

IL CONTRIBUTO DELLA “SAGA TARICCO” ALL’EVOLUZIONE DEL DIBATTITO SULLA COSTRUZIONE DELL’ IDENTITÀ COSTITUZIONALE EUROPEA: CONFLITTO FRA SISTEMI DI TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI E NUOVI PARADIGMI INTERPRETATIVI DEL RAPPORTO FRA GLI ORDINAMENTI

di Vito Rubino

(ricercatore in diritto dell’Unione europea, Università del Piemonte Orientale)

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. La saga Taricco fra Corte di giustizia e Corte costituzionale. 2.1. Il primo rinvio pregiudiziale e la sentenza del 2015. 2.2. La reazione delle Corti nazionali e il secondo rinvio. 3. Alcune precisazioni sull’approccio seguito dalla Corte costituzionale... 4. ... E sulla risposta della Corte di giustizia. 5. Valutazioni conclusive.

1. Sin dagli esordi dell’integrazione europea il problema dell’affermazione del primato e dell’autonomia dell’ordinamento comunitario in relazione alla protezione del “nucleo duro” dei valori tutelati dalle costituzioni nazionali (in particolare con riferimento alla persona) ha generato un acceso confronto/conflitto tanto in ambito giudiziario quanto a livello teorico. Non potendosi per ovvie ragioni ripercorrere in questa sede le tortuose riflessioni che hanno caratterizzato l’evoluzione in materia¹, basti ricordare ai fini che qui interessano come la questione sembrasse da tempo assestata sulla lettura parallela dell’integrazione europea in chiave federalistica, proposta sin dal principio dalla Corte di giustizia², e internazionalistica, preferita dalle Corti costituzionali nazionali³ per ragioni di carattere sistematico. Le soluzioni di compromesso - di volta in volta individuate facendo ricorso al “dualismo”, alla “dottrina della protezione equivalente dei diritti fondamentali” o ad argomentazioni affini - costituivano espressione di una concezione fondamentalmente giuspositivistica del costituzionalismo continentale del secondo dopoguerra e fondavano sull’assenza nel diritto comunitario di norme esplicite a protezione dei diritti umani la pretesa di una “lettura con

¹ La letteratura in materia è sterminata e non può essere, per ovvie ragioni, qui utilmente riepilogata. Sia pertanto consentito rinviare alla manualistica fondamentale in materia, fra cui in particolare i volumi di E. CANNIZZARO, *Il diritto dell’integrazione europea. L’ordinamento dell’Unione*, Torino 2018; L. DANIELE, *Diritto dell’Unione Europea. Sistema istituzionale. Ordinamento. Tutela giurisdizionale. Competenze*, Milano 2018; U. DRAETTA, F. BESTAGNO, A. SANTINI, *Elementi di diritto dell’Unione europea. Parte istituzionale*, Milano 2018; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell’Unione europea*, Torino 2017; U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell’Unione europea*, Bari 2017; R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell’Unione europea*, Bologna 2016; G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell’Unione europea. Parte istituzionale*, Torino 2016.

² La ricostruzione completa della giurisprudenza in materia non è in questa sede utile. Sia consentito a titolo meramente esemplificativo richiamare le sentenze 5 febbraio 1963, causa 26/62, *Van Gend en Loos*, ECLI:EU:C:1963:1; 15 luglio 1964, causa 6/64, *Costa c. ENEL*, ECLI:EU:C:1964:66; 9 marzo 1978, causa 106/77, *Simmenthal*, ECLI:EU:C:1978:49.

³ Si vedano, anche in questo caso a titolo meramente esemplificativo, le sentenze della Corte costituzionale italiana n. 98 del 27.12.1965, *Acciaierie San Michele*; n. 183 del 27.12.1973, *Frontini*; n. 232 del 30.10.1975, *I.C.I.C.*; n. 170 del 8.6.1984, *Granital*; n. 232 del 5.12.1986, *Fragd*; nonché la coeva giurisprudenza costituzionale tedesca, e spec. 29 maggio 1974, *Solange-Klausel*; 22 ottobre 1986, c.d. *Solange-II*, fino alle più recenti pronunce 12 ottobre 1993 sulla legittimità della ratifica del Trattato di Maastricht e 30 giugno 2009 sulla compatibilità del Trattato di Lisbona con la costituzione tedesca.

riserva" dell'integrazione giuridica europea. Di conseguenza attribuivano alle Corti costituzionali degli Stati membri il delicato compito di "sorvegliare" costantemente lo sviluppo e l'applicazione dei Trattati per garantire la salvaguardia del nucleo di valori costituenti l'identità nazionale in materia, fra i quali *in primis* le norme poste a tutela della libertà e della dignità individuale.

In quest'ottica poteva trovare spiegazione anche lo strumento ultimo dei c.d. "controlimiti costituzionali", ossia la possibilità che in casi estremi questa attività di vaglio potesse condurre allo sbarramento dell'ingresso degli effetti giuridici dell'ordinamento comunitario nell'ordinamento interno, in un'ottica senz'altro influenzata da un certo nazionalismo giuridico.

Com'è noto l'approccio in questione ha perso progressivamente aderenza con l'evoluzione giuridica dell'ordinamento Ue, via via che quest'ultimo è andato a sua volta strutturandosi - anche sul piano formale - in chiave protettiva dell'individuo, al punto da rendere urgente una rivisitazione del tema, in particolare a seguito dell'approvazione della Carta di Nizza e della sua successiva equiparazione giuridica ai Trattati.

La c.d. "saga Taricco" - ossia l'insieme delle sentenze e delle ordinanze scaturite da un primo rinvio pregiudiziale disposto dal GUP di Cuneo nel 2014⁴ per valutare la compatibilità della normativa italiana in materia di prescrizione dei reati sull'evasione dell'IVA con la disciplina europea della concorrenza e sugli aiuti di Stato - si inserisce in questo contesto, avendo generato l'incidente che ha fatto riemergere il tema dei "controlimiti" con riferimento alla problematica sovrapposizione di norme che presiedono alla tutela interordinamentale dei diritti umani.

In particolare la vicenda ha posto sotto i riflettori le criticità legate ad una concezione dei rapporti fra gli ordinamenti ormai inadeguata a descrivere la complessità del sistema in cui si inserisce la tutela transfrontaliera della persona, sicché le conclusioni della giurisprudenza possono costituire in realtà punto di partenza per una riflessione più ampia sul costituzionalismo europeo contemporaneo.

2. Il problema del potenziale conflitto fra sistemi di tutela dei diritti fondamentali richiede anzitutto una sintetica ricostruzione dell'ambito entro cui la vicenda *Taricco* è stata affrontata e risolta.

Attraverso l'analisi delle posizioni della Corte di giustizia e della Corte costituzionale è, infatti, possibile cogliere la distanza tutt'oggi esistente fra i due approcci al riguardo e tracciare alcune linee di possibile ricomposizione del quadro giuridico d'insieme in chiave di prospettiva.

2.1. Come accennato in precedenza, l'intera sequenza giurisprudenziale in esame trae origine dalla sentenza dell'8 settembre 2015⁵ con la quale la Corte di giustizia, in risposta ai quesiti

⁴ Si tratta, com'è noto, dell'ordinanza 17 gennaio 2014 del Tribunale di Cuneo, Ufficio del Giudice per l'Udienza Preliminare, est. Boetti, pubblicata on line all'indirizzo http://penalecontemporaneo.it/upload/1391714331rinvio_pregiudiziale_Cuneo.pdf

⁵ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 8 settembre 2015, in causa C-105/14, *Ivo Taricco et al.*, in *Racc. digit.*, ECLI:EU:C:2015:555. La sentenza è stata annotata da numerosissimi commentatori, in particolare in Italia. Non essendo possibile in questa sede riepilogare utilmente tutti i lavori in merito, sia consentito fare riferimento sinteticamente alle principali opere collettanee che di recente hanno raccolto la più autorevole dottrina in materia, fra le quali C. AMAFITANO (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione europea e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*, Milano 2018; A. BERNARDI (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Napoli 2017; A. BERNARDI, C. CUPELLI (a cura di), *Il caso Taricco e il dialogo tra Corti. L'ordinanza 24/2017 della Corte costituzionale*, Napoli 2017; I. PELLIZZONE (a cura di), *Principio di legalità penale e diritto costituzionale. Problemi attuali*, Milano 2017, ed *ivi* per ult. cit.

del GUP di Cuneo, ha dichiarato l'efficacia diretta dell'art. 325 TFUE concernente la tutela degli interessi finanziari dell'Unione e precisato di conseguenza l'obbligo di disapplicazione di ogni eventuale normativa nazionale in contrasto, ivi inclusa la disciplina della prescrizione dei reati ove da ciò non possa derivare una compressione dei diritti fondamentali dell'imputato⁶.

A seguito del pronunciamento (e delle sue prime applicazioni in giudizi nazionali pendenti) la Corte d'Appello di Milano prima e la Corte di Cassazione⁷ poi hanno ritenuto di poter ravvisare un conflitto fra la norma Ue in questione come interpretata dalla Corte e il principio di legalità contenuto nell'art. 25 della Costituzione. Di conseguenza hanno rimesso alla Corte costituzionale la questione di illegittimità della legge di ratifica del Trattato di Lisbona nella parte in cui consentirebbe l'eventuale ingresso nel nostro ordinamento di disposizioni in contrasto con la riserva di legge, la tassatività e l'irretroattività delle norme penali.

Si trattava, dunque, di un nuovo caso di ricorso ai c.d. controlimiti costituzionali, invocati per tutelare i diritti fondamentali degli imputati derivanti dalla natura sostanziale e non meramente processuale riconosciuta dal nostro ordinamento all'istituto giuridico della prescrizione⁸. Quest'ultima circostanza, a giudizio dei remittenti, non era stata adeguatamente soppesata dalla Corte di giustizia, lasciando intravedere margini per una interpretazione adeguatrice della regola tracciata dalla sentenza Taricco.

Com'è noto la Corte costituzionale ha colto questo spiraglio con una formula orientata a suggerire una via d'uscita alla contrapposizione: con ordinanza 24/2017⁹, infatti, ai giudici del Lussemburgo veniva chiesto di "confermare" la conformità del diritto dell'Unione europea alla nostra costituzione tanto con riferimento ai diversi profili della "legalità", quanto alla necessità di non delegare al giudice ordinario l'accertamento caso per caso dei limiti del primato del diritto dell'Unione europea in relazione alla tutela dei diritti fondamentali della persona¹⁰.

⁶ Cfr. il punto 53 delle motivazioni della sentenza. Il controllo viene, in questo senso, attribuito dalla Corte ai giudici nazionali caso per caso.

⁷ Cfr. l'ordinanza della Corte d'appello di Milano 18 settembre 2015, n. 339 reg. ord. 2015., pubblicata on line su *Diritto penale contemporaneo* all'indirizzo www.penalecontemporaneo.it/upload/1442596551Ord_rim_18.9.15.pdf, nonché l'ordinanza della Corte di Cassazione 8 luglio 2016, n. 212, reg. ord. 2016, disponibile sul sito della Corte costituzionale all'indirizzo http://www.cortecostituzionale.it/schedaOrdinanze.do?anno=2016&numero=2128&numero_parte=1.

⁸ Questo profilo, sebbene determinante ai fini della qualificazione della fattispecie nei termini precisati, esula dalle finalità del ragionamento qui sviluppato e, dunque, non potrà essere oggetto per ovvie ragioni di approfondimento. Basti al riguardo ricordare che la Corte di giustizia, nella prima sentenza *Taricco*, aveva interpretato la prescrizione alla luce degli orientamenti della Corte EDU, quale causa di estinzione del processo insuscettibile – come tale – di ingenerare legittimi affidamenti negli imputati. Cfr. in merito il punto 57 della sentenza e la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ivi rich.

⁹ Cfr. l'ordinanza della Corte costituzionale n. 24 del 2017 nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 2 della legge 2 agosto 2008 n. 130, on line sul sito della Corte cost., www.cortecostituzionale.it.

¹⁰ In particolare la Corte, dopo aver affermato che «il diritto dell'Unione e le sentenze della Corte di giustizia che ne specificano il significato ai fini di un'uniforme applicazione, non possono interpretarsi nel senso di imporre allo Stato membro la rinuncia ai principi supremi del suo ordine costituzionale» (cfr. p. 5 dell'ordinanza), afferma che «il convincimento di questa Corte, del quale si chiede conferma alla Corte di giustizia, è che con tali asserzioni» [concernenti il punto 53 della sentenza CGUE *Taricco* relativo alle attività di controllo da parte del giudice nazionale circa il rispetto dei diritti fondamentali

L'ordinanza ventilava, in caso di risposta negativa, la possibilità di accogliere le richieste di declaratoria di incostituzionalità pervenute alla Corte, determinando una drammatica ed inusitata rottura fra i due ordinamenti.

In effetti con la sentenza 5 dicembre 2017 *M.A.S. e M.B.*¹¹, la Corte di giustizia con argomentazioni in premessa giudicate da molti commentatori poco "eleganti" sottese a giustificare un capovolgimento di orientamenti, addossava alla lacunosità dell'ordinanza di rinvio pregiudiziale del Tribunale di Cuneo la responsabilità degli equivoci generati dalla sua precedente pronuncia e individuava una strada per ricucire lo strappo apparentemente conforme alle aspettative della Corte costituzionale: nelle motivazioni si legge, infatti, che per un verso il principio di legalità, parte integrante del diritto UE e tutelato dalla Carta di Nizza, doveva intendersi quale preclusione assoluta al prodursi di effetti giuridici in *malam partem* nei confronti degli imputati di giudizi pendenti al momento del deposito della sentenza *Taricco*.

Per altro verso la disapplicazione delle norme penali sulla prescrizione nei procedimenti a venire- astrattamente ipotizzabile, stante il "chiarimento" sulla portata dell'art. 325 TFUE- avrebbe dovuto essere comunque subordinata ad un preventivo giudizio di conformità al principio di determinatezza (in termini anzitutto di "prevedibilità") secondo regole comuni al diritto Ue e al diritto nazionale.

Il "dialogo" si è, quindi, concluso da ultimo con la sentenza n. 115/2017 della Corte costituzionale¹², con la quale, ribadite le argomentazioni "nazionalistiche" dell'ordinanza 24/17, è stata comunque dichiarata l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dai giudici remittenti sotto il duplice profilo dell'inapplicabilità della *Taricco* ai giudizi pendenti in base ai due elementi essenziali della legalità in materia penale (irretroattività e della necessaria determinatezza della norma), nonché, in prospettiva, anche per quelli a venire in funzione della impossibilità di superare la riserva di legge affidando al giudice di cognizione la funzione di rendere prevedibile il contenuto della disciplina applicabile attraverso l'integrazione giurisprudenziale.

3. Così riepilogata la vicenda, appare necessario ai fini che qui interessano concentrarsi preliminarmente sull'attuale approccio della Corte costituzionale al tema della potenziale concorrenza di norme appartenenti a sistemi giuridici diversi e relative alla tutela dei diritti fondamentali della persona.

Nell'ordinanza 24/2017 la Corte afferma chiaramente che: 1) né il diritto dell'Unione europea, né le sentenze della Corte di giustizia che ne precisano il significato possono essere interpretati nel senso di imporre allo Stato membro la rinuncia ai principi supremi del suo ordine costituzionale, siccome nei Trattati risulta iscritto un vincolo al rispetto di quest'ultimo (cfr. art. 4.2. TUE), e, d'altra parte, le tradizioni costituzionali comuni concorrerebbero a determinare lo stesso contenuto dell'*acquis* comune in chiave assai diversa da quella prospettata dalla sentenza *Taricco*; 2) in questo senso l'esclusione dell'obbligo per i giudici di disapplicare le disposizioni sulla prescrizione per far salvi gli effetti diretti dell'art. 325 TFUE e il primato del diritto Ue non deriverebbe da una interpretazione "alternativa" di quest'ultimo, ma «esclusivamente dalla circostanza, in sé estranea all'ambito materiale di

dell'imputato] «si sia inteso affermare che la regola tratta dall'art. 325 TFUE è applicabile solo se è compatibile con l'identità costituzionale dello Stato membro, e che spetta alle competenti autorità di quello Stato farsi carico di una siffatta valutazione» (cfr. p. 6 dell'ordinanza).

¹¹ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 5 dicembre 2017, in causa C-42/17, *M.A.S. e M.B.*, in *Racc. digit.* ECLI:EU:C:2017:936.

¹² Cfr. la sentenza della Corte costituzionale n. 115 anno 2018, disponibile on line sul sito della Corte all'indirizzo <http://www.cortecostituzionale.it>.

applicazione del diritto dell'Unione europea, che l'ordinamento italiano attribuisce alla disciplina sulla prescrizione il carattere di norma del diritto penale sostanziale», con conseguente suo assoggettamento al principio di legalità contenuto nell'articolo 25 comma secondo della Costituzione.

Una simile qualificazione, interamente riconducibile a scelte "sovrane" del legislatore nazionale, chiarisce come la Corte costituzionale abbia mantenuto nella sostanza inalterato nel tempo il proprio approccio ai conflitti interordinamentali definito con la giurisprudenza *Frontini*: l'interpretazione data alla sentenza della Corte di giustizia *Taricco* contiene l'intero ragionamento nell'alveo della presunzione di conformità assiologica fra i due ordinamenti a condizione che quello dell'Unione rispetti il più elevato standard di tutela accordato dalla Costituzione italiana agli imputati, ossia, in definitiva, con riferimento solo a quest'ultima in caso di contrasto¹³.

Al di là delle sfumature semantiche improntate a maggiore o minore cautela, l'ordinanza 24/2017 e la sentenza 115/2018 affermano in altre parole che la Costituzione rimane il fondamento ultimo dell'efficacia del diritto dell'Unione europea nel nostro ordinamento, influenzandone in modo determinante la lettura; sicché le fonti Ue - ove non specificamente derivanti da un accordo fra gli Stati membri, come nel caso dell'armonizzazione¹⁴ - dovrebbero risultare condizionate negli effetti dall'imprescindibile rispetto dei valori fondamentali nazionali di cui le Corti costituzionali risulterebbero ultime/uniche garanti, essendo espressione di una specifica identità valoriale.

4. L'approccio della Corte di giustizia, apparentemente non di rottura rispetto a questa posizione, si colloca in realtà in una prospettiva assai diversa da quella della nostra Corte costituzionale.

¹³ Cfr. sul punto, in particolare, l'ord. 24/2017 laddove si afferma che «la Costituzione italiana conferisce al principio di legalità penale un oggetto più ampio di quello riconosciuto dalle fonti europee, perché non è limitato alla descrizione del fatto di reato e alla pena, ma include ogni profilo sostanziale concernente la punibilità. Appare a ciò conseguente che l'Unione rispetti questo livello di protezione dei diritti della persona, sia in ossequio all'articolo 53 della Carta di Nizza (...) sia perché, altrimenti, il processo di integrazione europea avrebbe l'effetto di degradare le conquiste nazionali in tema di libertà fondamentali e si allontanerebbe dal suo percorso di unificazione del segno del rispetto dei diritti umani (art. 2 TUE). Al contrario, la Corte di giustizia ha riconosciuto che le modalità con le quali ciascuno Stato membro tutela i diritti fondamentali della persona, anche quando questo comporta una restrizione alle libertà attribuite dai Trattati, non devono necessariamente essere le stesse. Ogni Stato membro protegge tali diritti in conformità al proprio ordinamento costituzionale (...)» (cfr. p. 7 dell'ordinanza).

¹⁴ La Corte ha richiamato esplicitamente nella sentenza il precedente "Melloni" della Corte di giustizia (cfr. sentenza della Corte di giustizia Ue 26 febbraio 2013 in causa C-399/11, *Stefano Melloni c. Ministero Fiscal*, in *racc. digit.* ECLI:EU:C:2013:107), per spiegare le ragioni di diversità fra le due fattispecie, essenzialmente riconducibili alla mancanza di armonizzazione delle normative europee sulla prescrizione dei reati concernenti l'evasione dell'IVA. In particolare secondo la nostra Corte costituzionale l'impossibilità di garantire l'applicazione dello standard minimo nazionale di protezione dell'imputato contumace nel caso *Melloni* derivava dal fatto che «una soluzione opposta avrebbe inciso direttamente sulla portata della Decisione quadro 26 febbraio 2009, n. 2009/299/GAI (...), e avrebbe perciò comportato la rottura dell'unità del diritto dell'Unione in una materia basata sulla reciproca fiducia in un assetto normativo uniforme. Viceversa il primato del diritto dell'Unione non è posto in discussione» nel caso *Taricco* «perché (...) non è in questione la regola (...) desunta dall'art. 325 TFUE, ma solo l'esistenza di un impedimento di ordine costituzionale alla sua applicazione diretta da parte del giudice» (cfr. p. 7 ordinanza 24/2017).

A prescindere dal significato che si voglia attribuire alla prima sentenza *Taricco*, non pare infatti discutibile il fatto che la reazione da questa generata abbia spinto i giudici del Lussemburgo ad anteporre ad ogni valutazione nel merito delle norme in discussione la pura e semplice difesa della tradizionale lettura federalistica dell'integrazione europea.

Nelle conclusioni del 18 luglio 2017, l'Avvocato generale Bot aveva proposto alla Corte di non prendere in considerazione il principio di legalità come elemento costitutivo della identità nazionale o costituzionale italiana (e, dunque, di escludere la rilevanza dell'art. 4.2 TUE) in quanto semplice espressione- nei termini esplicitati dall'ordinanza 24/2017 Corte Cost.- di una «concezione esigente della tutela di un diritto fondamentale»¹⁵.

L'argomento non è stato tuttavia accolto dalla Corte di giustizia, che ha preferito individuare una soluzione al problema tutta interna al diritto dell'Unione europea.

Nella sentenza *M.A.S.*, infatti, il principio di legalità viene ricostruito nei suoi tratti essenziali con riferimento all'articolo 49 della Carta interpretato alla luce dell'art. 7 par. 1 CEDU.

La Corte lo ha, quindi, considerato in termini di limite (o, come è stato giustamente osservato¹⁶, di eccezione) al primato, effettuando un vero e proprio bilanciamento fra norme di pari rango ispirato a criteri costituzionali e regolato dalla proporzionalità.

In questo contesto si è riservata implicitamente il compito esclusivo di valutare caso per caso i conflitti fra norme primarie del diritto Ue anche quando in giuoco vi siano i diritti fondamentali dell'individuo, onde garantire l'unitarietà e l'effettività di quest'ultimo in una fase assai dinamica dell'integrazione europea quale quella attuale.

Lo spazio lasciato alle giurisdizioni nazionali nell'impostazione descritta è, dunque, minimo: ai giudici degli Stati membri viene in effetti delegata solo la funzione di applicare il risultato di una simile valutazione (o, a seconda dei casi, di chiederla con lo strumento del rinvio pregiudiziale); la Corte costituzionale può concorrere a questa attività senza, tuttavia, poter rivendicare alcuna competenza esclusiva in materia¹⁷, essendo, in definitiva, l'ambito entro

¹⁵ Cfr. le conclusioni dell'Avvocato generale della Corte di giustizia Ue YVES BOT presentate il 18 luglio 2017 in causa C-42/17, *procedimento penale a carico di M.A.S. e M.B.*, in *Racc. digit.*, ECLI:EU:C:2017:564, ove si precisa che «non si deve confondere quanto rientra in una concezione esigente della tutela di un diritto fondamentale con una lesione dell'identità nazionale o, più precisamente, dell'identità costituzionale di uno Stato membro. Nel caso di specie viene certamente in rilievo un diritto fondamentale protetto dalla Costituzione italiana la cui importanza non può essere sottovalutata, ma questo non significa, di per sé, che debba essere presa in considerazione l'applicazione dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE» (cfr. punto 179).

¹⁶ Cfr. sul punto L.S. ROSSI, *M.A.S. e M.B. e la torre di Babele: alla fine le Corti si comprendono...pur parlando lingue diverse*, in C. AMALFITANO, *Primato... cit.*, p. 162.

¹⁷ La conclusione appare scontata, ma apre la porta a ulteriori futuri conflitti ove si consideri quanto diversamente opinato dalla nostra Corte costituzionale nella sentenza 269/2018, laddove ha, invece, affermato che «le violazioni dei diritti della persona postulano la necessità di un intervento erga omnes di questa Corte, anche in virtù del principio che situa il sindacato accentratore di costituzionalità delle leggi a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.). La Corte giudicherà alla luce dei parametri interni ed eventualmente di quelli europei (ex artt. 11 e 117 Cost), secondo l'ordine di volta in volta appropriato, anche al fine di assicurare che i diritti garantiti dalla citata Carta dei diritti siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali (...). In linea con questi orientamenti, questa Corte ritiene che, laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità costituzionale tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, debba essere sollevata questione di legittimità costituzionale, fatto salvo il ricorso al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 267 TFUE». Per un primo commento a questa ulteriore conseguenza della giurisprudenza *Taricco* si vedano, ex multis, i

cui sorge e deve essere risolto il conflitto fra le norme rilevanti pienamente parte del diritto dell'Unione europea.

5. La diversità delle posizioni espresse dalle due Corti sollecita alcune considerazioni sull'adeguatezza della soluzione trovata ai casi esaminati non tanto in relazione al problema circoscritto della normativa italiana sulla prescrizione (la cui natura "tormentata" è testimoniata anche dai più recenti sviluppi legislativi¹⁸, che sembrano non aver colto il cuore del problema ignorando i suggerimenti dei commentatori penalisti e processualisti che si sono occupati della vicenda¹⁹), quanto, più in generale, con riferimento al tema - altrettanto impellente - della definizione del perimetro giuridico entro cui deve essere collocata la tutela dei diritti fondamentali in Europa oggi, e della conseguente necessità di aggiornare i relativi approcci metodologici e teorici.

Il nodo concettuale della saga *Taricco* è, infatti, individuabile proprio nella prospettiva attraverso la quale possono essere esaminate e risolte le questioni attinenti la protezione della persona in funzione degli sviluppi più recenti dell'integrazione europea e della complessità interordinamentale che ha generato.

La sentenza del 2015 della Corte di giustizia è stata accolta dalla dottrina internistica più sensibile al tema con l'auspicio di un contenimento dell'invasività del diritto dell'Unione europea e del ruolo della Corte stessa laddove si verificano sovrapposizioni con le

lavori di A. RUGGERI, Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017), in *Rivista di Diritti Comparati*, n. 3/2017, p. 234 ss.; U. VILLANI, Limitazioni di sovranità, "controlimiti" e diritti fondamentali nella Costituzione italiana, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017, p. 489 ss.; P. MENGOZZI, Norme costituzionali e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: un'incomprensione temporanea tra Corte costituzionale italiana e Corte di giustizia?, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, p. 675 ss.; F. POLEGRI, Il principio del sindacato accentrato della Consulta in caso di contrasto tra diritto nazionale e Carta di Nizza: considerazioni sulla sentenza n. 269/2017 della Corte costituzionale, *ibidem*, p. 803 ss.

¹⁸ Ci si riferisce, ovviamente, alla recentissima legge n. 3 del 9 gennaio 2019, recante "misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici", in *GURI* n. 13 del 16 gennaio 2019, che prevede a partire dal 2020 la sospensione del corso della prescrizione dalla data di pronuncia della sentenza di primo grado (sia di condanna che di assoluzione) o dal decreto di condanna, fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o alla data di irrevocabilità del decreto penale.

¹⁹ Anche in questo caso la letteratura è sterminata. Ci si limiterà, quindi, a citare *ex multis* sul punto, G. L. GATTA, Una riforma dirompente: stop alla prescrizione del reato nei giudizi di appello e di cassazione. Legge 9 gennaio 2019, n. 3 (art. 1, lett. d, e, f), in *Diritto penale contemporaneo*, 21 gennaio 2019, www.dirittopenalecontemporaneo.it; S. QUATTROCOLO, *Nelle vicende Taricco e Taricco bis uno spunto non sufficientemente valorizzato*, in C. AMALFITANO, *Primato del diritto... cit.*, p. 205 ss.; E. LUPO, *La sentenza europea c.d. Taricco-bis: risolti i problemi per il passato, rimangono aperti i problemi per il futuro*, in *Diritto penale contemporaneo*, www.dirittopenalecontemporaneo.it, 22 dicembre 2017, p. 109 ss.; A. CAVALIERE, Le nuove disposizioni "emergenziali" in materia di prescrizione del reato, in *La Legislazione Penale*, www.la legislazione penale.it, 2018, p. 12 ss.; S. ZIRULIA, voce "La riforma della prescrizione del reato", in R. GAROFOLI, T. TREU, *Libro dell'anno del diritto*, Roma 2018, p. 113 ss.; D. PULITANÒ, La posta in giuoco nella decisione della Corte costituzionale sulla sentenza Taricco, in *Diritto penale contemporaneo*, 1/2016, p. 230; F. TOMASELLO, Per una riforma della prescrizione: le opzioni sul tappeto, in *Diritto penale contemporaneo*, 2013, ed *ivi per ult. cit.*

disposizioni a tutela dei due elementi assiologici fondamentali alla base del sistema valoriale costituente l’identità costituzionale nazionale: libertà e autonomia dall’individuo²⁰.

In quest’ottica la regola *Taricco* è stata definita pericolosa, sbagliata e persino “sovversiva”, perché foriera di un disordine interordinamentale ingovernabile e di un possibile travolgimento di principi costituzionali irrinunciabili non riconducibile a scelte consapevoli e autentiche dei Parlamenti nazionali.

Si tratta, a ben vedere, di una lettura espressione di una impostazione teorica risalente, in cui i sistemi giuridici si relazionano fra loro in termini di apertura-chiusura, di gerarchia e, in definitiva, di criteri di dipendenza-precedenza.

L’integrazione europea, nella sua attuale consistenza, può in quest’ottica essere facilmente percepita come una minaccia, perché riproduce gli avversati paradigmi del diritto internazionale contemporaneo ritenuto eccessivamente invasivo, autoreferenziale e fautore di una proliferazione di norme e di attori-fonte che destabilizzano l’assetto ordinamentale rendendo vaga ed incerta la base giuridica per la protezione della persona²¹.

La logica conseguenza di un simile approccio non può che essere la sollecitazione di un nuovo “protagonismo” della giurisprudenza costituzionale nazionale, invocata per ripristinare le architetture costituzionali sovvertite, creare deroghe generali per riservare ambiti normativi alla esclusiva sovranità degli Stati, tutelare i profili identitari erigendo barriere contro lo scardinamento del sistema provocato da livelli decisionali ritenuti lontani dalla volontà popolare.

Per drammatici (e sotto certi profili esagerati) che possano sembrare i toni in questione, non c’è dubbio che il clima instauratosi dopo la prima pronuncia della Corte di giustizia sia stato questo e che abbia ragionevolmente contribuito a generare toni inusuali nella argomentazione rocciosa (forse in parte anche “minacciosa”) dell’ordinanza 24/2017 e della sentenza 115/2018 della Consulta.

Nella contestazione c’è, in definitiva, tutto lo spaesamento per la perdita dei confini giuridici del positivismo²², l’ostilità verso la faticosa opera di scomposizione e ricomposizione delle fattispecie attinenti i diritti fondamentali in funzione dei contesti e delle prospettive assunte in un orizzonte che appare sempre più sfuggente laddove la natura stessa dei diritti in discussione richiederebbe certezza e stabilità.

Sul versante opposto è stato osservato che proprio la natura essenzialmente valoriale e strutturalmente composita dell’identità costituzionale dovrebbe condurre ad una lettura flessibile delle garanzie relative ai diritti umani, in cui i diversi ordinamenti concorrono volta per volta a definire il livello di tutela più adeguato.

²⁰ Cfr. sul punto, V. MANES, La “svolta” Taricco e la potenziale “sovversione di sistema”: le ragioni dei controlimiti, in *Diritto penale contemporaneo*, www.dirittopenalecontemporaneo.it, 6 maggio 2016, R. BIN, Taricco, una sentenza sbagliata: come venirne fuori?, *ibidem*, 4 luglio 2016, p. 3 ss.; G. RICCARDI, La Corte di giustizia tra “dialogo” e “monologo” nella “saga Taricco”: silenzi, fraintendimenti e surrettizie appropriazioni di competenze penali dirette, in C. AMALFITANO, *op. ult. cit.*, p. 319 ss., ed *ivi per ult. cit.*

²¹ Il dibattito sull’attuale tendenza evolutiva del diritto è molto articolato. Per alcuni spunti interdisciplinari si veda M. VOGLIOTTI (a cura di), *Il tramonto della modernità giuridica. Un percorso interdisciplinare*, Torino 2008.

²² Sul punto, per una lettura complessiva della crisi del relativismo giuridico si veda G. SILVESTRI, *Lo Stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Torino 2005, spec. p. 74 ss. N. MACCORMICK, *La sovranità in discussione. Diritto, stato e nazione nel «commonwealth» europeo*, Bologna 2003, p. 243 ss.

Secondo chi ha sostenuto con maggior vigore la necessità di una integrazione delle prospettive delle due Corti «tanto dalla prospettiva del diritto eurounitario (e della CEDU) quanto da quella costituzionale, reciprocamente convergenti (...) i controlimiti dovrebbero essere attivati unicamente laddove la lesione causata ai principi da una norma di origine esterna risulti maggiore del servizio dalla stessa reso, nel mentre dovrebbe essere mandata assolta una norma che, seppur incompatibile con questo o quel principio, si dimostri nondimeno in grado di offrire ai principi un servizio ancora più apprezzabile di quello che si avrebbe per effetto della sua caducazione o non applicazione. Essendo quello dell'apertura un principio fondamentale del diritto interno, se ne ha che il bilanciamento interordinamentale si converte e si risolve in un bilanciamento intraordinamentale (tra lo stesso principio dell'apertura e i principi restanti) e viceversa: testimonianza e conferma (...) di quella integrazione delle prospettive, di cui si è venuti dicendo»²³.

In una simile prospettiva il ruolo delle Corti risulterebbe ridisegnato ma pur sempre determinante: solo attraverso la giurisprudenza, infatti, è possibile raggiungere quella «massima espansione delle garanzie»²⁴ di volta in volta presupposta e realizzata attraverso il bilanciamento ispirato al principio della miglior tutela.

La definizione del difficile punto di equilibrio fra la lettura dualistica e l'approccio ispirato alla sovranità dei valori sui diversi sistemi giuridici che si sovrappongono può trarre un contributo determinante dalla rilettura di alcuni passaggi delle sentenze della saga *Taricco*.

L'esito del dialogo consente anzitutto di affermare che i problemi di tutela dei diritti fondamentali non possono essere oggi risolti né in termini di separazione assoluta degli ordinamenti (e di vaglio da prospettiva interna della "omogeneità assiologica" dei sistemi giuridici esterni), né, d'altra parte, con interpretazioni eccessivamente aperte dei meccanismi di definizione dei contenuti normativi di riferimento.

La crisi della territorialità conseguente alla globalizzazione preclude, infatti, ragionamenti strettamente sovranistici e impone di accogliere una visione più ampia, di natura "circolare", degli strumenti giuridici di riferimento, vocazione peraltro da sempre contenuta nella nostra Costituzione (cfr. artt. 10 - 11) così come nelle fonti Ue (cfr. il ruolo delle tradizioni costituzionali comuni e, da ultimo, degli artt. 4.2, 6.3 TUE nonché artt. 51, 52 e 53 CDFUE)²⁵. Nella nota sentenza n. 388 del 1999, la nostra Corte costituzionale ha efficacemente definito questo processo osservando che le diverse fonti internazionali che concorrono a definire un livello sempre più avanzato di protezione dell'individuo non si pongono in rapporto di "primazia" o di gerarchia in positivo o in negativo le une rispetto alle altre, ma, semmai concorrono ad integrare il panorama giuridico complessivo «completandosi reciprocamente nell'interpretazione»²⁶.

²³ Cfr. A. RUGGERI, Primato del diritto sovranazionale versus identità costituzionale? (Alla ricerca dell'araba fenice costituzionale: i «controlimiti»), in C. AMALFITANO, op. ult. cit., p. 33.

²⁴ Così la nostra Corte cost. nella nota sentenza 317/2009, riprendendo una espressione di P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna 1984, p. 41.

²⁵ In questo senso R. MASTROIANNI, Supremazia del diritto dell'Unione e "controlimiti" costituzionali: alcune riflessioni a margine del caso Taricco, in *Diritto penale contemporaneo*, www.dirittopenalecontemporaneo.it, 2016, sp. p. 9. Più in generale sui meccanismi di flessibilità integrativa delle specificità costituzionali nazionali si veda U. VILLANI, *Valori comuni e rilevanza delle identità nazionali e locali nel processo d'integrazione europea*, Napoli 2011.

²⁶ Cfr. M. VOGLIOTTI, La fine del «grande stile» e la ricerca di una nuova identità per la scienza giuridica, in V. BARSOTTI (a cura di), *L'identità della scienza giuridica in ordinamenti multilivello*, Rimini 2013, p. 113. Sul punto si veda anche M. R. FERRARESE, La globalizzazione del diritto: dalla "teologia politica" al diritto utile, in M. VOGLIOTTI (a cura di), *Il tramonto...cit.*, p. 49 ss.; A. RUGGERI,

I principi che regolano i processi di integrazione europea hanno, dunque, anzitutto e certamente un marcato orientamento assiologico prima che sistematico. Essi costituiscono, tuttavia, anche un "limite" rispetto ad interpretazioni eccessivamente policentriche dell'impianto assiologico di fondo: se, infatti, è vero che attraverso l'opera della giurisprudenza le tradizioni costituzionali nazionali e le fonti internazionali hanno ingresso nel diritto Ue e concorrono a determinarne contenuti e senso, la giurisprudenza *Taricco* è chiara nel ricordare che il principio del primato, combinato con la sfera di influenza sempre più ampia del diritto dell'Unione, portano alla necessaria selezione delle norme applicabili in funzione del concreto atteggiarsi della fattispecie, con conseguente possibile disomogeneità finale delle soluzioni.

In particolare nel rapporto con gli ordinamenti degli Stati membri, laddove la Corte di giustizia nella sentenza *M.A.S.* ha deciso di mantenere la risposta ai quesiti interamente nell'ambito del perimetro del diritto Ue (richiamando la propria precedente sentenza *Akerberg Fransson*²⁷ e, per il tramite di questa, *Melloni*²⁸) ha di fatto affermato contestualmente due principi: che lo spettro di azione dell'ordinamento Ue è assai ampio (incorporando anche la mera attuazione nazionale per via indiretta o sanzionatoria delle sue norme) e che in questi contesti il primato, l'effettività e la necessità di garantire l'effetto utile delle norme dell'Unione non tollerano confusioni o sovrapposizioni di fonti eterogenee, essendo semmai compito esclusivo della Corte di giustizia effettuare un bilanciamento costituzionale fra fonti primarie proprie del diritto Ue che garantisca la migliore soluzione al caso concreto.

Nell'attuale fase dell'integrazione europea, dunque, il "concorso" dei diversi ordinamenti al servizio delle finalità protettive della persona e dei valori che la riguardano si determina anzitutto distinguendo quali fattispecie appartengano a quali ordinamenti e come questi debbano/possano coordinarsi fra loro.

Si è, in altre parole, nella necessità di individuare nuove chiavi di lettura del rapporto in oggetto che si basino su norme che regolano i conflitti fra sistemi prima ancora che i "valori", come avviene per l'ordinamento Ue attraverso gli artt. 51.3 e 53 della Carta rispettivamente con riferimento al rapporto fra i diritti fondamentali e le norme di attuazione anche indiretta del diritto dell'Unione da un lato, nonché lo standard minimo di protezione e il rispettivo ambito di applicazione dei diversi ordinamenti.

La reciproca influenza, nei limiti di quanto poi riconducibile all'uno o all'altro, appare essere anzitutto culturale: la complessità della situazione porta, infatti, prioritariamente per via giurisprudenziale ad una continua comunicazione, alla moltiplicazione dei richiami reciproci²⁹ anche laddove gli ordinamenti non produrrebbero, di per sé, effetti giuridici

Rapporti tra Corte costituzionale e Corti europee, bilanciamenti e «contro limiti» mobili, a garanzia dei diritti fondamentali, in «*Associazione italiana dei costituzionalisti*», 2001, 1, pp. 8 e 11; C. GALLI, *Spazi politici. L'età moderna e l'età globale*, Bologna 2001, spec. p. 55.

²⁷ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia Ue 26 febbraio 2013, in causa C-617/10, *Akerberg Fransson*, in *Racc. digit.* EU:C:2013:105, spec. punto 29.

²⁸ Cfr. nota 12.

²⁹ In questo senso è stato efficacemente osservato che «l'apertura verticale induce quella orizzontale: corti nazionali tengono conto di decisioni di corti sovra-nazionali, anche se queste riguardano altri paesi e non si applicano, in senso stretto, al paese di appartenenza (...); leggi di altri paesi divengono rilevanti per giudici sovra-nazionali che debbono decidere per un paese diverso (...); giudici nazionali divengono interessati ad accertare quale sia la soluzione legislativa data in altri paesi a certi problemi, per le implicazioni che possono esservi nei conseguenti giudizi nazionali» (cfr. S. CASSESE, *Fine della solitudine delle corti costituzionali, ovvero il dilemma del porcospino*, Torino 2014, p. 28).

vincolanti negli ambiti sovrapposti, ad una crescente collaborazione interordinamentale fatta non solo di giurisprudenze, ma anche di incontri, riflessioni, e, in definitiva, "dialoghi".

Per questo motivo lo spunto forse più interessante (e la cui analisi richiederà senz'altro ulteriori riflessioni teoriche e giudiziali) risiede nella ridefinizione del ruolo del rapporto fra le Corti: escludendosi che il dibattito sviluppatosi a seguito del rinvio pregiudiziale del GUP di Cuneo possa racchiudere un conflitto di valori, la logica conseguenza è che esprima proprio la necessità di mettere a punto gli strumenti più adeguati per raccordare i vari sistemi giuridici onde evitare una eccessiva disomogeneità di trattamento fra fattispecie in definitiva riconducibili ad un medesimo ambito sociale e geografico.

Si impone, quindi, la ridefinizione dell'apporto delle Corti attraverso l'esclusione di approcci da "presidio di confini giuridici" e "sorveglianza rispetto a contenuti irrinunciabili", in favore della ricerca di soluzioni maggiormente condivise per il governo delle sempre più numerose fattispecie che presentano elementi di collegamento fra i vari ordinamenti giuridici chiamati in causa.

In questo scenario le tradizioni costituzionali degli Stati membri potranno continuare a svolgere il ruolo loro proprio di costruzione di un substrato giuridico e culturale comune, mentre la Carta è destinata a divenire sempre più espressione della convergenza assiologica dei diversi livelli ordinamentali e, al contempo, lo strumento di regolazione dei conflitti per governare la complessità del sistema. L'apertura degli ordinamenti nazionali e di quello Ue alla dimensione internazionale (in particolare alla CEDU) dovrebbe, infine, garantire una coerenza complessiva delle soluzioni individuate dai vari ordinamenti per la migliore protezione dei diritti fondamentali.

L'eredità *Taricco* è, in definitiva, proprio questa: l'emersione in termini evidenti dell'urgenza del dialogo necessario a completare la costruzione dell'identità costituzionale europea attraverso il pluralismo e la condivisione dell'impianto valoriale a tutela della persona.