolul 2 alineatul (1) litera (b) din Decizia privind resursele proprii; a se vedea în plus Hotărârile Comisia/Italia (C-132/06, EU:C:2008:412, punctul 39) și Belvedere Costruzioni (C-500/10, EU:C:2012:186, punctul 22), precum și Hotărârea Comisia/Germania (C-539/09, EU:C:2011:733, punctele 71 și 72).

44 — Hotărârea Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punctele 26 și 36).

84. Astfel, nici din cerințele prevăzute de dreptul primar [articolul 4 alineatul (3) TUE și articolul 325 TFUE], nici din dreptul derivat relevant (Regulamentul nr. 2988/95 și Directiva 2006/112) nu rezultă o obligație, sub o formă sau alta, a statelor membre de a pedepsi în mod obligatoriu cu sancțiuni *penale* neregularitățile săvârșite în domeniul TVA-ului. Dimpotrivă, statele membre dispun – sub rezerva prevederilor Convenției PIF⁴⁵ – de libertatea de alegere a sancțiunilor aplicabile, astfel încât în sistemul național există, în principiu, posibilitatea de a se recurge și la o combinație de sancțiuni administrative și penale⁴⁶. Desigur, este inherent noțiunii „sancțiune” faptul că trebuie să se facă mai mult decât simpla colectare a TVA-ului, datorat în orice caz, eventual cu dobânzi de întârziere.

85. Cu toate acestea, sancțiunile aplicate efectiv în statul membru respectiv – indiferent dacă sunt de natură administrativă sau penală – trebuie să fie eficiente, proporționale și disuasive⁴⁷. Este incompatibilă cu cerințele prevăzute de dreptul Uniunii situația în care un stat membru își întemeiază sistemul național de sancționare, format dintr-o combinație de sancțiuni administrative și penale, pe doi piloni care nu întrunesc, nici separat, nici împreună, criteriile privind caracterul eficient, proporțional și disuasiv.

86. Revine instanței de trimitere sarcina să aprecieze dacă sancțiunile prevăzute în cadrul sistemului național sunt eficiente, proporționale și disuasive. În această privință, norma de sancționare în cauză trebuie analizată în fiecare caz în care se ridică această problemă, ținând seama de locul pe care respectiva prevedere îl ocupă în cadrul sistemului normativ în ansamblul său, inclusiv de modul în care se derulează procedura și de particularitățile acesteia în fața diverselor instanțe naționale⁴⁸.

87. Astfel cum am menționat în Concluziile prezentate în cauza Berlusconi și alții⁴⁹, nu există nicio opoziție majoră împotriva posibilității ca statele membre să supună prescripției sancțiunile care trebuie introduse în temeiul dreptului Uniunii, întrucât termenele de prescripție au ca obiectiv asigurarea securității juridice și a protecției inculpaților și nu exclud, în principiu, o aplicare eficientă a sancțiunilor. De altfel, și Regulamentul nr. 2988/95 prevede la articolul 3 o prescripție cu privire la sancțiunile administrative vizate la articolul respectiv.

88. Cu toate acestea, trebuie să se garanteze că normele privind prescripția aplicabile nu subminează, în ansamblul lor, eficacitatea și efectul disuasiv al sancțiunilor prevăzute. Neregularitățile săvârșite în domeniul TVA-ului nu pot fi sancționate, așadar, doar teoretic. Dimpotrivă, sistemul de sancționare trebuie conceput astfel încât orice persoană care furnizează informații incorecte cu privire la TVA sau care participă la activitățile infracționale corespunzătoare trebuie să aibă și temerea efectivă de a fi sancționată⁵⁰.

45 — A se vedea mai jos punctele 92-105 din prezentele concluzii.

46 — Hotărârea Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punctul 34). În conformitate cu articolul 6 din Regulamentul nr. 2988/95, statele membre dispun în continuare de libertatea de a recurge la aplicarea de sancțiuni *penale*.

47 — A se vedea în acest sens – deși într-un alt context – Hotărârile Colson și Kamann (14/83, EU:C:1984:153, punctul 28), Adeneler și alții (C-212/04, EU:C:2006:443, punctele 102-104) și Fiamingo și alții (C-362/13, C-363/13 și C-407/13, EU:C:2014:2044, punctul 61 ultima parte).

48 — A se vedea în acest sens Concluziile noastre prezentate în cauza Berlusconi și alții (C-387/02, C-391/02 și C-403/02, EU:C:2004:624, punctul 91).

49 — A se vedea în acest sens încă o dată Concluziile noastre prezentate în cauza Berlusconi și alții (C-387/02, C-391/02 și C-403/02, EU:C:2004:624, punctul 107).

50 — A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Berlusconi și alții (C-387/02, C-391/02 și C-403/02, EU:C:2004:624, punctul 108).

89. În plus, după cum subliniază în mod întemeiat Comisia, trebuie să se țină seama de posibilele interacțiuni între sancțiunile administrative și cele penale. Așadar, deficiențele din cadrul sistemului de sancționare penal pot avea consecințe negative asupra sistemului de sancționare administrativ. Această situație se regăsește de exemplu atunci când dreptul național prevede că procedura administrativă se suspendă pe durata unei proceduri penale în desfășurare⁵¹ și că aceasta nu mai poate fi continuată ulterior, după împlinirea prescripției acțiunii penale, întrucât infracțiunea respectivă este prescrisă, în acest caz, și în temeiul criteriilor prevăzute de dreptul administrativ.

90. În acest context, merită să fie menționate hotărârile deja pronunțate referitoare la normele italiene privind prescripția în domeniul dreptului fiscal. Potrivit acestora, deși statele membre pot să închidă proceduri fiscale de lungă durată în anumite împrejurări⁵², acestea nu trebuie să renunțe însă, în mod general și nediferențiat, la verificarea operațiunilor taxabile efectuate într-o serie de perioade fiscale, ținând seama de o eventuală obligație de plată a TVA-ului⁵³.

91. În cazul în care, luând în considerare toate aceste elemente, se preconizează că, pentru motive sistemice, o reglementare națională privind prescripția conduce în realitate doar rareori la o aplicare efectivă a unor sancțiuni eficiente proporționale și disuasive, acest lucru contravine obligației generale a statelor membre privind aplicarea unor sancțiuni eficiente pentru încălcările dreptului Uniunii⁵⁴.

2. Obligația specifică de a prevedea sancțiuni de drept penal eficiente

92. Pe lângă obligația generală de aplicare a unor sancțiuni eficiente, examinată mai sus, există, în plus, o obligație specifică a statelor membre de a pedepsi cu sancțiuni *penale* fraudă care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii.

93. Această obligație, de a prevedea sancțiuni penale, rezultă din Convenția PIF, și anume din articolul 2 alineatul (1) din aceasta, care prevede că fraudă care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii se pedepsește cu sancțiuni penale efective, proporționale și disuasive; în cazurile de fraudă gravă trebuie să se prevadă chiar pedepse privative de libertate.

94. Într-adevăr, Consiliul Uniunii Europene interpretează în mod restrictiv domeniul de aplicare al Convenției PIF și intenționează excluderea TVA-ului din acesta. În raportul său explicativ⁵⁵, Consiliul a exprimat punctul de vedere potrivit căruia prin venituri, în sensul Convenției PIF, trebuie să se înțeleagă numai primele două categorii de resurse proprii ale Uniunii, și anume, pe de o parte, taxele vamale și, pe de altă parte, anumite prelevări și taxe percepute în domeniul agriculturii. În schimb, în opinia Consiliului, veniturile Uniunii în sensul Convenției PIF nu includ acele venituri care rezultă din aplicarea unei cote de TVA uniforme valabile pentru toate statele membre, întrucât aceste resurse proprii nu sunt colectate în mod direct pentru Uniune.

51 — Această posibilitate este oferită statelor membre de articolul 6 din Regulamentul nr. 2988/95.

52 — Hotărârea Belvedere Costruzioni (C-500/10, EU:C:2012:186, punctul 28).

53 — Hotărârea Comisia/Italia (C-132/06, EU:C:2008:412, punctele 43-47 și 52).

54 — A se vedea în același sens Concluziile noastre prezentate în cauza Berlusconi și alții (C-387/02, C-391/02 și C-403/02, EU:C:2004:624, punctul 110).

55 — Raportul explicativ referitor la Convenția privind protejarea intereselor financiare ale Comunităților Europene, aprobat de Consiliu la 26 mai 1997 (JO 1997, C 191, p. 1); a se vedea în special explicațiile referitoare la articolul 1 alineatul (1) din convenție (JO 1997, C 191, p. 4, ultimul alineat).

95. Conform opiniei exprimate de Consiliu în raportul său explicativ, care a fost împărtășită și de Germania în cursul ședinței desfășurate în fața Curții, obligația prevăzută de dreptul Uniunii privind aplicarea unor sancțiuni de drept penal nu s-ar aplica în cazul neregularităților săvârșite în domeniul TVA-ului⁵⁶.

96. Cu toate acestea, în cazul raportului explicativ al Consiliului este vorba doar despre exprimarea unei opinii, neobligatorie din punct de vedere juridic, a unei instituții a Uniunii care, în plus, nu este ea însăși parte la Convenția PIF, ci doar a participat la lucrările pregătitoare prin faptul că a elaborat textul convenției și l-a recomandat statelor membre în vederea adoptării în conformitate cu normele lor constituționale [articolul K.3 alineatul (2) litera (c) UE].

97. Prin urmare, raportul explicativ al Consiliului nu poate fi considerat ca fiind o interpretare autentică a Convenției PIF, cu atât mai mult cu cât nici convenția însăși, nici protocolul adițional la aceasta nu fac referire în vreun fel la raportul respectiv. Revine în mod exclusiv Curții sarcina de a da Convenției PIF o interpretare care să aibă efecte obligatorii din punct de vedere juridic în cadrul Uniunii; acest lucru poate fi dedus în primul rând din protocolul adițional la Convenția PIF, care autorizează Curtea să interpreteze convenția respectivă, și rezultă în prezent din articolul 19 alineatul (1) a doua teză și alineatul (3) litera (b) TUE, precum și din articolul 267 TFUE.

98. În opinia noastră, Curtea nu ar trebui să trateze raportul explicativ al Consiliului referitor la Convenția PIF altfel decât ca declarații de presă ale instituțiilor Uniunii referitoare la acte legislative sau ca declarații consemnate în procesul-verbal, făcute cu ocazia adoptării unor astfel de acte: potrivit unei jurisprudențe constante, asemenea comunicate nu pot fi reținute pentru interpretarea unei dispoziții de drept derivat în cazul în care nu se face trimitere la acestea în dispoziția respectivă⁵⁷.

99. Aceasta este situația în speță. Pentru a justifica excluderea TVA-ului din domeniul de aplicare al Convenției PIF, în raportul său explicativ, Consiliul face trimitere în mod exclusiv la împrejurarea că TVA-ul „nu este inclus în resursele proprii care sunt colectate direct pentru [Uniune]”⁵⁸. Tocmai această considerație nu își găsește însă expresia în textul Convenției PIF și nu poate justifica o interpretare restrictivă a domeniului său de aplicare.

100. Dimpotrivă, domeniul de aplicare al Convenției PIF este redactat într-un sens destul de general. Conform articolului 1 alineatul (1) litera (b) din aceasta, domeniul său de aplicare acoperă în general și fără nicio restricție „veniturile” Uniunii referitoare la „resursele” „bugetului său general”. Aceste resurse includ, nu în ultimul rând, și resursele proprii ale Uniunii care rezultă din colectarea TVA-ului⁵⁹. Există astfel o legătură directă între colectarea veniturilor din TVA de către statele membre și punerea la dispoziția bugetului Uniunii a resurselor TVA corespunzătoare⁶⁰.

101. Un domeniu de aplicare interpretat în sens larg prin includerea TVA-ului corespunde, în plus, obiectivului urmărit de Convenția PIF, care vizează în general combaterea fraudei care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii și prin intermediul căruia se urmărește o combatere cât mai eficientă posibil a acestei fraude⁶¹.

56 — În opinia guvernului german, abia propunerea legislativă a Comisiei, aflată încă în curs de adoptare, ar prevedea includerea TVA-ului în categoria materiilor pentru care dreptul Uniunii impune statelor membre obligația de introducere a unor sancțiuni de drept penal: Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului cu privire la protecția intereselor financiare ale Comunității prin intermediul dreptului penal, COM(2001) 272 final (JO C 240 E, p. 125).

57 — Hotărârile Antonissen (C-292/89, EU:C:1991:80, punctul 18), Skov și Bilka (C-402/03, EU:C:2006:6, punctul 42) și Quelle (C-404/06, EU:C:2008:231, punctul 32).

58 — A se vedea în acest sens fragmentul din raportul explicativ publicat în JO 1997, C 191, p. 4, ultimul alineat.

59 — Articolul 2 alineatul (1) litera (b) din Decizia privind resursele proprii.

60 — Hotărârile Comisia/Germania (C-539/09, EU:C:2011:733, punctul 72) și Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punctul 26).

61 — Primul și al doilea considerent ale actului Consiliului privind elaborarea Convenției PIF (JO 1995, C 316, p. 48).

102. În schimb, o limitare a domeniului de aplicare al Convenției PIF doar la cazurile de fraudă survenite în domeniul taxelor vamale și al prelevărilor sau taxelor agricole ar reduce în mod considerabil contribuția acestui instrument juridic la protecția intereselor financiare ale Uniunii. O asemenea interpretare restrictivă a domeniului de aplicare al Convenției PIF, cum pare să aibă în vedere Consiliul, ar contraveni normei potrivit căreia interpretarea propusă de o instituție a Uniunii a unei dispoziții de drept al Uniunii nu poate să aducă atingere efectului util al dispoziției respective⁶².

103. Prin urmare, Convenția PIF instituie o obligație a statelor membre de a pedepsi cu sancțiuni penale cazurile de fraudă care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii săvârșite în domeniul TVA-ului – fiind vorba totuși despre cazuri de fraudă de o anumită gravitate. Această obligație prezintă o importanță deosebită în speță, întrucât simplele sancțiuni administrative – în special amenzile și penalitățile de întârziere –, având în vedere împrejurările care se află adesea la originea cazurilor de fraudă în domeniul TVA-ului, ar putea cu greu să producă *per se* un efect disuasiv suficient. Astfel, numeroase persoane și întreprinderi care sunt implicate în asemenea cazuri de fraudă se află în orice caz într-o situație financiară foarte precară.

104. Revine instanței de trimitere sarcina să aprecieze dacă sancțiunile de drept penal prevăzute în sistemul național sunt „efective, proporționale și disuasive” în sensul articolului 2 alineatul (1) din Convenția PIF. În această privință sunt valabile considerațiile formulate mai sus⁶³: dispoziția respectivă privind sancționarea trebuie analizată în fiecare caz în care se ridică această problemă, ținând cont de locul pe care respectiva prevedere îl ocupă în cadrul sistemului normativ în ansamblul său, inclusiv de modul în care se derulează procedura și de particularitățile acesteia în fața diverselor instanțe naționale.

105. În cazul în care se preconizează că, pentru motive sistemice, o reglementare națională privind prescripția conduce în realitate doar rareori la o aplicare efectivă a unor sancțiuni eficiente, proporționale și disuasive, acest lucru contravine obligației statelor membre, care rezultă din articolul 2 din Convenția PIF, privind prevederea unor sancțiuni de drept penal eficiente pentru fraudă care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii.

C – Efectele eventualei incompatibilități cu dreptul Uniunii a reglementării naționale privind prescripția asupra litigiului principal

106. În cazul în care, ținând seama de criteriile descrise mai sus, instanța de trimitere ar urma să ajungă la concluzia că reglementarea națională privind prescripția și în special dispoziția, evidențiată în cererea de decizie preliminară, a articolului 160 ultimul alineat din Codice penale, în versiunea care rezultă din Legea nr. 251/2005, este contrară dreptului Uniunii, trebuie să se examineze în final care sunt efectele generate de aceasta asupra litigiului principal.

107. Potrivit unei jurisprudențe constante, instanțele naționale au obligația de a asigura efectul deplin al dreptului Uniunii⁶⁴.

108. În acest scop, instanțelor menționate le revine în primul rând obligația de a interpreta și de a aplica dreptul intern, în ansamblul său, în conformitate cu dreptul Uniunii. În această privință, instanțele naționale trebuie să interpreteze dreptul intern, în măsura posibilului, în lumina textului și a finalității dispozițiilor de drept al Uniunii relevante, pentru a atinge rezultatul urmărit de acestea⁶⁵.

62 — Hotărârea Comisia/Belgia (C-437/04, EU:C:2007:178, punctul 56 ultima parte).

63 — A se vedea punctele 86-90 din prezentele concluzii.

64 — Avizul 1/09 (EU:C:2011:123, punctul 68); în special în ceea ce privește directivele, a se vedea în plus, printre altele, Hotărârea Küçükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, punctul 48).

65 — În ceea ce privește interpretarea în conformitate cu dreptul primar, a se vedea Hotărârile Murphy și alții (157/86, EU:C:1988:62, punctul 11) și ITC (C-208/05, EU:C:2007:16, punctul 68); în ceea ce privește interpretarea în conformitate cu dreptul derivat, a se vedea Hotărârile Marleasing (C-106/89, EU:C:1990:395, punctul 8), Pfeiffer și alții (C-397/01-C-403/01, EU:C:2004:584, punctul 113), Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punctul 24) și Asociația Accept (C-81/12, EU:C:2013:275, punctul 71).

Instanțele naționale au obligația să facă tot ce ține de competența lor, luând în considerare ansamblul dreptului intern și aplicând metodele de interpretare recunoscute de acesta, pentru a garanta efectivitatea deplină a cerințelor de dreptul Uniunii și pentru a identifica o soluție conformă cu finalitatea urmărită de dreptul Uniunii⁶⁶.

109. Instanța de trimitere trebuie să examineze în special aspectul dacă, prin interpretarea în conformitate cu dreptul Uniunii, se poate ajunge la un rezultat care conduce la o suspendare a prescripției cât timp instanțele penale italiene – sau cel puțin anumite organe judiciare – sunt sesizate cu litigiul principal.

110. Obligația de interpretare în conformitate cu dreptul Uniunii este limitată însă de principiile generale de drept și nu poate fi utilizată ca temei pentru o interpretare *contra legem* a dreptului național⁶⁷.

111. În cazul în care, în cadrul interpretării dreptului național, instanța națională nu ar putea ajunge la un rezultat în conformitate cu dreptul Uniunii, aceasta are obligația de a asigura efectul deplin al dreptului Uniunii, înlăturând, dacă este necesar, din oficiu, aplicarea oricărei dispoziții contrare a legislației naționale, chiar ulterioară, fără a trebui să solicite sau să aștepte eliminarea prealabilă a acestora pe cale legislativă sau prin orice alt procedeu constituțional⁶⁸.

112. Dacă este cazul, instanța de trimitere ar trebui, așadar, să lase neaplicată în cauza principală o dispoziție precum articolul 160 ultimul alineat din Codice penale, în versiunea care rezultă din Legea nr. 251/2005, în cazul în care această dispoziție ar fi expresia unei deficiențe sistemice care împiedică atingerea unui rezultat în conformitate cu dreptul Uniunii din cauza unor termene de prescripție excesiv de scurte.

113. Se impune însă o examinare mai atentă și a problemei dacă un astfel mod de abordare se opune principiilor generale ale dreptului Uniunii, și anume principiului legalității pedepselor (*nullum crimen, nulla poena sine lege*). Acest principiu face parte dintre principiile generale de drept care au la bază tradițiile constituționale comune ale statelor membre⁶⁹ și care, conform articolului 49 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, a dobândit între timp statut de drept fundamental al Uniunii. Conform principiului omogenității [articolul 52 alineatul (3) prima teză din cartă], la interpretarea articolului 49 din cartă trebuie să se țină seama și de articolul 7 din Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO), precum și de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului cu privire la acest articol.

114. Principiul legalității pedepselor prevede că nimeni nu poate fi condamnat pentru o acțiune sau omisiune care, în momentul săvârșirii, nu constituia infracțiune potrivit dreptului intern sau dreptului internațional și că nu se poate aplica o pedeapsă mai mare decât cea aplicabilă la momentul săvârșirii infracțiunii [articolul 49 alineatul (1) prima și a doua teză din cartă]. De aici se deduce norma potrivit căreia directivele nu pot fi utilizate în mod direct pentru a motiva sau a înăspri sancționarea⁷⁰.

66 — Hotărârile Pfeiffer și alții (C-397/01-C-403/01, EU:C:2004:584, punctele 115-119), Adeneler și alții (C-212/04, EU:C:2006:443, punctul 111), Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punctul 27), Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, punctul 38) și Schoenimport „Italmoda” Mariano Previti (C-131/13, C-163/13 și C-164/13, EU:C:2014:2455, punctul 52); a se vedea în mod similar Hotărârea von Colson și Kamann (14/83, EU:C:1984:153, punctul 28: „în limitele marjei de apreciere conferite de dreptul național”).

67 — Hotărârea Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, punctul 39); a se vedea în plus Hotărârile Kolpinghuis Nijmegen (80/86, EU:C:1987:431, punctul 13) și Adeneler și alții (C-212/04, EU:C:2006:443, punctul 110).

68 — Hotărârile Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, punctele 21 și 24), Melki și Abdeli (C-188/10 și C-189/10, EU:C:2010:363, punctul 43) și Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punctul 45).

69 — Hotărârile Advocaten voor de Wereld (C-303/05, EU:C:2007:261, punctul 49) și Intertanko și alții (C-308/06, EU:C:2008:312, punctul 70).

70 — Hotărârile X (14/86, EU:C:1987:275, punctul 20), Kolpinghuis Nijmegen (80/86, EU:C:1987:431, punctul 13), X (C-74/95 și C-129/95, EU:C:1996:491, punctul 24), Berlusconi și alții (C-387/02, C-391/02 și C-403/02, EU:C:2005:270, punctul 74), precum și Grøngaard și Bang (C-384/02, EU:C:2005:708, punctul 30).

115. Spre deosebire de opiniile exprimate de domnul Anakiev și de guvernul italian, într-un caz precum cel din speță nu există însă temerea privind existența unei încălcări a principiului legalității pedepselor, întrucât acest principiu impune doar din punctul de vedere al dreptului material ca legea să definească în mod clar infracțiunile și pedepsele pentru acestea⁷¹. Dispozițiile privind prescripția nu conțin însă niciun element cu privire la posibilitatea de sancționare a unui comportament și nici cu privire la durata pedepsei, ci doar cu privire la urmărirea unei infracțiuni, și nu intră, prin urmare, în domeniul de aplicare al principiului *nullum crimen, nulla poena sine lege*⁷². Pentru același motiv, în privința aspectelor referitoare la prescripție nu se aplică nici principiul aplicării retroactive a legii penale mai favorabile [articolul 49 alineatul (1) a treia teză din Carta drepturilor fundamentale⁷³].

116. În acest sens, prezenta cauză se diferențiază, de altfel în mod fundamental, de cauza Berlusconi și alții, în care – spre deosebire de prezenta cauză – era vorba despre o modificare a dispozițiilor *de drept material* prevăzute de dreptul național și în special a limitelor pedepselor aplicabile pentru anumite infracțiuni, ceea ce conducea, printre altele, la aplicarea unor pedepse mai reduse și avea astfel efecte indirecte asupra prescripției acțiunii⁷⁴.

117. În acest context, în situația în care, într-un caz precum cel din speță, cerințele legalității pedepselor sunt pe deplin îndeplinite, sancționarea comportamentului imputat inculpaților și cuantumul pedepsei pe care acesta o implică rezultă însă în continuare din legea penală italiană, mai exact din articolele 2 și 8 din DL 74/2000. Sancționarea sau cuantumul nu rezultă în niciun caz în mod direct din dispoziții de drept al Uniunii precum articolul 4 alineatul (3) TUE și articolul 325 TFUE, Directiva 2006/112, Regulamentul nr. 2988/95 sau Convenția PIF.

118. Spre deosebire de cauza Berlusconi și alții, aplicarea în speță a cerințelor din dreptul Uniunii nu ar crea, așadar, prin ea însăși, obligații în sarcina particularilor și în special nu ar conduce la stabilirea sau la agravarea răspunderii penale a particularilor. Aceasta doar ar elibera – la nivelul dreptului constituțional – autoritățile de urmărire penală de obligațiile contrare dreptului Uniunii.

119. Din principiul legalității pedepselor nu se poate deduce că normele aplicabile privind durata, curgerea și întreruperea prescripției ar trebui întotdeauna stabilite în mod obligatoriu pe baza acelor dispoziții legale care erau în vigoare la momentul săvârșirii faptei. Nu există o încredere legitimă în acest sens.

120. În schimb, perioada în care poate fi urmărită o infracțiune poate fi modificată și după săvârșirea faptei, atât timp cât nu s-a împlinit prescripția⁷⁵. În sfârșit, în speță este valabilă aceeași concluzie ca în cazul aplicării noilor dispoziții procedurale în privința situațiilor de fapt care, deși au debutat în trecut, nu sunt încă încheiate⁷⁶.

71 — Hotărârile *Advocaten voor de Wereld* (C-303/05, EU:C:2007:261, punctul 50), *Intertanko și alții* (C-308/06, EU:C:2008:312, punctul 71) și *Lafarge/Comisia* (C-413/08 P, EU:C:2010:346, punctul 94).

72 — A se vedea în acest sens Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 22 iunie 2000, *Coëme și alții împotriva Belgiei* (cererea nr. 32492/96 și alții, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-VII, punctul 149), și Hotărârea din 17 septembrie 2009, *Scoppola împotriva Italiei* (nr. 2) (cererea nr. 10249/03, punctul 110); în urma Hotărârii Curții Europene a Drepturilor Omului, *Coëme și alții împotriva Belgiei*, a se vedea Curtea Constituțională italiană (Corte costituzionale), hotărârea nr. 236 din 19 iulie 2011, punctul 15; a se vedea în același sens hotărârea pronunțată anterior de Curtea Constituțională Federală germană (BVerfGE 25, punctele 269, 286 și următoarele).

73 — În ceea ce privește consacrarea acestui principiu în tradițiile constituționale comune ale statelor membre, precum și în principiile generale ale dreptului Uniunii, a se vedea în plus Hotărârea Berlusconi și alții (C-387/02, C-391/02 și C-403/02, EU:C:2005:270, punctele 68 și 69), precum și Concluziile noastre prezentate în cauza respectivă (EU:C:2004:624, punctele 155-157). Recent, și Curtea Europeană a Drepturilor Omului a recunoscut acest principiu în cadrul articolului 7 din CEDO (Hotărârea din 17 septembrie 2009, *Scoppola împotriva Italiei* [nr. 2], cererea nr. 10249/03, punctele 105-109).

74 — A se vedea Hotărârea Berlusconi și alții (C-387/02, C-391/02 și C-403/02, EU:C:2005:270, punctele 18-22), precum și Concluziile noastre prezentate în cauza respectivă (EU:C:2004:624, punctul 31).

75 — Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 22 iunie 2000, *Coëme și alții împotriva Belgiei* (cererea nr. 32492/96 și alții, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-VII, punctul 149).

76 — A se vedea în acest sens Hotărârile Meridionale Industria Salumi și alții (212/80-217/80, EU:C:1981:270, punctul 9), *Pokrzeptowicz-Meyer* (C-162/00, EU:C:2002:57, punctul 49), *Molenbergnatie* (C-201/04, EU:C:2006:136, punctul 31) și *Comisia/Spania* (C-610/10, EU:C:2012:781, punctul 45), precum și Concluziile noastre prezentate în cauza *Comisia/Moravia Gas Storage* (C-596/13 P, EU:C:2014:2438, punctele 28-31).

121. În cadrul autonomiei procedurale a statelor membre, în toate situațiile în care nu s-a împlinit încă prescripția⁷⁷ există o marjă de apreciere cu privire la luarea în considerare a aprecierilor făcute în temeiul dreptului Uniunii, marjă pe care instanțele statelor membre trebuie să o exploateze pe deplin la aplicarea dreptului lor intern, cu respectarea principiilor echivalenței și efectivității.

122. Nu este vorba în această privință despre deducerea unor *noi* termene de prescripție în mod *direct* din dreptul Uniunii. În orice caz, articolul 4 alineatul (3) TUE și articolul 325 TFUE nu conțin în acest scop, precum Regulamentul nr. 2988/95 și Convenția PIF, norme suficient de concrete care să permită o aplicare directă în privința particularilor. Aceeași concluzie este valabilă – în temeiul naturii sale juridice – în ceea ce privește Directiva 2006/112⁷⁸.

123. În schimb, gestionarea concretă, conformă cu dreptul Uniunii, a duratei și a curgerii termenelor de prescripție trebuie efectuată conform dreptului intern. În această privință, dreptul Uniunii produce cel mult un *efect indirect* asupra litigiului principal, prin aceea că oferă sprijin instanței naționale în stabilirea direcției în aplicarea dreptului național în conformitate cu dreptul Uniunii.

124. Astfel, nu este vorba despre o anulare completă a prescripției, ci despre aplicarea unei norme corespunzătoare privind prescripția⁷⁹, care face să fie realistă aplicarea unor sancțiuni eficiente, proporționale și disuasive într-un proces echitabil și desfășurat într-un termen rezonabil [articolul 47 al doilea paragraf din Carta drepturilor fundamentale, articolul 6 paragraful 1 prima teză din CEDO].

125. Măsurile pe care instanța de trimitere trebuie să le adopte în această privință pot include în special o aplicare a dispozițiilor privind prescripția *fără* termenul de prescripție absolut prevăzut la articolul 160 ultimul alineat din Codice penale, în versiunea care rezultă din Legea nr. 251/200. Astfel cum am menționat deja⁸⁰, potrivit informațiilor furnizate de Comisie în ședință, se pare că în dreptul italian există într-adevăr infracțiuni – inclusiv în domeniul infracționalității economice – în privința cărora nu se aplică niciun fel de termen de prescripție absolut.

126. În mod alternativ, ar fi posibil să se recurgă la termenele de prescripție pentru infracțiunile fiscale, revizuite între timp și prelungite cu o pătrime, astfel cum rezultă acestea în prezent, în Italia, din Legea nr. 148/2011^{81 82}. În sfârșit, ar mai putea fi avute în vedere normele anterioare privind prescripția, astfel cum rezultau din Codice penale, în versiunea sa *anterioară* Legii nr. 251/2005, care trebuie considerate ca fiind în continuare aplicabile în prezenta cauză.

127. Sarcina de a stabili care dintre aceste modalități diferite trebuie urmată este, în definitiv, un aspect care ține de dreptul intern și de interpretarea acestuia, apreciere care este de competența exclusivă a instanței naționale. Din punctul de vedere al dreptului Uniunii, trebuie să se asigure doar că soluția la care s-a ajuns este identificată în cadrul unui proces echitabil (articolul 47 al doilea paragraf din Carta drepturilor fundamentale, articolul 6 paragraful 1 prima teză din CEDO), într-un mod nediscriminatoriu și că se întemeiază pe criterii clare, inteligibile și general aplicabile.

77 — În cazul inculpatului Anakiev, potrivit informațiilor furnizate de instanța de trimitere, faptele care fac obiectul acțiunii sunt deja prescrise.

78 — Hotărârile Arcaro (C-168/95, EU:C:1996:363, punctul 36), X (C-74/95 și C-129/95, EU:C:1996:491, punctul 23) și Berlusconi și alții (C-387/02, C-391/02 și C-403/02, EU:C:2005:270, punctul 73).

79 — A se vedea în acest sens punctele 87 și 88 din prezentele concluzii.

80 — A se vedea punctul 81 din prezentele concluzii.

81 — A se vedea legea menționată, articolul 2 alineatul 36-vicies semel litera (l) (GURI nr. 216 din 16 septembrie 2011).

82 — Inculpatul a făcut referire la această nouă reglementare în procedura desfășurată în fața Curții.

VII – Concluzie

128. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Tribunale di Cuneo după cum urmează:

- „1) Articolul 4 alineatul (3) TUE și articolul 325 TFUE, Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 și Directiva 2006/112/CE trebuie interpretate în sensul că impun statelor membre obligația de a prevedea sancțiuni eficiente, proporționale și disuasive pentru neregularitățile săvârșite în domeniul taxei pe valoarea adăugată.
- 2) Articolul 2 alineatul (1) din Convenția privind protejarea intereselor financiare ale Comunităților Europene, semnată în Luxemburg la 26 iulie 1995, impune statelor membre obligația de a pedepsi cu sancțiuni penale eficiente, proporționale și disuasive fraudă în domeniul taxei pe valoarea adăugată, care, cel puțin în cazurile de fraudă gravă, trebuie să includă și pedepse privative de libertate.
- 3) O reglementare națională privind prescripția acțiunii care conduce, pentru motive sistemice, în numeroase cazuri, la impunitatea persoanelor responsabile pentru săvârșirea unor fraude în domeniul taxei pe valoarea adăugată este incompatibilă cu prevederea din dreptul Uniunii menționată. În procedurile penale pendinte, instanțele penale trebuie să lase neaplicată o astfel de reglementare.”