

## **Il caso “Taricco” e la funzione “emancipante” della nostra Costituzione\***

*di Matteo Losana – Ricercatore in Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Torino*

**ABSTRACT:** The essay analyzes a recent judgment in which the Italian Constitutional Court activates the instrument of the preliminary ruling to ECJ. In this judgment, the Italian Court confirms its case-law concerning the “Counter-Limits” Doctrine.

**SOMMARIO:** 1. Il peccato originale: la sentenza “Taricco” – 2. Il seguito giurisprudenziale interno della sentenza “Taricco” – 3. L’ordinanza n. 24 del 2017 della Corte costituzionale – 4. Il fondamento dei controlimiti – 5. L’opportunità di attivare, nella circostanza, i controlimiti – 6. Principi costituzionali in materia tributaria e funzione “emancipante” della Costituzione

### **1. Il peccato originale: la sentenza “Taricco”**

L’ordinanza n. 24 del 2017 della Corte costituzionale – con la quale la nostra Corte si rivolge alla Corte di giustizia nel (forse disperato) tentativo di stemperare un “conflitto tragico” tra il nostro ordinamento e quello dell’Unione europea – rappresenta un tassello importante della giurisprudenza costituzionale in materia di controlimiti<sup>1</sup>. In quest’ordinanza, infatti, i controlimiti sembrano

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le Linee guida della Rivista.

<sup>1</sup> Nell’ordinanza in commento la Corte costituzionale non utilizza l’espressione controlimiti (cfr. G. PICCIRILLI, *L’unica possibilità per evitare il ricorso immediato ai controlimiti: un rinvio pregiudiziale che assomiglia a una diffida*, in *Consultaonline*, fasc. n. 1/2017, 132, consultabile all’indirizzo internet [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)). Peraltro, si tratta di un’espressione che ha un’origine dottrinale (cfr. P. BARILE, *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giur. Cost.*, 1973, 2416) e i precedenti richiamati dalla stessa Corte costituzionale (sentenze n. 239 del 1989, n. 170 del 1984 e n. 183 del 1973) rappresentano, come vedremo, lo spunto utilizzato dalla dottrina per coniare l’espressione. La dottrina dei

assumere, per la prima volta, una consistenza, almeno in parte, nuova: quella di un vero e proprio *parametro di giudizio*, capace di identificare un particolare «tipo» di sindacato giurisdizionale retto da specifiche regole processuali. Se questa declinazione giurisdizionale della dottrina dei controlimiti pare condivisibile, altri aspetti dell'ordinanza – sui quali si concentrano le osservazioni che seguono – suscitano, invece, qualche perplessità. Innanzitutto, presta il fianco a qualche osservazione critica l'idea – evocata dalla Corte costituzionale – che la menzionata dottrina trovi oggi pieno e integrale riconoscimento nei Trattati. In secondo luogo, si può avanzare qualche dubbio in merito all'opportunità di attivare, nella circostanza, lo strumento dei controlimiti.

La vicenda processuale che ha generato la pronuncia oggetto di queste brevi note è molto nota e già ampiamente commentata dalla dottrina<sup>2</sup>. Pertanto sarà sufficiente riassumerla per brevi cenni, limitando l'illustrazione agli snodi argomentativi fondamentali. Con la nota sentenza “Taricco”, la Corte di giustizia ha rilevato un contrasto tra il diritto dell'Unione europea e taluni articoli del nostro codice penale, concernenti la disciplina degli atti interruttivi della prescrizione (relativa alle frodi gravi in materia di imposta sul valore aggiunto). Innanzitutto, il giudice sovranazionale ritiene l'art. 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) – che impone agli Stati membri di lottare contro le attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'Unione con misure «dissuasive ed effettive» (analoghe a quelle che gli Stati adottano per contrastare frodi lesive dei loro interessi finanziari) – una norma dotata di «effetto diretto» che si rivolge, dunque, direttamente ai giudici nazionali (tenuti a darne piena e integrale applicazione nella soluzione dei casi concreti<sup>3</sup>). Successivamente, la Corte attrae la “materia”, per così dire, delle frodi gravi in materia di imposta sul valore aggiunto nel campo di applicazione del diritto sovranazionale. Al riguardo la Corte osserva: «poiché le risorse proprie dell'Unione comprendono [...] le entrate provenienti dall'applicazione di un'aliquota uniforme agli imponibili IVA armonizzati determinati secondo regole dell'Unione, sussiste [...] un nesso diretto tra la riscossione del gettito dell'IVA

---

controlimiti, come noto, non è una prerogativa della nostra corte Costituzionale. Altri giudici costituzionali nazionali (*in primis* quello tedesco) hanno elaborato analoghe dottrine (per una recente rassegna di tali orientamenti cfr. P. FARAGUNA, *Alla ricerca dell'identità costituzionale tra conflitti giurisdizionali e negoziazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 3/2016, 199 e segg., consultabile all'indirizzo internet [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it)). Per il seguito giurisprudenziale successivo all'ordinanza in commento cfr. la sentenza del Tribunale di Ravenna, Ufficio GUP, 3 aprile 2017, n. 142, consultabile sul sito [www.giurisprudenzapenale.com](http://www.giurisprudenzapenale.com), con nota di R. LUCEV, *Eppur si prescrivono. Il tramonto dell'affaire Taricco in una delle prime applicazioni dell'ordinanza Corte Cost., n. 24/2017*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2017, 5.

<sup>2</sup> I contributi sulla “vicenda Taricco” sono oramai molto numerosi. In questa sede ci limitiamo a segnalare due volumi: gli Atti del Convegno “*Aspettando la Corte costituzionale. Il caso Taricco e i rapporti tra diritto penale e diritto europeo*”, Roma, Istituto Luigi Sturzo, 4 ottobre 2016, pubblicati dalla *Rivista AIC*, fasc. n. 4/2016, consultabile all'indirizzo internet [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it); A. BERNARDI (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Atti del Convegno del Dottorato di ricerca «Diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali», Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara, Ferrara, 7-8 aprile 2016, Jovene, Napoli, 2017.

<sup>3</sup> Cfr. Corte di giustizia, sentenza 8 settembre 2015, causa C-105/14, punti n. 37 e 52 della motivazione: «in forza del principio del primato del diritto dell'Unione, le disposizioni dell'art. 325, paragrafi 1 e 2, TFUE – osserva il giudice sovranazionale – hanno l'effetto, nei loro rapporti con il diritto interno degli Stati membri, di rendere ipso iure inapplicabile, per il fatto stesso della loro entrata in vigore, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale esistente».

nell'osservanza del diritto dell'Unione applicabile e la messa a disposizione del bilancio dell'Unione delle corrispondenti risorse IVA, dal momento che qualsiasi lacuna nella riscossione del primo determina potenzialmente una riduzione delle seconde»<sup>4</sup>.

A questo punto, la Corte di giustizia affronta la questione riguardante la compatibilità della disciplina interna sull'interruzione della prescrizione con il menzionato art. 325 TFUE. Secondo la medesima Corte, la disciplina contenuta nel nostro codice penale – in ragione della quale in caso di interruzione della prescrizione per una delle cause menzionate all'art. 160 c.p., il termine massimo della medesima non può essere aumentato oltre il quarto della durata iniziale – conduce all'impossibilità pratica di perseguire efficacemente le frodi fiscali per le quali siano necessari lunghi e complessi procedimenti penali. Ecco allora che il giudice nazionale – qualora ritenesse che «dall'applicazione delle disposizioni nazionali in materia di interruzione della prescrizione consegu[a], in *un numero considerevole di casi*, l'impunità penale a fronte di fatti costitutivi di una *frode grave*»<sup>5</sup> (dal momento che tali fatti risulteranno prescritti prima che intervenga la sentenza definitiva di condanna) – dovrebbe garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione europea, disapplicando il termine massimo di prescrizione previsto dal nostro codice penale. Questa conclusione – si premura di precisare la Corte – non contrasta con l'art. 49 della “Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea”, rubricato *Principi della legalità e della proporzionalità delle pene e dei reati*<sup>6</sup>. Infatti, il menzionato articolo, letto anche alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo maturata sul corrispondente art. 7 CEDU<sup>7</sup>, riguarda esclusivamente le norme penali “sostanziali” (che individuano le fattispecie di reato e stabiliscono le pene) e non quelle meramente “processuali” (che definiscono, appunto, il regime della prescrizione).

La sentenza “Taricco”, come ampiamente argomentato dalla dottrina, pare senz'altro discutibile<sup>8</sup>. Tra i passaggi criticabili della sentenza ne segnaliamo due: (i) l'inquadramento dell'art. 325 TFUE (norma rivolta agli Stati membri) tra le norme dotate di “effetto diretto” (si può, infatti, dubitare che la Corte di giustizia si sia limitata, nella circostanza, a svolgere una *mera* attività

<sup>4</sup> Così Corte di giustizia, sentenza 8 settembre 2015, causa C-105/14, punto n. 38 della motivazione.

<sup>5</sup> Così Corte di giustizia, sentenza 8 settembre 2015, causa C-105/14, punto n. 47 della motivazione (corsivi aggiunti).

<sup>6</sup> Ai sensi dell'art. 49, par. I, della Carta: «Nessuno può essere condannato per un'azione o un'omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o il diritto internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso. Se, successivamente alla commissione del reato, la legge prevede l'applicazione di una pena più lieve, occorre applicare quest'ultima».

<sup>7</sup> Ai sensi dell'art. 7, par. I, della CEDU: «Nessuno può essere condannato per una azione o una omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso».

<sup>8</sup> Per una rassegna analitica dei punti deboli della sentenza “Taricco” cfr. M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 2/2016, 13 e segg., consultabile all'indirizzo internet [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it). Per una rassegna delle possibili risposte della Corte di Giustizia al rinvio pregiudiziale della nostra Corte costituzionale cfr. ID, *Intelligenti pauca. Il caso Taricco torna (catafratto) a Lussemburgo*, in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 1/2017, spec. 4 e segg., consultabile all'indirizzo internet [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it).

interpretativa); (ii) l'individuazione di condizioni per procedere alla disapplicazione della disciplina interna sulla prescrizione troppo generiche (si può, infatti, dubitare che la valutazione del «numero considerevole di casi» sia un criterio di giudizio rigoroso, immediatamente applicabile dal giudice penale). La sentenza “Taricco” rappresenta, a nostro avviso, il “peccato originale” dell'intera vicenda giurisdizionale.

## **2. Il seguito giurisprudenziale interno della sentenza “Taricco”**

La giurisprudenza interna che ha dato seguito alla sentenza “Taricco” ha provato, in un primo momento, a circoscriverne gli effetti (distinguendo il caso in cui il termine di prescrizione sia pendente oppure già spirato), rinunciando a configurare un conflitto “tragico” tra ordinamenti. In questa prospettiva, mentre la III sezione penale della Cassazione ha ritenuto praticabile la disapplicazione della disciplina nazionale sul termine massimo della prescrizione relativo agli atti interruttivi (almeno nel caso in cui il termine di prescrizione non sia ancora spirato)<sup>9</sup>, la IV sezione penale sempre della Cassazione ha, invece, ritenuto «non applicabili, nel caso di specie, i principi indicati dalla sentenza Taricco»<sup>10</sup> (dal momento che la prescrizione del reato contestato era già maturata al momento della pubblicazione della sentenza della Corte di giustizia). La giurisprudenza, in un secondo momento, ha, invece, ritenuto la sentenza “Taricco” una potenziale minaccia per i principi costituzionali che governano la materia penale. In questa più bellicosa prospettiva, prima la Corte d'Appello di Milano e poi la Corte di Cassazione hanno chiesto alla Corte costituzionale di pronunciarsi sull'interpretazione dell'art. 325 TFUE contenuta nella sentenza “Taricco”<sup>11</sup>. Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle due Corti nazionali riguardano, principalmente, la compatibilità della menzionata norma del Trattato (così come interpretata dal giudice

---

<sup>9</sup> Cfr. Corte di Cassazione, III sez. penale, sentenza n. 2210 del 2016, in *Dir. Pen Cont.*, 22 gennaio 2016, consultabile all'indirizzo internet [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it): «si deve ritenere che, in ossequio alla citata pronuncia della Corte di giustizia – osserva la Corte di Cassazione - nell'ipotesi di contrasto col diritto europeo, per i processi in materia di gravi frodi in tema di IVA in cui il termine di prescrizione non è spirato, le specifiche norme di cui agli artt. 160, comma terzo, e 161, comma secondo, cod. pen., vadano disapplicate, non potendosi del resto – attesa anche la natura dichiarativa e non costitutiva delle sentenze della C.G.U.E. – alcun problema di controlimiti. L'interpretazione della Corte di giustizia U.E. è, infatti, di natura dichiarativa, non creativa, quindi si intende che interpreti le norme comunitarie come sono in origine al momento della loro approvazione. Pertanto, portata e senso delle interpretazioni sono applicabili retroattivamente anche per le leggi degli stati membri emanate in momenti compresi tra la data della norma comunitaria e la sentenza della Corte».

<sup>10</sup> Così Corte di Cassazione, sez. IV penale, sentenza n. 7914 del 2016, in *Dir. Pen Cont.*, 3 marzo 2016, consultabile all'indirizzo internet [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it): «appare ragionevole sostenere- afferma la Corte di Cassazione – che la disapplicazione degli artt. 160 e 161 cod. pen., per assicurare la tenuta dei principi ispiratori del sistema penale nazionale (a cominciare dall'art. 25, comma 2, Cost.) e al tempo stesso il rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea (art. 117, comma 1, Cost.), debba valutarsi rispetto ai fatti non ancora prescritti alla data della pubblicazione della sentenza Taricco (3 settembre 2015), fra i quali non rientra il caso in esame».

<sup>11</sup> Cfr. Corte d'Appello di Milano, ordinanza del 18 settembre 2015, in *Dir. Pen Cont.*, 21 settembre 2015, consultabile all'indirizzo internet [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), e Corte di Cassazione, sez. III penale, ordinanza del 30 marzo 2016, n. 28346, *ivi*, 15 luglio 2016.

sovrana) con il principio di legalità in materia penale sancito dall'art. 25, comma 2, Cost., assunto – nella circostanza – a vero e proprio “controlimite” all’efficacia interna del diritto dell’Unione europea. Secondo i giudici remittenti, la disapplicazione della disciplina interna sulla prescrizione anche per condotte precedenti la pubblicazione della sentenza “Taricco” violerebbe il menzionato principio di legalità sotto un duplice punto di vista: per un verso – utilizzando le parole della stessa Corte costituzionale - produrrebbe un «inasprimento del regime di punibilità di natura retroattiva»<sup>12</sup>; per altro verso, lascerebbe al giudice, chiamato ad applicare alla fattispecie concreta la sentenza “Taricco”, eccessiva discrezionalità nel valutare la *gravità* della frode e il *numero considerevole di casi* che impongono la disapplicazione della disciplina nazionale sulla prescrizione.

### 3. *L’ordinanza n. 24 del 2017 della Corte costituzionale*

Investita della questione, la Corte costituzionale si rivolge nuovamente, tramite rinvio pregiudiziale, alla Corte di giustizia, pronunciando un’ordinanza che – a seconda dei punti di vista – è stata definita «uno scacco a “Taricco”»<sup>13</sup>, «un ultimatum» alla Corte di giustizia<sup>14</sup>, uno «strategico rinvio pregiudiziale»<sup>15</sup> oppure, ancora, «un rinvio pregiudiziale che assomiglia a una diffida»<sup>16</sup>. L’ordinanza si presta, in effetti, a letture diverse. Se, da un lato, la Corte - ritenendo il principio di legalità in materia penale (sancito dall’art. 25, comma 2, Cost.) un «principio supremo» che riguarda, a differenza di quanto accade a livello sovranazionale, anche il regime legale della prescrizione – sembra portare il tono del conflitto tra ordinamenti al massimo livello; dall’altro lato, la stessa Corte – rinunciando a una sentenza di accoglimento e, dunque, all’applicazione immediata dei controlimiti – sembra, almeno per il momento, raffreddare il contrasto.

La cautela della Corte costituzionale emerge, altresì, dalla struttura del rinvio pregiudiziale. I tre quesiti interpretativi rivolti alla Corte di giustizia sembrano, infatti, ordinati proprio in ragione del loro “grado di conflittualità”. Con il primo quesito, la Corte costituzionale chiede se la disapplicazione della disciplina interna sulla prescrizione debba essere praticata anche in assenza di una specifica e determinata base legale che la autorizzi. Si tratta di un profilo sul quale la Corte di giustizia non sembra, al momento, essersi pronunciata. Proprio su questo terreno la stessa Corte potrebbe, forse, provare a “ricucire” lo strappo, specificando meglio (attraverso una sorta di sentenza “integrativa”) i criteri e principi enunciati nella sentenza “Taricco”. Con il secondo

<sup>12</sup> Così Corte costituzionale, ordinanza n. 24 del 2017, punto n. 1.

<sup>13</sup> Così V. MANES, *La Corte muove e, in tre mosse, dà scacco a “Taricco”*, in *Dir. Pen. Cont.*, 13 febbraio 2017, consultabile all’indirizzo internet [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

<sup>14</sup> Così A. RUGGERI, *Ultimatum della Consulta alla Corte di Giustizia su Taricco, in una pronuncia che espone, ma non ancora oppone, i controlimiti (a margine di Corte cost. n. 24 del 2017)*, in *Consulta online*, fasc. n. 1/2017, consultabile all’indirizzo internet [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>15</sup> Così V. FAGGIANI, *Lo strategico rinvio pregiudiziale della Consulta sul caso Taricco*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, fasc. n. 1/2017.

<sup>16</sup> Così G. PICCIRILLI, *L’unica possibilità per evitare il ricorso immediato ai contro limiti: un rinvio pregiudiziale che assomiglia a una diffida*, cit., 1.

quesito, la Corte costituzionale chiede, invece, se la disapplicazione delle menzionate norme in tema di prescrizione debba essere praticata anche quando, per l'ordinamento interno, la medesima appartenga al diritto penale sostanziale e sia, pertanto, soggetta al principio di legalità. Sotto questo punto di vista, il contrasto tra ordinamenti sembra, a meno di espliciti *revirement* giurisprudenziali, difficilmente componibile: la Corte di giustizia, come visto, muove dal presupposto (opposto) che la prescrizione abbia natura meramente processuale. Con il terzo quesito, infine, la Corte costituzionale chiede se la disapplicazione delle norme interne sulla prescrizione debba essere praticata anche quando la medesima si ponga in contrasto con i principi supremi, oppure con i diritti inviolabili della persona, riconosciuti dalla nostra Costituzione. Anche sotto quest'ultimo punto di vista, il contrasto tra ordinamenti sembra, senza un rovesciamento degli attuali orientamenti, difficilmente superabile: la Corte di giustizia, come detto, ha esplicitamente negato che la garanzia del principio di legalità (di matrice sovranazionale) si estenda anche all'istituto della prescrizione.

In sintesi, le posizioni sono chiare: per l'ordinamento dell'Unione europea (ma anche per la giurisprudenza di Strasburgo), la prescrizione, avendo natura meramente processuale, sfugge alle garanzie offerte dal principio di legalità; per il nostro ordinamento (e, in particolare, per la giurisprudenza costituzionale), la prescrizione, avendo natura sostanziale, non può sfuggire alle garanzie offerte dal medesimo principio. Anche se il testo dei rispettivi documenti "costituzionali" è, spesso, molto simile<sup>17</sup>, il contrasto tra l'ordinamento dell'Unione europea e gli ordinamenti nazionali in tema di principi e diritti fondamentali rimane, dunque, un nervo scoperto del processo di integrazione europea.

#### **4. Il fondamento positivo dei controlimiti**

Uno degli aspetti più interessanti dell'ordinanza in commento riguarda, come anticipato, la configurazione concreta e polemica data dalla Corte costituzionale alla dottrina dei controlimiti. Portando a compimento un percorso giurisprudenziale iniziato all'indomani dell'entrata in vigore dei Trattati istitutivi<sup>18</sup>, la Corte "sposta" detta dottrina dal terreno delle dichiarazioni,

---

<sup>17</sup> Nel caso di specie cfr. l'art. 49, par. I, della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* e l'art. 25, comma 2, Cost.

<sup>18</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 98 del 1965, punto n. 2, del *Considerato in diritto*. In questa sentenza, la Corte – chiamata a pronunciarsi in merito alla legittimità della legge di esecuzione del Trattato CECA nella parte in cui, attribuendo alla Corte di giustizia la competenza a risolvere le controversie tra l'Alta Autorità e le imprese, sottraeva dette controversie ai giudici italiani, determinando così una lesione del diritto dei cittadini alla tutela giurisdizionale – si limita, rigettando peraltro la questione, a osservare incidentalmente che gli effetti interni derivanti dall'attività degli organi istituiti dal Trattato CECA (e della Corte di giustizia in particolare) «vanno determinati senza pregiudizio del diritto del singolo alla tutela giurisdizionale; questo diritto è tra quelli inviolabili dell'uomo che la Costituzione garantisce all'art. 2».

Nella giurisprudenza successiva il riferimento costante della Corte è ai «principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale» e ai «diritti inviolabili della persona» (così Corte costituzionale, sentenza n. 284 del 2007, punto n. 3 del *Considerato in diritto*). Analogamente, senza pretese di completezza, cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 170 del 1984, punto n. 7 del *Considerato in diritto*; sentenza n. 183 del 1973, punto n. 9 del *Considerato in diritto*; sentenza n.

prevalentemente, simboliche (volte, al più, a orientare le decisioni della Corte di giustizia<sup>19</sup>) a quello, ben più impegnativo, dell'indagine puntuale intorno alla legittimità costituzionale del diritto dell'Unione europea<sup>20</sup>. Nonostante l'ordinamento sovranazionale sia oggi costellato di norme tese a prevenire i conflitti più intensi con gli ordinamenti nazionali<sup>21</sup> – quei conflitti, cioè, che coinvolgono, addirittura, i principi supremi caratterizzanti la struttura costituzionale degli Stati membri – la Corte costituzionale, smarcandosi (in qualche modo) dalle ricostruzioni più “conciliative”<sup>22</sup>, ha così ribadito la vitalità e l'attualità della menzionata dottrina.

---

1146 del 1988, punto n. 2.1. del *Considerato in diritto*; sentenza n. 203 del 1989, punto n. 3 del *Considerato in diritto*; sentenza n. 168 del 1991, punto n. 4 del *Considerato in diritto*; sentenza n. 509 del 1995, punto n. 2 del *Considerato in diritto*; ordinanza n. 536 del 1995; sentenza n. 73 del 2001, punto n. 3.1. del *Considerato in diritto*; ordinanza n. 454 del 2006; sentenza n. 284 del 2007, punto n. 3 del *Considerato in diritto*; sentenza n. 348 del 2007, punto n. 4.7. del *Considerato in diritto*.

<sup>19</sup> In questo senso cfr. M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 1995, 241 e segg.; G. ITZCOVICH, *L'integrazione europea tra principi e interessi. Il dialogo fra giudici tedeschi e Corte di Giustizia nella “guerra delle banane”*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2004, 422; R. CALVANO, *Il ruolo dei principi fondamentali della Costituzione nella giurisprudenza costituzionale*, Relazione al Convegno annuale del “Gruppo di Pisa”, svoltosi a Capri il 3-4-giugno 2005, in S. STAIANO (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2006, 384-385.

<sup>20</sup> Per una ricostruzione delle caratteristiche del giudizio costituzionale in cui si faccia applicazione dei controlimiti cfr. G. GUZZETTA, *Costituzione e regolamenti comunitari*, Giuffrè, Milano, 1994, spec. 208 e segg. Più di recente cfr. M. LOSANA, *Il riconoscimento del principio di uguaglianza sostanziale nell'ordinamento dell'Unione europea: modelli di riconoscimento, tecniche di realizzazione, strumenti di garanzia*, Giappichelli, Torino, 2010, spec. 175 e segg.

<sup>21</sup> Il riferimento è: (i) al primo periodo dell'art. 4, par. I, del TUE («l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali»); (ii) all'art. 6, par. I e par. III, sempre del TUE («1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati [...]. 3. I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali»); (iii) all'art. 53 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea («Nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l'Unione o tutti gli Stati membri sono parti, in particolare dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, e dalle costituzioni degli Stati membri»). Per uno sguardo critico su queste norme (incapaci, invero, di «neutralizzare» la dottrina dei controlimiti) cfr. M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, cit., 8 e segg.

<sup>22</sup> Tra le ricostruzioni “conciliative” possiamo ricordare, innanzitutto, quelle avanzate dagli Autori che insistono sulla possibilità di comporre, in via interpretativa, molti conflitti tragici tra ordinamenti: cfr., al riguardo, A. RUGGERI, *Prospettive metodiche di ricostruzione del sistema delle fonti e Carte internazionali dei diritti, tra teoria delle fonti e teoria dell'interpretazione*, in G. F. FERRARI (a cura di), *I diritti fondamentali dopo Nizza. Il costituzionalismo dei diritti*, Giuffrè, Milano, 2001, 227 e segg.; ID., “Tradizioni costituzionali comuni” e “controlimiti”, *tra teoria delle fonti e teoria dell'interpretazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, 105; ID., “Trattato costituzionale” e prospettive di riordino del sistema delle fonti europee e nazionali, *al bivio tra separazione ed integrazione*, *ivi*, 2005, 649; ID., *La tutela “multilivello” dei diritti fondamentali, tra esperienze di formazione e teorie costituzionali*, in *Politica del diritto*, 2007, 325-326; ID., *Le fonti del diritto europeo ed i loro rapporti con le fonti nazionali*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2008, 303 e segg.

In secondo luogo, si possono ricordare le ricostruzioni “conciliative” di quanti hanno, invece, individuato nel «principio di sussidiarietà costituzionale al rialzo» (sancito dal menzionato art. 53 della Carta dei diritti fondamenti

La configurazione del sindacato giurisdizionale sul diritto dell'Unione europea sembra così giunta a definitivo compimento. In estrema sintesi, le caratteristiche fondamentali di questo, invero delicatissimo, «tipo» di sindacato sembrano le seguenti. Sotto il profilo della giurisdizione, la Corte ribadisce la propria competenza esclusiva a sindacare la legittimità costituzionale del diritto eurounitario. Sin dalla prima giurisprudenza in materia<sup>23</sup>, la Corte ha individuato, per la soluzione delle antinomie tra diritto interno e diritto comunitario direttamente applicabile (oppure dotato di effetto diretto), una schema improntato a un «doppio binario»<sup>24</sup>: quando il contrasto tra ordinamenti è «fisiologico» e non coinvolge i principi irrinunciabili del nostro ordinamento (esso è, in buona sostanza, la conseguenza della concorrenza, sul medesimo oggetto, di due poteri normativi entrambi legittimi), la soluzione dell'antinomia spetta direttamente al giudice comune e alla pubblica amministrazione tramite lo strumento della «non applicazione» della disciplina interna; quando, invece, il contrasto appare «patologico» e coinvolge i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale (esso è, dunque, la conseguenza di un atto dell'Unione europea «costituzionalmente», per così dire, illegittimo), la soluzione dell'antinomia spetta alla Corte costituzionale, tenuta in ogni caso a garantire la supremazia della Costituzione. Se l'applicazione interna dell'art. 325 TFUE «comportasse l'ingresso nell'ordinamento giuridico di una regola contraria al principio di legalità in materia penale – osserva la Corte nell'ordinanza in commento – questa Corte avrebbe il dovere di impedirlo»<sup>25</sup>. In questo modo, il giudice delle leggi, ribadendo un precedente orientamento<sup>26</sup>, chiude definitivamente la strada alle (oramai lontane) ricostruzioni della dottrina<sup>27</sup> e ai (più recenti)

---

dell'unione europea) lo strumento per risolvere eventuali conflitti tra i livelli di protezione assicurati, rispettivamente, nell'ordinamento costituzionale e in quello sovranazionale: così M.V. BALLESTRERO, *La costituzionalizzazione dei diritti sociali*, in S. SCARPONI (a cura di), *Globalizzazione e diritto del lavoro. Il ruolo degli ordinamenti sovranazionali*, Giuffrè, Milano, 2001, 98. In senso analogo cfr., altresì, P.A. CAPOTOSTI, *Quali prospettive nei rapporti tra Corte Costituzionale e Corte di giustizia*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 564; G. SILVESTRI, *La tutela dei diritti fondamentali nell'Unione europea dopo la Carta di Nizza*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. III, Giappichelli, Torino, 2005, 611; ID., *Verso uno ius comune europeo dei diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, 15 e segg.

<sup>23</sup> Cfr. la «storica» – e ancora oggi fondamentale – sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 1984, punti n. 5 e n. 7 del Considerato in diritto (*Granital*), su cui cfr. A. PACE, *La sentenza Granital ventitré anni dopo*, in *Diritto comunitario e diritto interno*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007, Giuffrè, Milano, 2008, 405 e segg.

<sup>24</sup> Così A. LA PERGOLA, *Il giudice costituzionale italiano di fronte al primato e all'effetto diretto del diritto comunitario: note su un incontro di studio*, in *Giur. Cost.*, 2003, 2419.

<sup>25</sup> Così Corte costituzionale, ordinanza n. 24 del 2017, punto n. 2 del Considerato in diritto. Ancora più esplicitamente al successivo punto n. 6 della medesima ordinanza, la Corte afferma che – nel caso in cui il contrasto tra l'ordinamento europeo e il nucleo essenziale dei principi costituzionali non sia, immediatamente, evidente - «il giudice europeo provved[e] a stabilire il significato della normativa dell'Unione, rimettendo alle autorità nazionali la verifica circa l'osservanza dei principi supremi dell'ordinamento nazionale. Compete poi a ciascuno di questi ordinamenti stabilire a chi spetti tale verifica. La Costituzione della Repubblica italiana, a tale proposito, la rimette in via esclusiva a questa Corte, e bene hanno perciò fatto i rimettenti a investirla del problema, sollevando una questione di legittimità costituzionale».

<sup>26</sup> Cfr., in particolare, Corte costituzionale, sentenza n. 284 del 2007, punto n. 3 del Considerato in diritto.

<sup>27</sup> Il riferimento è alle ricostruzioni di P. BARILE, *Il cammino comunitario della Corte*, cit., 2418 e F. SORRENTINO, *La rilevanza delle fonti comunitarie nell'ordinamento italiano*, in *Diritto del commercio internazionale*, 1989, 455. Secondo queste ricostruzioni, gli atti delle Istituzioni europee lesivi dei principi costituzionali supremi dovrebbero

orientamenti giurisprudenziali<sup>28</sup> che hanno individuato nella giurisdizione comune il “giudice naturale” dei controlimiti. Sotto il profilo dell’oggetto, la Corte costituzionale ribadisce – anche in questo caso - un orientamento consolidato<sup>29</sup>: oggetto del giudizio non può che essere, in ossequio al presupposto dualista da cui muove la stessa Corte, la legge di esecuzione del Trattato, nella parte in cui rende esecutivo nel nostro ordinamento (e quindi efficace) l’art. 325 TFUE nell’interpretazione fornita nella sentenza “Taricco”. Sotto il profilo del parametro, infine, la Corte costituzionale compie un passo nel processo di specificazione dei principi ordinamentali supremi opponibili al diritto dell’Unione europea<sup>30</sup>. Se con la sentenza n. 232 del 1989<sup>31</sup>, il diritto alla tutela

---

essere considerati viziati per incompetenza (in ragione del principio di attribuzione), dal momento che il Trattato non può autorizzare le Istituzioni a violare le Costituzioni nazionali. Secondo il criterio di competenza, che traduce in regola pratica il presupposto «dualista» accolto dalla giurisprudenza costituzionale, il giudice comune sarà tenuto ad applicare la fonte competente e a non dare applicazione a quella incompetente.

<sup>28</sup> Il riferimento è alla sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, dell’8 agosto 2005, n. 4207, in *Giur. Cost.*, 2005, 3391 e segg. che ha applicato direttamente i controlimiti, senza rivolgersi né alla Corte costituzionale (sollevando la corrispondente questione di legittimità costituzionale), né alla Corte di giustizia (tramite un rinvio pregiudiziale). Il Giudice amministrativo era chiamato a risolvere l’antinomia tra l’art. 8 della legge n. 362 del 1991 nel testo modificato da una pronuncia additiva della Corte costituzionale (che aveva inserito, nella stessa disposizione, la previsione secondo cui la partecipazione a società che gestiscono farmacie comunali è incompatibile con altre attività connesse alla produzione, distribuzione oppure informazione scientifica del farmaco) e alcune libertà economiche fondamentali sancite dal Trattato (in particolare, la libera circolazione dei capitali e la libertà di stabilimento). Nella circostanza, il Consiglio di Stato ha ritenuto la disciplina nazionale (così come integrata dalla sentenza additiva della Corte costituzionale) un presidio irrinunciabile del diritto fondamentale alla salute, opponibile, come tale, al diritto UE sostanziale e processuale.

<sup>29</sup> Come noto, nella prima giurisprudenza costituzionale in materia di controlimiti (Corte costituzionale, sentenze n. 183 del 1973 e n. 170 del 1984), la Corte sembra preoccuparsi dell’ipotesi che le Istituzioni europee adottino vere e proprie politiche lesive dei diritti costituzionali fondamentali (ipotesi che avrebbe determinato l’illegittimità dell’intera legge di esecuzione, con conseguente fuoriuscita, per via giurisdizionale, dell’Italia dal processo di integrazione europea). E’ solamente con la sentenza n. 232 del 1989 che la Corte costituzionale sembra, in qualche modo, raffigurarsi l’ipotesi che sia *una singola norma* di diritto dell’Unione europea a violare un principio supremo del nostro ordinamento costituzionale, oppure un diritto fondamentale della persona (ipotesi, quest’ultima, che determina, come detto nel testo, non più l’illegittimità dell’intero ordine di esecuzione, bensì l’illegittimità della sola norma di esecuzione che immette, nel nostro ordinamento, la norma sovranazionale contrastante con il controlimite). Cfr., al riguardo, G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2012, 188.

<sup>30</sup> Il diritto inviolabile alla tutela giurisdizionale è stato recentemente ritenuto, dalla Corte costituzionale, un vero e proprio controlimite opponibile al diritto internazionale (cfr. Corte costituzionale sentenza n. 238 del 2010). Sulla – peraltro controversa – categoria dei «principi supremi» cfr. S. STAIANO (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Atti del Convegno annuale del “Gruppo di Pisa”, Capri, 3-4- giugno 2005, Giappichelli, Torino, 2006.

<sup>31</sup> La vicenda che ha condotto a questa pronuncia trae origine da una sentenza della Corte di giustizia (sentenza 22 maggio 1985, causa C-33/84) con la quale la stessa Corte, pur riconoscendo l’invalidità di un regolamento oggetto di un rinvio pregiudiziale, riteneva che di tale invalidità non potesse avvantaggiarsi chi avesse posto in essere atti esecutivi della norma censurata in un momento anteriore alla pronuncia medesima, compresi gli attori nella causa che aveva generato il rinvio pregiudiziale. Il giudice di merito, riassunto il giudizio dopo la pronuncia della Corte di giustizia, sollevava questione di legittimità costituzionale, censurando la legge di esecuzione del Trattato per violazione, tra l’altro, dell’art. 24 Cost., nella parte in cui detti articoli, recependo nell’ordinamento interno il vecchio art. 177 TCE, attribuivano alla Corte di giustizia il potere di limitare nel tempo gli effetti delle pronunce rese all’esito di un rinvio pregiudiziale di validità. La Corte, affacciandosi al merito della questione, riteneva le menzionate norme potenzialmente lesive del diritto alla difesa, sancito dall’art. 24 Cost. Nonostante questa premessa, la Corte dichiarava inammissibile la questione per difetto di rilevanza: dal momento che l’invalidità del regolamento censurato non derivava dalla pronuncia della Corte di giustizia del 1985, bensì da una precedente pronuncia anch’essa successiva ai

giurisdizionale (art. 24 Cost.) era già stato ritenuto un diritto fondamentale (potenzialmente) opponibile all'efficacia interna del diritto comunitario, con l'ordinanza in commento il principio di legalità in materia penale (art. 25, comma 2, Cost.) è qualificato, senza alcun dubbio, un principio fondamentale del nostro ordinamento (anch'esso potenzialmente) in grado di sterilizzare l'efficacia interna di una norma del Trattato: «Non vi è dubbio – osserva la Corte – che il principio di legalità in materia penale esprima un principio supremo dell'ordinamento, posto a presidio dei diritti inviolabili dell'individuo, per la parte in cui esige che le norme penali siano determinate e non abbiano in nessun caso portata retroattiva»<sup>32</sup>.

Nonostante, dunque, la Corte costituzionale abbia ravvisato un conflitto “tragico” tra ordinamenti e configurato, in tutti i suoi elementi, il sindacato volto a preservare «la identità nazionale insita nella struttura fondamentale dello Stato membro»<sup>33</sup>, la cautela sembra, almeno a prima vista, aver avuto la meglio. Consolidando il proprio recente orientamento in tema di rinvio pregiudiziale<sup>34</sup>, la Corte ritiene utile rivolgersi nuovamente alla Corte di giustizia, suggerendo un'interpretazione della disposizione sovranazionale in grado – a suo dire - di superare il conflitto “tragico” prospettato dai giudici remittenti. A ben vedere, però, la nostra Corte - più che proporre un'interpretazione delle disposizioni in conflitto – avanza una specifica richiesta alla Corte di giustizia. Enfatizzando alcuni passaggi della sentenza “Taricco”<sup>35</sup> e valorizzando le disposizioni dei Trattati volte a preservare l'identità costituzionale nazionale e i livelli di protezione dei diritti già garantiti negli ordinamenti nazionali<sup>36</sup>, la Corte costituzionale chiede, in buona sostanza, di poter ricorrere, nella circostanza, allo strumento dei controlimiti: «il convincimento di questa Corte, del quale si chiede conferma alla Corte di giustizia, – si legge nell'ordinanza – è che con tali asserzioni<sup>37</sup> si sia inteso affermare che la regola tratta dall'art. 325 del TFUE è applicabile *solo se* è compatibile con l'identità costituzionale dello Stato membro, e che spetta alle competenti autorità di quello Stato farsi carico di una siffatta valutazione»<sup>38</sup>. La nostra Corte, quindi, se, per un verso,

---

fatti dedotti in giudizio e con effetti pro futuro (Corte di giustizia, sentenza del 15 ottobre 1980, causa C-145/79), un'eventuale sentenza di accoglimento pronunciata dalla Corte costituzionale non avrebbe, comunque, consentito al giudice di merito di non applicare il regolamento ritenuto invalido.

<sup>32</sup> Così Corte costituzionale, ordinanza n. 24 del 2017, punto n. 2 del *Considerato in diritto*.

<sup>33</sup> Così ordinanza n. 24 del 2017, punto n. 6 del *considerato in diritto*.

<sup>34</sup> Sull'apertura della nostra Corte costituzionale al rinvio pregiudiziale cfr. M. LOSANA, *La Corte costituzionale e il rinvio pregiudiziale nei giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale: il diritto costituzionale (processuale) si piega al dialogo tra le Corti*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 1/2014, consultabile all'indirizzo internet [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it).

<sup>35</sup> I passaggi della sentenza “Taricco” enfatizzati dalla Corte costituzionale sono, sostanzialmente, due: il primo si trova al par. 53 della sentenza dove la Corte di giustizia afferma la necessità che il giudice nazionale, nel momento della disapplicazione della disciplina nazionale, si assicuri che «i diritti fondamentali degli interessati siano rispettati»; il secondo si trova, invece, al successivo par. 55 della sentenza dove la Corte di giustizia afferma la necessità che la disapplicazione delle norme nazionali avvenga «con riserva di verifica da parte del giudice nazionale» della garanzia dei diritti degli imputati.

<sup>36</sup> Cfr. retro nota n. 21 del presente scritto.

<sup>37</sup> Cfr. retro nota n. 35 del presente scritto.

<sup>38</sup> Così Corte costituzionale, ordinanza n. 24 del 2017, punto n. 7 (corsivo aggiunto).

sembra accogliere l'idea dell'oramai compiuta «europeizzazione dei controlimiti»<sup>39</sup>, per altro verso, ribadisce con forza, sul punto, la propria competenza esclusiva (riconoscendo, quindi, che lo *standard* di tutela dei diritti fondamentali previsto, rispettivamente, nell'ordinamento dell'Unione europea e in quello interno non è ancora coincidente).

Questo passaggio dell'ordinanza merita qualche considerazione. Ritenere che l'«europeizzazione dei controlimiti» abbia introdotto – per quanto riguarda la garanzia dei diritti fondamentali – una sorta di “margine di apprezzamento”, liberamente esercitabile dai singoli Stati membri, ci sembra una soluzione difficilmente accettabile dalla Corte di giustizia<sup>40</sup>. Vorrebbe dire, infatti, ammettere che gli Stati membri – in deroga alle norme del Trattato sul diritto di recesso<sup>41</sup> – possano, di volta in volta (e, nel nostro caso, con decisione giurisdizionale, anziché politica), sottrarsi a specifici obblighi sanciti dall'ordinamento dell'Unione europea. Se questa prospettiva appare, forse, ancora tollerabile quando l'obbligo sia riconducibile, come nell'odierna circostanza, a una decisione del giudice sovranazionale (neanche troppo convincente), la medesima prospettiva pare senz'altro meno tollerabile quando l'obbligo fosse riconducibile a un regolamento (la cui «diretta applicabilità» è sancita, come noto, dal Trattato<sup>42</sup>). Pertanto, la soluzione prospettata dalla nostra Corte – mettendo in discussione le fondamenta stesse dell'ordinamento dell'Unione europea (in particolare il principio della *primauté* e quello della *diretta applicabilità* del diritto eurounitario) – non può trovare, in quello stesso ordinamento, la sua legittimazione<sup>43</sup>.

A nostro avviso, le disposizioni del Trattato contenenti il riferimento alle «tradizioni costituzionali comuni» e all'«identità costituzionale nazionale» dovrebbero avere un significato molto più limitato: l'arricchimento del diritto primario dell'Unione europea. Infatti, sembra ragionevole ritenere che, in forza dei menzionati richiami, il sindacato della Corte di giustizia sulla legittimità degli atti delle Istituzioni dell'Unione europea non potrà più svolgersi con esclusivo riguardo ai principi fondamentali (contenuti nei Trattati oppure ritenuti, dalla giurisprudenza della

<sup>39</sup> Così A. RUGGERI, *Trattato costituzionale, europeizzazione dei "controlimiti" e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno (profili problematici)*, cit., 827.

<sup>40</sup> In questo senso cfr. O. CHESSA, *Meglio tardi che mai. La dogmatica dei controlimiti e il caso Taricco*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, spec. 20 e segg., consultabile all'indirizzo internet [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); V. FAGGIANI, *Lo strategico rinvio pregiudiziale della Consulta sul caso Taricco*, cit., 10.

<sup>41</sup> Cfr. l'art. 50 del Trattato sull'Unione europea. Senza, peraltro, riferirsi al “diritto di recesso”, sottolineano, molto opportunamente, l'importanza di un'applicazione anche “politica” (e non meramente giurisdizionale) dei controlimiti M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, cit., spec. 9 e segg.; C. PINELLI, *L'individuazione dei parametri costituzionali ed il controllo sulla non manifesta infondatezza della questione*, in *Dir. Pen. Cont.*, 17 ottobre 2016, 12, consultabile all'indirizzo internet [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it); C. CUPELLI, *Hobbes europeista? Diritto penale europeo, auctoritas e controlimiti*, in *Criminalia*, Annuario di Scienze penalistiche, n. 8, 2013, 351 e segg., consultabile all'indirizzo internet [www.edizioniets.com](http://www.edizioniets.com). Sulla possibilità di garantire i controlimiti attraverso strumenti alternativi al sindacato giurisdizionale cfr., altresì, P. FARAGUNA, *Alla ricerca dell'identità costituzionale tra conflitti giurisdizionali e negoziazione politica*, cit., 205 e segg.

<sup>42</sup> Cfr. l'art. 288, par. I, del TFUE.

<sup>43</sup> In questo senso sembra muoversi R. MASTROIANNI, *Supremazia del diritto dell'Unione e "controlimiti" costituzionali: alcune riflessioni a margine del caso Taricco*, in *Dir. Pen. Cont.*, 7 novembre 2016, 16, consultabile all'indirizzo internet [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), per il quale l'applicazione dei controlimiti darebbe luogo, dal punto di vista dell'ordinamento sovranazionale, a «un inadempimento degli obblighi imposti dai trattati, con le conseguenze che l'ordinamento dell'Unione contempla, in primis il procedimento di infrazione».

stessa Corte, «principi generali dell'ordinamento comunitario»), ma dovrà, necessariamente, coinvolgere anche i principi irrinunciabili delle Costituzioni nazionali (oramai “incorporati”, a pieno titolo, nel testo dei Trattati). In questa prospettiva, il compito di portare davanti alla Corte di giustizia questioni riguardanti la violazione dell'«identità costituzionale» nazionale non potrebbe che ricadere sui giudici nazionali, i quali – a seconda dei casi – sarebbero tenuti: (i) a sollecitare, tramite un rinvio pregiudiziale interpretativo, un'interpretazione del diritto dell'Unione europea conforme ai principi fondamentali della propria Costituzione; (ii) a censurare, tramite un rinvio pregiudiziale di validità, gli atti delle Istituzioni dell'Unione europea contrari alle tradizioni costituzionali comuni, oppure ai principi supremi del proprio ordinamento costituzionale nazionale<sup>44</sup>. È dunque dinnanzi alla Corte di giustizia che i principi costituzionali fondamentali degli Stati membri dovrebbero trovare la loro prima (e ordinaria) garanzia.

Quanto detto, peraltro, non significa ritenere la dottrina dei controlimiti definitivamente superata. Qualora la verifica della Corte di giustizia in merito al rispetto dei principi fondamentali nazionali non risultasse adeguata, gli Stati membri (ciascuno secondo le proprie regole) potrebbero sempre attivare – senza, però, la necessità di una previa autorizzazione – la dottrina dei controlimiti. D'altra parte, la medesima Corte di giustizia, come dimostra il recente caso *Melloni*<sup>45</sup>, non sembra intenzionata a riconoscere la legittimità di tale dottrina. I controlimiti, come detto, non trovano il loro fondamento positivo nell'ordinamento dell'Unione europea, bensì negli ordinamenti costituzionali nazionali (sono uno strumento di diritto costituzionale nazionale)<sup>46</sup>. Per l'ordinamento dell'Unione europea, il potere di attivare i controlimiti è un potere *extra ordinem* che sfugge alla legalità “sovranazionale” e che, pertanto, non può essere autorizzato. In questa prospettiva, pretendere una legittimazione dei controlimiti da parte dello stesso ordinamento contro cui sono attivati (chiedendo l'autorizzazione al loro esercizio) appare, forse, più una contraddizione che una soluzione di compromesso improntata alla cautela.

## **5. L'opportunità di attivare, nella circostanza, i controlimiti**

Un aspetto particolarmente controverso della vicenda in commento riguarda l'opportunità di invocare, nella circostanza, i controlimiti. Sul punto, la dottrina che ha commentato i diversi passaggi processuali che compongono la “vicenda Taricco” si è divisa. Alcuni Autori ritengono che

<sup>44</sup> Analogamente cfr. O. CHESSA, Meglio tardi che mai. *La dogmatica dei controlimiti e il caso Taricco*, cit., 22.

<sup>45</sup> Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 26 febbraio 2013, causa C-399/11 (*Melloni*), su cui M. IACOMETTI, *Il Caso Melloni e l'interpretazione dell'art. 53 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea tra corte di giustizia e Tribunale costituzionale spagnolo*, in *Osservatorio AIC*, ottobre 2013, consultabile all'indirizzo internet [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it). In questa sentenza il giudice sovranazionale afferma, senza mezzi termini, l'incapacità delle norme costituzionali nazionali di opporsi all'applicazione della disciplina sul mandato di arresto europeo.

<sup>46</sup> Sottolineano questo aspetto O. CHESSA, Meglio tardi che mai. *La dogmatica dei controlimiti e il caso Taricco*, cit., 22; M. CAIANIELLO, *Processo penale e prescrizione nel quadro della giurisprudenza europea. Dialogo tra sistemi o conflitto identitario?*, in *Dr. Pen. Cont.*, 24 febbraio 2017,19, consultabile all'indirizzo internet [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

la circostanza richiedesse, senz'altro, l'attivazione dei controlimiti: «Insomma: quando è troppo è troppo [...]. Il “*predominio assiologico della Costituzione*”, che la Corte costituzionale ha affermato nella sentenza n. 49 del 2015 in riferimento alla CEDU, - si è detto - ha il logico destino di dover essere operativo anche in riferimento al diritto dell'Unione, non accontentandosi di proclamazioni meramente formali, ma pretendendo ch'esse ne assicurino la realizzazione in tutte le ipotesi in cui - davvero - conta. E stavolta conta»<sup>47</sup>; «Dalla Corte costituzionale italiana - è stato, altresì, detto - ci si può attendere una decisione che, senza entrare nelle questioni di diritto europeo (il campo della Corte di Lussemburgo), riaffermi serenamente come principi fondamentali del nostro ordinamento - e perciò idonei controlimiti - il principio penalistico di legalità e la soggezione del giudice alla legge»<sup>48</sup>.

Altri Autori - pur ipotizzando soluzioni del caso anche molto diverse - ritengono che, nella circostanza, l'applicazione “secca” dei controlimiti andrebbe, comunque, evitata. Qualcuno - muovendo dall'idea che la stessa dottrina dei controlimiti non tenga sufficientemente in considerazione le aperture, contenute nella nostra Costituzione, al diritto sovranazionale - ritiene che la nostra Corte avrebbe dovuto suggerire al giudice sovranazionale una soluzione interpretativa tesa a conciliare le «istanze dei diritti [con] le attese dell'erario»: una sorta di «manipolazione (non già del testo ma) del tempo di applicazione della disciplina *sub iudice* e, perciò, a conti fatti, di una delimitazione temporale degli effetti della nuova pronuncia della Corte eurounitaria su *Taricco*, dando loro rilievo unicamente *pro futuro*»<sup>49</sup>. Altri - interrogandosi circa l'opportunità di «sfidare apertamente il primato del diritto eurounitario [...] *per difendere* - in ultima analisi - l'*impunità* di chi ha evaso attraverso operazioni fraudolente milioni di euro dovuti a titolo di IVA»<sup>50</sup> - ritengono, invece, praticabile la disapplicazione della disciplina interna in materia di prescrizione, secondo i principi affermati nella sentenza “*Taricco*” (quantomeno nell'ipotesi in cui il termine di prescrizione non sia già scaduto al momento della pubblicazione della sentenza della Corte di

<sup>47</sup> Così M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la mancata fine della storia costituzionale*, cit., 20, il quale, peraltro, sottolinea come «l'eliminazione dell'anomalia potrebbe e dovrebbe accompagnarsi a un serio monito al legislatore nazionale perché intervenga a riformare il regime della prescrizione ovvero tutte le altre previsioni normative, processuali o no, che possono ostacolare l'efficacia della lotta all'evasione fiscale (dell'IVA), ma l'anomalia, in un modo o nell'altro, va eliminata».

<sup>48</sup> Così D. PULITANO, *La posta in gioco nella decisione della Corte costituzionale sulla sentenza Taricco*, in *Dir. Pen. Cont.*, fasc. 1/2016, 237, consultabile all'indirizzo internet [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

<sup>49</sup> Così A. RUGGERI, *Ultimatum della Consulta alla Corte di Giustizia su Taricco, in una pronuncia che espone, ma non ancora oppone, controlimiti (a margine di Corte cost. n. 24 del 2017)*, cit., 86-87. La medesima osservazione si ritrova, altresì, in R. CALVANO, *La Corte costituzionale e i “Controlimiti” 2.0*, in *Federalismi.it*, fasc. 1/2016, 17, consultabile all'indirizzo internet [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), secondo la quale: «E' inutile negare che la concreta azionabilità dei controlimiti da parte del giudice costituzionale nel caso oggi sottoposto al suo esame e relativo alla disciplina della prescrizione nel processo penale appare, nonostante le riflessioni sin qui svolte, quanto meno difficoltosa, anche perché tra i principi supremi stessi potrebbe essere ritenuto rientrare quello dell'apertura dell'ordinamento italiano ex art. 11 Cost. all'ordinamento internazionale e sovranazionale, sebbene si tratti di un'apertura parziale e condizionata [...]».

<sup>50</sup> Così F. VIGANÒ, *Disapplicare le norme vigenti sulla prescrizione nelle frodi in materia di IVA?*, in *Dir. Pen. Cont.*, 14 settembre 2015, 14, consultabile all'indirizzo internet [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

giustizia<sup>51</sup>). Sul medesimo presupposto – il rischio che la disciplina italiana della prescrizione favorisca «in modo intollerabile chi compie frodi finanziarie»<sup>52</sup> – sembra fondarsi la posizione di chi ha sostenuto che la Corte, nel giudizio relativo alla violazione del controlimito, ben avrebbe potuto «sollevare davanti a se stessa [secondo lo schema dell’autorimessione<sup>53</sup>] la questione di legittimità della legge italiana e risolverla con una sentenza di accoglimento»<sup>54</sup>. Più radicale è, invece, la posizione di chi ha provato a ridimensionare l’“intensità” del conflitto tra ordinamenti, negando che il principio di legalità in materia penale sancito dalla nostra Costituzione riguardi, al pari del corrispondente principio di matrice sovranazionale, anche «“il tempo dell’oblio”, il quale può successivamente cambiare senza che l’imputato possa lamentare alcuna lesione dei suoi diritti»<sup>55</sup>.

Non vi è dubbio che la nostra Corte costituzionale si sia trovata a dover decidere una questione molto insidiosa. Una questione – è bene precisare – che non sarebbe mai arrivata dinanzi alla nostra Corte se la Corte di giustizia avesse mostrato quella sensibilità nei confronti dei nostri principi costituzionali richiesta oggi, come visto, anche dal testo Trattati. A prima vista, infatti, paiono sussistere “buone ragioni” per la prima applicazione concreta dei controlimiti. Il caso concreto che ha originato la questione di legittimità getta, peraltro, qualche ombra sulle questioni di principio affrontate dalla Corte. Le ombre – ben sintetizzate, già all’indomani della sentenza “Taricco”, nella domanda «ne varrebbe davvero la pena?»<sup>56</sup> – riguardano il fatto che, nella circostanza, l’attivazione dei controlimiti può ostacolare in concreto l’accertamento di reati particolarmente diffusi e odiosi, per i quali l’Italia è, tristemente, conosciuta (quali sono, appunto, le frodi fiscali riguardanti l’IVA)<sup>57</sup>. Le perplessità della dottrina, sul punto, paiono condivisibili. L’interesse collettivo

<sup>51</sup> Cfr. F. VIGANÒ, *Il caso Taricco davanti alla Corte costituzionale: qualche riflessione sul merito delle questioni, e sulla posta in gioco*, in *Dir. Pen. Cont.*, 9 maggio 2016, 29, consultabile all’indirizzo internet [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it); Id., *Le parole e i silenzi. Osservazioni sull’ordinanza n. 24/2017 della Corte costituzionale sul caso Taricco*, *ivi*, 27 marzo 2017, 16.

<sup>52</sup> Così R. BIN, *Taricco, una sentenza sbagliata: come venirne fuori?*, in *Dir. Pen. Cont.*, 4 luglio 2016, 8, consultabile all’indirizzo internet [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

<sup>53</sup> Cfr. G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 278.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> Così P. FARAGUNA, P. PERINI, *L’insostenibile imprescrittibilità del reato. La giurisprudenza “Taricco” alla prova dei controlimiti*, in *Dir. Pen. Cont.*, fasc. n. 1/2016, 214, consultabile all’indirizzo internet [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it); P. FARAGUNA, *Il caso Taricco: controlimiti in tre dimensioni*, in A. BERNARDI (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, cit., 371-372. Nella consapevolezza che la soluzione prospettata richiederebbe, comunque, un mutamento radicale dell’attuale giurisprudenza costituzionale (incline a riconoscere la natura sostanziale e non meramente processuale della prescrizione), gli Autori propongono, in via subordinata, una soluzione meno radicale: ritenere “coperto” dal principio di legalità (e, quindi, opponibile al diritto dell’Unione europea) solamente il termine della prescrizione previsto dal codice penale per ciascun reato, ritenendo, invece, non garantito dal medesimo principio (e, quindi, derogabile dal diritto dell’Unione) il termine massimo previsto in caso di atti interruttivi.

<sup>56</sup> Così F. VIGANÒ, *Disapplicare le norme vigenti sulla prescrizione nelle frodi in materia di IVA?*, cit., 14.

<sup>57</sup> Secondo i dati del Ministero dell’Economia e delle Finanze, infatti, proprio l’evasione dell’IVA continua a cagionare un “gap” di entrate tributarie particolarmente significativo. Al riguardo cfr. la Relazione sull’economia non osservata e sull’evasione fiscale e contributiva predisposta dal Ministero dell’Economia e delle Finanze, ai sensi dell’art. 10-bis, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (26 settembre 2016), 10-11, spec. la Tabella 1.C.1 e la

all'accertamento dei reati fiscali (e, più in generale, l'interesse collettivo all'accertamento di *tutti* i reati) non è, forse, un interesse tutelato dalla nostra Costituzione al pari del principio di legalità? In questa prospettiva, la Corte costituzionale – prima di brandire l'arma dei principi fondamentali – non avrebbe, forse, dovuto bilanciare i due contrapposti principi costituzionali?

Entrambe le domande meritano, a nostro avviso, una risposta positiva. Con riguardo alla prima, il rango costituzionale dell'interesse collettivo all'accertamento dei reati fiscali pare, piuttosto, evidente. Da un lato, l'art. 53, comma 1, Cost. (che impone a «tutti» l'obbligazione contributiva), dall'altro lato, il principio di «equilibrio» del bilancio (letto non già quale mero limite alla spesa pubblica<sup>58</sup>, bensì quale principio che ribadisce il rilievo costituzionale della menzionata obbligazione) sembrano, infatti, offrire una solida copertura costituzionale all'interesse collettivo all'accertamento dei comportamenti elusivi del vincolo tributario. Ora – venendo così alla seconda domanda – se vi sono ipotesi in cui il regime della prescrizione rende particolarmente difficoltoso l'accertamento della frode fiscale non si vede perché, in queste circostanze, debba *comunque* prevalere il principio di legalità e non l'interesse collettivo a sanzionare comportamenti, eventualmente, fraudolenti. Secondo la tecnica del bilanciamento<sup>59</sup>, è il caso concreto – e non l'astratta gerarchizzazione dei principi – che orienta l'individuazione (prima) e la composizione (poi) degli interessi costituzionalmente garantiti<sup>60</sup>. In questa prospettiva, si condivide l'opinione<sup>61</sup> di chi ha sostenuto che la Corte costituzionale, per “uscire dall'angolo”, avrebbe (forse) potuto: prima, sollevare davanti a se stessa una questione di legittimità sulla vigente disciplina in materia di prescrizione dei reati fiscali; successivamente (verificata l'inadeguatezza del vigente regime della prescrizione dei reati fiscali rispetto alle esigenze istruttorie), pronunciare una sentenza additiva – magari, vista la delicatezza della materia penale, di principio – che, per un verso, sottraesse i giudici alla “tagliola” della prescrizione, per altro verso, lasciasse il legislatore libero di trovare un più ragionevole punto di equilibrio tra i contrapposti principi costituzionali. Si è ben consapevoli che

---

Tabella 1.C.2. Per quanto riguarda il quinquennio 2010-2014, la media del “gap” di entrate tributarie relative all'IVA è di poco inferiore ai 40 miliardi.

<sup>58</sup> La letteratura sul punto è molto ampia. Senza pretesa di completezza cfr., sul punto, C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Giuffrè, Milano, 2015, spec. 63 e segg.; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 1/2014, consultabile all'indirizzo internet [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it); G. SCACCIA, *L'equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 2/2013, consultabile all'indirizzo internet [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it); F. PALLANTE, A. CERUTTI, *L'equilibrio di bilancio nella Costituzione italiana. Significato e profili critici*, in *Teoria politica*, 2015, 235-258.

<sup>59</sup> Sulla tecnica del bilanciamento cfr., nella oramai vastissima letteratura, P. HÄBERLE, *Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz*, trad. it. *Le libertà fondamentali*, La Nuova Italia, Scientifica, Roma, 1993, 69 e segg.; R. ALEXY, *Collisione e bilanciamento quale problema di base della dogmatica dei diritti fondamentali*, in M. LA TORRE – A. SPADARO (a cura di), *La ragionevolezza nel diritto*, Giappichelli, Torino, 2002, 9 e segg.; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, 1992, 147 e segg.; R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992, 28 e segg. A. MORRONE, *Il bilanciamento nello Stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2014, spec. 77 e segg.; ID., *Bilanciamento* (voce), in *Enc. Dir.*, Annali, Vol. II, tomo II, Giuffrè, Milano, 2008, 185 e segg.

<sup>60</sup> Per questa prospettiva cfr., in particolare, G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, il Mulino, 2008, 237 e segg.

<sup>61</sup> Cfr. R. BIN, *Taricco, una sentenza sbagliata: come venirne fuori?*, cit., 8.

intervenire – anche solo in termini di principio – sulla vigente disciplina legislativa che governa la prescrizione dei reati fiscali sarebbe un’impresa oltremodo complicata (si tratta, infatti, di materia caratterizzata da regimi molto particolari). Ciò non toglie che uno sforzo in tal senso avrebbe sgombrato il campo dall’idea – paradossale - che l’accertamento di talune frodi fiscali possa trovare, proprio nella Costituzione, un ostacolo insormontabile.

## **6. Principi costituzionali in materia tributaria e funzione “emancipante” della Costituzione**

In materia tributaria, la Corte costituzionale sembra attribuire rilievo sempre maggiore a due parametri di giudizio. Per quanto riguarda il versante impositivo, la Corte, molto spesso, risolve le questioni utilizzando il principio di uguaglianza formale, declinato nel consueto criterio di giudizio secondo cui «a situazioni uguali devono corrispondere uguali regimi impositivi e, correlativamente, a situazioni diverse un trattamento tributario diseguale»<sup>62</sup>. Per quanto riguarda, invece, il versante sanzionatorio, la Corte - come dimostra l’ordinanza annotata – risolve la questione alla luce del principio di legalità, declinato nei sotto-principi di irretroattività della legge penale e di tassatività e determinatezza delle fattispecie di reato. Il più delle volte, la giurisprudenza costituzionale sembra applicare i menzionati principi in un significato “assoluto”, non “contaminato” – cioè – dalla fattispecie concreta che ha generato l’incidente di costituzionalità. Le scelte impositive del legislatore, infatti, non sono valutate “in concreto” (confrontando l’entità dell’imposizione con la concreta forza economica del soggetto parte in causa nel giudizio principale), bensì esclusivamente “in astratto” (comparando la disciplina legislativa censurata con altre discipline impositive ritenute «affini»<sup>63</sup>). Analogamente, il regime della prescrizione non è valutato “in concreto” (tenendo in considerazione la complessità delle indagini necessarie all’accertamento dei reati fiscali), bensì esclusivamente “in astratto” (riconducendo la prescrizione tra gli istituti di diritto penale sostanziale garantiti dal principio di legalità). In questo modo, però, la ricostruzione della «topografia del conflitto»<sup>64</sup> rischia di essere incompleta, lasciando nell’ombra altri parametri di indubbio rilievo

<sup>62</sup> Così Corte costituzionale, sentenza n. 120 del 1972, punto n. 3 del *Considerato in diritto*. Analogamente cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 231 del 1991, punto n. 6 del *Considerato in diritto*; Corte costituzionale, sentenza n. 42 del 1992, punto n. 4 del *Considerato in diritto*; Corte costituzionale, ordinanza n. 341 del 2001; Corte costituzionale, sentenza n. 258 del 2002, punto n. 2 del *Considerato in diritto*. Su questa tendenza cfr. G. GAFFURI, *Il senso della capacità contributiva*, in L. PERRONE e C. BERLIRI (a cura di), *Diritto tributario e Corte costituzionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, 37; P. BORIA, *Il bilanciamento di interesse fiscale e capacità contributiva nell’apprezzamento della Corte costituzionale*, *ivi*, 63-64.

<sup>63</sup> In questi termini cfr. L. PALADIN, *Il principio di eguaglianza tributaria nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Riv. Dir. Trib.*, 1997, 307-308. Per una critica di quest’orientamento cfr. M. LOSANA, *Disuguaglianze e obblighi contributivi*, in M. DALLA MORTE (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, Atti del Convegno del “Gruppo di Pisa”, Campobasso 19-20 giugno 2015, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 115 e segg. Per una ricostruzione volta, invece, a ribadire l’impronta solidaristica impressa dalla nostra Costituzione all’obbligazione tributaria cfr. C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria*, Giuffrè, Milano, 2011, 5 e segg.

<sup>64</sup> Cfr. R. BIN, *Diritti e argomenti: il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, *cit.*, 62 e segg.

costituzionale (in particolare: la «capacità contributiva» e l'interesse collettivo all'accertamento dei reati).

Dal punto di vista della strategia argomentativa, la scelta della Corte pare condivisibile. Rifiutandosi di entrare nel merito per quanto concerne la definizione del *quantum* dell'imposizione e della *durata* della prescrizione, infatti, la Corte non vuole interferire in ambiti tradizionalmente riservati alla discrezionalità del legislatore. Gli effetti concreti di questa stessa strategia argomentativa sembrano, peraltro, meno condivisibili. Chiamata a pronunciarsi, negli ultimi anni, su alcuni interventi legislativi emergenziali volti al consolidamento dei conti pubblici, la Corte – applicando il principio che impone la «parità di prelievo a parità di presupposto di imposta» - ha dichiarato illegittimi i contributi “straordinari” che colpivano: le retribuzioni più elevate dei dipendenti pubblici<sup>65</sup>; i trattamenti pensionistici più elevati<sup>66</sup>; i ricavi (superiori a una certa soglia) delle imprese operanti in settori di mercato ritenuti, dal legislatore, particolarmente remunerativi<sup>67</sup>. In queste circostanze, la Corte, in nome del principio di uguaglianza, ha sciolto dal vincolo tributario soggetti che disponevano, senz'altro, della «capacità contributiva» necessaria a sopportare il sacrificio economico chiesto dal legislatore. Oggi, la Corte, in nome del principio di legalità, ha ritenuto opportuno mantenere fermo un regime della prescrizione in grado di ostacolare l'accertamento di taluni reati fiscali.

---

<sup>65</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 223 del 2012. Con questa sentenza, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma che prevedeva (limitatamente al triennio 2011-2013) una riduzione delle retribuzioni più elevate dei dipendenti pubblici. In particolare, l'entità della riduzione prevista dalla norma censurata era: del 5% per la parte di retribuzione superiore ai 90.000,00 euro lordi annui e fino ai 150.000,00 euro; del 10%, invece, per la parte di retribuzione eccedente i 150.000,00 euro lordi annui. La Corte – assumendo quale *tertium comparationis* il contributo di solidarietà del 3% previsto dal legislatore per tutti i redditi annui superiori ai 300.000,00 euro - ha ritenuto irragionevole e, dunque, illegittimo discriminare, nell'ambito della classe dei contribuenti, i dipendenti pubblici.

<sup>66</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 116 del 2013. Con questa sentenza, la Corte ha dichiarato l'illegittimità della norma che (in modo speculare alla precedente) poneva un contributo di perequazione sui trattamenti pensionistici più elevati. In particolare, l'entità del contributo era: del 5% per la parte di trattamento superiore ai 90.000,00 euro lordi annui e fino ai 150.000,00 euro; del 10% sulla parte eccedente i 150.000,00 euro e fino ai 200.000,00 euro; del 15%, infine, sulla parte eccedente i 200.000,00 euro. La Corte - assumendo, anche in questo caso, quale *tertium comparationis* il contributo di solidarietà del 3% - ha ritenuto irragionevole limitare la platea dei soggetti gravati dal contributo di perequazione ai soli pensionati.

<sup>67</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 10 del 2015. Con questa sentenza, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma che prevedeva un prelievo aggiuntivo (addizionale) per le società che - operando in taluni settori di mercato particolarmente remunerativi - avessero conseguito ricavi superiori a una certa soglia (originariamente pari a 25 milioni di euro) nel periodo di imposta precedente. Per valutare la legittimità della norma, la Corte, nella circostanza, utilizza un altro schema classico del giudizio di uguaglianza: la valutazione della «congruenza mezzi-fini». Ritenuto legittimo l'intento fatto proprio dal legislatore di colpire l'alta redditività di un particolare settore di mercato, la Corte valuta l'idoneità della norma censurata rispetto al fine prescelto. E su questo punto, il suo giudizio è negativo: innanzitutto, la maggiorazione dell'aliquota si applica all'intero reddito e non ai soli «sovra-profitti» (e cioè alla quota di reddito connessa alle peculiarità del mercato in cui operano le imprese gravate del tributo speciale); in secondo luogo, il tributo non è limitato nel tempo e pertanto non è ancorato alla congiuntura favorevole che, in buona sostanza, si vorrebbe tassare; da ultimo, la norma censurata non conterrebbe meccanismi efficaci per la verifica della violazione del divieto – contenuto nella norma medesima - di traslare sui prezzi al consumo il costo economico dell'imposta.

Il rischio che si nasconde dietro gli orientamenti segnalati è, a nostro avviso, quello di un progressivo “appannamento” della funzione «emancipante»<sup>68</sup> di taluni principi costituzionali che governano la materia tributaria. Questi principi (principio di uguaglianza incluso) vengono scritti nelle Costituzioni al fine di includere nella comunità politica soggetti, in larga misura, ancora esclusi, eliminando intollerabili discriminazioni. In un ordinamento oramai “densamente” giuridificato – in cui si sono consolidate posizioni di privilegio – l’applicazione astratta e (meramente) relazionale dei medesimi principi può tradire questa vocazione originaria. Insomma, invocare la Costituzione non per eliminare “discriminazioni”, bensì per *conservare* quelli che, visti più da vicino, somigliano molto a dei “privilegi” rappresenta, a nostro giudizio, un vero e proprio paradosso<sup>69</sup>. A seconda della concreta capacità contributiva dei soggetti gravati dall’obbligazione tributaria, infatti, il medesimo tributo può rappresentare un “peso” insopportabile, oppure un (doveroso) sviluppo del principio di progressività scolpito nella Costituzione. Allo stesso modo, il medesimo termine di prescrizione può rappresentare – a seconda della complessità delle indagini necessarie all’accertamento dei diversi tipi di reato - una garanzia processuale irrinunciabile, oppure uno strumento volto a garantire l’impunità per talune fattispecie di reato<sup>70</sup>. Calare la questione di legittimità costituzionale dentro la fattispecie concreta che l’ha generata può, forse, agevolare l’assunzione di “punti di vista” alternativi, più coerenti con il fine ultimo cui tutta la nostra Costituzione è orientata.

---

<sup>68</sup> Cfr. A. DI GIOVINE, M. DOGLIANI, *Dalla democrazia emancipante alla democrazia senza qualità?* in *Questione giustizia*, fasc. n. 2/1993, 321 ss.

<sup>69</sup> Sulla portata (anche) conservatrice del principio di uguaglianza formale cfr. B. CARAVITA, *Oltre l’uguaglianza formale: un’analisi dell’art. 3, comma 2, della Costituzione*, Cedam, Padova, 1984, 164; G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 201.

<sup>70</sup> Si condivide, pertanto, l’opinione di chi ritiene che – ponendosi nella prospettiva dell’«impunità del possibile colpevole» – «nessuna garanzia, nessuna norma processuale penale, “varrebbe la pena” d’essere prevista e difesa» (così M. LUCIANI, *Il brusco risveglio*, cit., 20). La realtà concreta evocata nel testo per stabilire se la disciplina interna sulla prescrizione (oggetto della sentenza “Taricco”) sia, in concreto, una garanzia processuale oppure un vero e proprio privilegio (volto a “sterilizzare” talune fattispecie di reato) riguarda, infatti, la complessità delle indagini e non la “qualità” del reato.