

UNIVERSITÀ DELLA VALLE D'AOSTA
UNIVERSITÉ DE LA VALLÉE D'AOSTE

DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE E POLITICHE

CORSO DI LAUREA IN SCIENZE POLITICHE E DELLE
RELAZIONI INTERNAZIONALI

A.A. 2019/2020

Tesi di Laurea

**IL PRIMATO DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA:
DALLA SENTENZA TARICCO ALLA RECENTE CRISI
TRA CORTE DI GIUSTIZIA E
BUNDESVERFASSUNGSGERICHT**

Relatore

Chiar.mo Prof. Alessandro Rosanò

Candidato

Villella Giulia

Matr. 17F02386

INDICE

INTRODUZIONE	3
CONCETTI FONDANTI IL CASO “TARICCO”	7
1. Le origini della Teoria dei controlimiti: <i>la primauté</i>	7
2. Nozione di principio di legalità e il suo rapporto con la prescrizione nell’ordinamento italiano	18
LA “SAGA” TARICCO: IL DIALOGO TRA LE CORTI	25
1. Il caso “Taricco”: origini	25
2. La sentenza della Corte di giustizia dell’UE	33
3. Il rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale alla Corte di giustizia dell’UE	37
4. La sentenza MAS e l’attivazione dei controlimiti da parte della Corte costituzionale	47
5. L’applicazione della regola Taricco: il caso Kolev	54
UN MOMENTO DI CRISI: LA SENTENZA DEL BVerfG SUL PSPP	67
1. Le origini: la sentenza Weiss della Corte di giustizia dell’Unione	67
2. La risposta del <i>Bundesverfassungsgericht</i>	75
CONCLUSIONI	81
BIBLIOGRAFIA	84

INTRODUZIONE

Il presente elaborato è dedicato all'analisi del rapporto tra gli ordinamenti giuridici nazionali e quello comunitario, più nello specifico all'analisi del primato del diritto dell'Unione europea alla luce di recenti pronunce che hanno sollevato questioni inerenti all'ordinamento italiano e a quello tedesco.

Per quel che riguarda l'ordinamento italiano, va ricordato come esso si apra al diritto comunitario attraverso l'articolo 11 della Costituzione italiana, introdotto in origine per permettere l'adesione dell'Italia all'Organizzazione delle Nazioni Unite ma successivamente interpretato per permettere la partecipazione italiana ad altre organizzazioni internazionali quali, appunto, le Comunità europee, prima, e l'Unione europea, poi.

L'articolo 11 prevede infatti che l'Italia consente limitazioni di sovranità e promuove le organizzazioni internazionali con lo scopo di ottenere pace e giustizia tra le Nazioni.

Il rapporto tra gli ordinamenti è andato mutando nel corso del tempo, soprattutto a seguito dell'affermazione da parte della Corte di giustizia del principio del primato del diritto comunitario.

L'obiettivo dell'elaborato è dunque quello di analizzare i cambiamenti registrati e le situazioni di contrasto che potrebbero emergere con un contesto nazionale. L'elaborato si compone di tre capitoli:

Il primo capitolo, «*Concetti fondanti il caso “Taricco”*», è dedicato alle origini del primato, in particolare all’analisi delle sentenze caratterizzanti questo processo e all’affermazione dei cosiddetti controlimiti.

La prima sentenza analizzata è la sentenza Van Gend en Loos resa nel 1963 dalla Corte di giustizia comunitaria, la quale ha un ruolo decisivo per l’introduzione del concetto di efficacia diretta in capo alle norme dei trattati comunitari aventi carattere chiaro e incondizionato. In merito a queste norme, i singoli individui di uno Stato membro hanno il diritto di appellarsi ad un giudice nazionale per far valere quanto previsto da un Trattato.

La sentenza Costa/Enel del 1964 ha invece introdotto il concetto di primato del diritto comunitario: secondo la Corte di giustizia, dal momento che la creazione della Comunità economica europea si basava su volontà condivise tra le Stati membri, doveva essere allora riconosciuta una prevalenza del diritto comunitario e non del diritto interno.

Col tempo, questo principio viene fatto proprio anche da parte delle corti nazionali. Per esempio, per quanto riguarda l’Italia, con la sentenza ICIC, la Corte costituzionale di adegua a quanto deciso dalla Corte di giustizia, chiarendo però che non è compito dei giudici nazionali occuparsi di ciò ma è la Corte costituzionale a dover dichiarare l’incostituzionalità di una normativa. Da parte sua, la Corte di giustizia, nella sentenza Simmenthal del 1978, afferma invece che è compito del giudice nazionale la disapplicazione di una determinata normativa.

Nel 1984 con la sentenza Granital la Corte costituzionale oltre ad adeguarsi a quanto previsto dalla sentenza Simmenthal, ribadisce come, nonostante la prevalenza del diritto comunitario, la Corte costituzionale debba avere un ruolo di controllo del rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento nazionale, in virtù della teoria dei controlimiti.

Sempre all'interno del primo capitolo vi è un focus sul concetto di principio di legalità e prescrizione, funzionale per la comprensione dell'elaborato.

Il secondo capitolo, «*La “saga” Taricco: il dialogo tra le Corti*», analizza due casi in cui vi è un'interpretazione differente del primato del diritto dell'Unione.

Il primo è il caso Taricco, fondato sulla prescrizione e sul rapporto che quest'ultima ha con il principio di legalità e il diritto penale nell'ordinamento italiano.

Il caso *Taricco*, cui è dedicato questo capitolo, è famoso per il lungo dialogo tra la Corte di giustizia dell'Unione europea e le Corti italiane, il quale si conclude con l'applicazione effettiva dei controlimiti da parte della Corte costituzionale italiana. Dal momento che la prescrizione nell'ordinamento italiano è un istituto di natura sostanziale riguardante la pena, questo istituto rientra in un sistema penale fondato sul principio di legalità. Essendo il principio di legalità un principio cardine dell'ordinamento italiano, il primato del diritto dell'Unione europea trova un ostacolo alla sua applicazione.

Il secondo caso riguarda la sentenza *Kolev*, dove invece viene applicata la cosiddetta regola *Taricco* e dunque il primato del diritto comunitario, nel rispetto dell'articolo 325 del TFUE e anche in virtù del fatto che il sistema penale bulgaro non ha un carattere sostanziale come quello italiano.

Il terzo ed ultimo capitolo, «*Un momento di crisi: la sentenza del BVerfG sul PSPP*», vuole analizzare il rapporto complicato tra il Tribunale costituzionale federale tedesco e la Corte di giustizia dell'Unione europea con riferimento all'intervento di *quantitative easing* deciso da parte della Banca centrale europea per far fronte alla crisi del debito seguita alla crisi economico-finanziaria del 2008.

CAPITOLO PRIMO

CONCETTI FONDANTI IL CASO “TARICCO”

1. Le origini della teoria dei controlimiti: la *primauté*

La teoria dei controlimiti, formulata dalla Corte Costituzionale italiana, trova le sue origini in avvenimenti precedenti, tra i quali l'affermarsi della *primauté* del Diritto dell'Unione europea e i suoi conseguenti passaggi.

Come prima fase di questo processo possiamo individuare la sentenza Van Gend & Loos della Corte di giustizia delle Comunità europea del 1963¹.

La Corte fu chiamata ad esprimersi in merito all'art. 12 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea², il quale prevedeva che gli Stati membri non potessero tra loro introdurre nuovi dazi doganali sia nelle esportazioni, sia nelle importazioni.

La società olandese Van Gend & Loos aveva importato dalla Repubblica federale di Germania una partita di «un'emulsione acquosa di ureoformaldeide»³. L'amministrazione delle imposte aveva applicato un

1 Corte giust., 5 febbraio 1963, causa 26/62, *Van Gend en Loss c. Amministrazione olandese delle imposte*, ECLI:EU:C:1963:1

2 Si veda, a seguito della riforma operata mediante il trattato di Lisbona, l'articolo 30 del: «I dazi doganali all'importazione o all'esportazione o le tasse di effetto equivalente sono vietati tra gli Stati membri. Tale divieto si applica anche ai dazi doganali di carattere fiscale».

3 Corte giust., 5 febbraio 1963, *Van Gend en Loss. Harnstoffharz*, resina.

dazio aggiuntivo alle importazioni della società in quanto previsto dal *Tariefbesluit*⁴ per determinati prodotti, tra cui quello prima citato.

La Van Gend & Loos decise allora di rivolgersi alla *Tariefcommissie*⁵, contestando l'applicazione del dazio. Quest'organo sospese il giudizio e si appellò alla Corte di giustizia per mezzo di un rinvio pregiudiziale di interpretazione⁶ in quanto riteneva necessaria un'analisi del testo del Trattato che istituisce la Comunità economica europea.

Venne chiesto alla Corte di rispondere a due quesiti: se l'art. 12 avesse «effetto interno» e di conseguenza ponesse in capo ai singoli dei diritti e se il dazio aggiuntivo violasse l'art. 12 oppure fosse solo un «aumento in senso aritmetico» e non una violazione.

La Corte si concentrò maggiormente sul primo aspetto sotto consiglio dell'avvocato generale Karl Roemer⁷, compiendo un primo passo verso quello che verrà definito il primato del diritto comunitario.

4 *Nomenclatura di Bruxelles*, prevedeva una serie di dazi aggiuntivi nei confronti di determinate tipologie di prodotti. In vigore dal 1 marzo 1960.

5 Giurisdizione amministrativa, supremo foro olandese per la materia fiscale

6 R. Adam, A. Tizzano, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, Torino, G. Giappichelli editore, 2016

Meccanismo di tutela giurisdizionale previsto ora dall'art. 267 del TFUE. Alla Corte di giustizia dell'Unione europea è richiesto il chiarimento di un profilo ermeneutico. È un ricorso indiretto in quanto non è possibile appellarsi direttamente alla Corte di giustizia ma è necessario avviare precedentemente una procedura giurisdizionale nazionale.

7 Conclusioni dell'avvocato generale Karl Roemer, 12 dicembre 1962, *Van Gend en Loos*, C-26-62, EU:C:1962:42

«Propongo alla Corte di prendere in considerazione soltanto la prima questione e di dichiarare che l'articolo 12 crea soltanto un obbligo a carico degli Stati membri».

Nello specifico, l'importanza del caso Van Gend en Loos⁸ stette nell'aver riconosciuto l'effetto diretto, in capo ad una norma del Trattato di carattere *chiaro*, ovvero quando è ben definito chi è il titolare del diritto, chi è il titolare dell'obbligo e il rapporto tra questi, ed *incondizionato*, ovvero quando non vi è margine di discrezionalità nel definire la situazione: i destinatari del diritto comunitario non erano solo gli Stati membri, ma anche i singoli individui. Questi ultimi erano (e sono) dunque liberi, se lo ritengono necessario, di appellarsi ai giudici nazionali al fine di vedere applicata una previsione del Trattato che presenti quei caratteri.

La prima affermazione del principio del primato del diritto sovranazionale si registrò con la sentenza Costa/Enel⁹ del 1964.

La causa si ricollegava all'approvazione della legge italiana sulla nazionalizzazione del settore elettrico¹⁰ del 1962, la quale affidò all'ENEL la titolarità di questo ambito. Venne dunque a crearsi un monopolio da parte dello Stato.

Flaminio Costa, proprietario di quote azionarie della società elettrica Edisonvolta, decise di opporsi alla nazionalizzazione non pagando una bolletta della luce, ritenendo che la legge del 1962 fosse in contrasto con alcune disposizioni dei Trattati di Roma.

8 S. Casu, *L'UE come tertium genus nel diritto internazionale; il caso van Gend & Loos*, in *Ius in Itinere*, 2018

9 Corte giust., 15 luglio 1964, causa C-6-64, *Costa c. ENEL*, ECLI:EU:C:1964:66

10 L. 6 dicembre 1962, n. 1643, in materia di "Istituzione dell'Ente nazionale per la energia elettrica e trasferimento ad esso delle imprese esercenti le industrie elettriche"

La causa fu portata dinanzi al Giudice conciliatore¹¹ di Milano. Dopo aver rimesso la questione alla Corte costituzionale italiana chiedendo di verificarne la conformità con la Costituzione, il Giudice conciliatore decise di rivolgersi alla Corte di giustizia attraverso un rinvio pregiudiziale di interpretazione.

La Corte costituzionale italiana fondò l'analisi del caso sul criterio cronologico del *lex posterior derogat priori*. Il Trattato era stato ratificato con una legge ordinaria. Essendo la legge di ratifica e la legge sulla nazionalizzazione dell'energia elettrica dello stesso rango, la Corte costituzionale seguì il criterio cronologico: applicò la legge sulla nazionalizzazione perché più recente (1962) rispetto ai Trattati di Roma del 1957.

È qui evidente come la Corte costituzionale si fosse ancorata al tradizionale impianto nazionale della successione delle leggi nel tempo.

Fondamentale in questa causa fu però la sentenza della Corte di giustizia la quale si pose in netto contrasto con la decisione della Corte costituzionale. La Corte di giustizia dell'Unione europea mise in luce come gli Stati avessero creato una Comunità all'interno della quale operava un sistema di diritti vincolante e una limitazione dei loro poteri sovrani. Di conseguenza se vi era contrasto tra un trattato ed una norma nazionale successiva al trattato stesso, non si poteva tener conto del principio *lex posterior derogat priori* in quanto si sarebbe determinato un ostacolo all'attuazione del

¹¹ Figura istituita nel 1892 sino al 1991, data nella quale venne sostituita dal Giudice onorario di pace.

trattato. Gli Stati dunque non possono creare opposizioni al Trattato per mezzo di leggi nazionali, seppur posteriori.

La stessa Corte afferma nella sentenza: «Se l'efficacia del diritto comunitario variasse da uno stato all'altro in funzione delle leggi interne posteriori, ciò metterebbe in pericolo l'attuazione degli scopi del trattato [...]»¹².

Era quindi necessario riconoscere una prevalenza del diritto comunitario rispetto al diritto interno, proprio in ragione del fatto che la creazione della Comunità si basava su volontà condivise tra gli Stati aderenti per raggiungere obiettivi comuni. Le norme comunitarie da questo momento vengono considerate gerarchicamente superiori alle norme nazionali.

È molto importante avere sempre ben chiaro il contesto¹³ in cui si sono sviluppate queste sentenze del 1963 e 1964: al fianco della tendenza progressista della Comunità, vi era sempre il timore degli Stati membri a realizzare un'ulteriore cessione della loro sovranità. Questo dimostra quanto le due sentenze abbiano raggiunto risultati molto rilevanti.

Sicuramente ad aver avuto un ruolo protagonista è stata la Corte di giustizia, ma è importante sottolineare il fatto che la sentenza della Corte costituzionale «ha mostrato quale insostenibile situazione si sarebbe prodotta nella Comunità»¹⁴ nel caso in cui si fosse mantenuto il criterio

12 Corte Giust., 15 luglio 1964, *Costa/ENEL*

13 Intervento del professor P. R. Gori, *Convegno sul caso Costa/Enel nel cinquantenario della sentenza della Corte di giustizia*, Università degli studi di Milano, 2014

14 *Ibidem*

cronologico. Il Trattato avrebbe infatti incontrato grossi limiti e per questo era inevitabile l'affermazione del primato europeo e il superamento dei singoli e contrastanti interessi nazionali.

Da parte sua, la Corte costituzionale italiana si adeguò all'interpretazione della Corte di giustizia con la sentenza Frontini¹⁵ del 1973.

La sentenza considerò che, in caso di contrasto tra la normativa nazionale e la normativa comunitaria, sarebbe stato valido il criterio della competenza, inteso come l'applicazione della norma proveniente dall'ordinamento competente a decidere.

In particolare, la Corte costituzionale evidenziò la portata dei regolamenti, i quali sono direttamente applicabili.

i regolamenti della C.E.E., [...], come fonte immediata di diritti ed obblighi sia per gli Stati sia per i loro cittadini in quanto soggetti della Comunità, non debbano essere oggetto di provvedimenti statali a carattere riproduttivo, integrativo o esecutivo, che possano comunque differirne o condizionarne l'entrata in vigore, e tanto meno sostituirsi ad essi, derogarvi o abrogarli, anche parzialmente¹⁶.

Non risultano quindi necessari atti nazionali di recepimento degli stessi al fine della loro applicazione negli ordinamenti interni.

15 Corte cost., 18 dicembre 1973 n. 183, in *Gazz. Uff.*, 1973

16 *Ibidem*, par. 7

La stessa sentenza ribadì il primato del diritto dell'UE e individuò «la copertura adeguata per l'affermazione dei principi comunitari»¹⁷ nell'art. 11¹⁸ della Costituzione, tramite il quale l'Italia ha accettato limitazioni di sovranità in favore della pace e della giustizia fra le Nazioni, in condizioni di parità con gli altri Stati. Queste limitazioni di sovranità però, precisò la Corte, trovano un limite all'interno del sistema nazionale:

*deve quindi escludersi che siffatte limitazioni, [...], possano comunque comportare per gli organi della C.E.E. un inammissibile potere di violare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, o i diritti inalienabili della persona umana*¹⁹.

Attraverso la sentenza Frontini e successivamente la sentenza ICIC la Corte costituzionale italiana iniziò a conformarsi al primato del diritto comunitario affermatosi nel 1964.

La sentenza ICIC²⁰ del 1975 della Corte costituzionale ebbe un ruolo rilevante nel chiarire la modalità in cui affrontare eventuali contrasti tra una legge nazionale ed un regolamento comunitario.

17 *Ibidem*

18 «L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo».

Articolo nato per la partecipazione all'organizzazione delle Nazioni Unite.

19 Corte cost., 18 dicembre 1973 n. 183, op. cit., par. 9

20 Corte cost., 22 ottobre 1975 n. 232, in *Gazz. Uff.*, 1975

Nella sentenza in un primo momento la Corte riconobbe una preminenza del diritto comunitario rispetto a quello nazionale. Dunque la Corte non pose una particolare resistenza al diritto comunitario, a differenza di quanto fece invece sul piano procedurale.

Infatti, sia per le leggi interne successive, sia per le norme di recepimento non necessarie, la Corte sostenne che non avrebbe dovuto essere ruolo dei giudici nazionali la disapplicazione delle leggi in contrasto con quelle comunitarie²¹. La questione quindi doveva essere rimessa alla Corte costituzionale.

Questa volontà della Corte costituzionale avrebbe determinato però un lungo iter, andando così a determinare un ritardo: tutto sarebbe stato più semplice ed immediato se fosse stato il giudice nazionale a risolvere il procedimento mettendo in atto il regolamento.

Viene qui in luce un atteggiamento ancora frenato della Corte costituzionale, la quale, pur riconoscendo una supremazia del diritto europeo, sente la necessità di essere chiamata in causa e di non essere esclusa lasciando la valutazione ai giudici nazionali.

21 *Ibidem*

«Per quanto concerne le norme interne successive, emanate con legge o con atti aventi valore di legge ordinaria, questa Corte ritiene che il vigente ordinamento non conferisca al giudice italiano il potere di disapplicarle, nel presupposto d'una generale prevalenza del diritto comunitario sul diritto dello Stato».

«Non sembra nemmeno possibile configurare la possibilità della disapplicazione come effetto di una scelta tra norma comunitaria e norma interna, consentita di volta in volta al giudice italiano sulla base di una valutazione della rispettiva resistenza».

Proprio in merito a ciò, la Corte di giustizia con la sentenza *Simmenthal*²² del 1978 fu chiamata ad esprimersi in merito ad un contrasto tra una normativa comunitaria e una nazionale.

La società italiana *Simmenthal*, importando carni bovine dalla Francia, fu soggetta al pagamento di diritti di controllo sanitario previsti dal diritto nazionale ma in contrasto con la libera circolazione delle merci prevista in campo comunitario.

Ad occuparsi della causa fu il pretore di Susa il quale decise di rimettere la questione in capo alla Corte di giustizia. In realtà, seguendo quanto deciso dalla Corte costituzionale nella sentenza *ICIC*, il pretore avrebbe dovuto rivolgersi alla Corte costituzionale italiana, la quale avrebbe dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge.

La Corte di giustizia ne approfittò per rafforzare il primato e prese una posizione totalmente differente: i giudici nazionali sono organi giudiziari di diritto interno ma anche di diritto comunitario, di conseguenza devono applicare entrambi i diritti. Sulla base di questa tesi, in caso di contrasto tra i due diritti, è compito del giudice nazionale disapplicare la legge interna.

La Corte costituzionale recepì quest'ultima impostazione attraverso la sentenza *Granital*²³ del 1984. In quest'ultima il Tribunale di Genova dovette esprimersi su richiesta della società italiana *Granital*, la quale si oppose ad un atto ingiuntivo proveniente dalla dogana di Savona.

22 Corte giust., 9 marzo 1978, causa 106/77, *Amministrazione delle finanze dello Stato c. SpA Simmenthal*, ECLI:EU:C:1978:49

23 Corte Cost, 5 giugno 1984 n. 170, in *Gazz. Uff.*, 1984

La stessa Corte costituzionale, dopo aver fatto una serie di considerazioni riguardanti il contrasto tra le parti, riprese direttamente la sentenza ICIC affermando: «La Corte é ora dell'avviso che tale ultima conclusione [il giudice nazionale non ha il potere di accertare e dichiarare incidentalmente alcuna nullità, dalla quale scaturisca, in relazione alle norme sopravvenute al regolamento comunitario, "un'incompetenza assoluta del nostro legislatore", ma è qui tenuto a denunciare la violazione dell'art. 11 Cost., promuovendo il giudizio di costituzionalità], e gli argomenti che la sorreggono, debbano essere riveduti».

La Corte infatti dichiarò che i giudici nazionali non avrebbero più dovuto sollevare le questioni di legittimità costituzionale, ma avrebbero dovuto loro stessi occuparsi della questione.

In questo modo la Corte, adattandosi a quanto detto dalla Corte di giustizia, assunse una posizione opposta a quella da lei sostenuta quasi dieci anni prima.

Nella stessa sentenza, la Corte precisò che «le osservazioni fin qui svolte non implicano, tuttavia, che l'intero settore dei rapporti fra diritto comunitario e diritto interno sia sottratto alla competenza della Corte. Questo Collegio ha [...] già avvertito come la legge di esecuzione del Trattato possa andar soggetta al suo sindacato, in riferimento ai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana».

La Corte dunque, anche se resta compito dei giudici verificare la compatibilità tra norme nazionali e comunitarie, precisò la sua competenza nel verificare il rispetto dei principi fondamentali e dei diritti inalienabili garantiti nell'ordinamento interno.

Questa volontà della Corte è conosciuta come teoria dei controlimiti, la quale ha avuto un'evoluzione parallela a quella della *primauté*.

La presenza di diversi ordinamenti e diverse fonti, infatti, ha sancito la fine della sovranità indivisa dello Stato e del tradizionale principio di esclusività, ovvero «l'esclusione dal territorio nazionale di ogni altra autorità dotata di potere normativo, sia essa “esterna” o “interna”»²⁴.

Per tutelare l'ordinamento nazionale, la Corte costituzionale ha previsto questa teoria con l'obiettivo di creare un limite al primato del diritto comunitario.

Questa teoria è nata «in assenza di un formale sistema europeo di tutela dei diritti fondamentali»²⁵ con lo scopo dunque di creare un argine verso le fonti esterne e creare un limite alla volontà della Corte di giustizia di affermare una *primauté* assoluta e incondizionata²⁶.

Si può pensare che oggi la teoria si sia indebolita dal momento che il contesto sovranazionale si è dotato di «di un sistema “completo” di tutela dei diritti fondamentali»²⁷.

24 R. Bin, G. Pitruzzella, *Le fonti del diritto*, Giappichelli, 2019

25 R. Mastroianni, *Supremazia del diritto dell'Unione e “controlimiti” costituzionali: alcune riflessioni a margine del caso Taricco*, in DPC, 2016

26 *Ibidem*

27 R. Mastroianni, *Supremazia del diritto dell'Unione e “controlimiti” costituzionali: alcune riflessioni a margine del caso Taricco*, in DPC, 2016

Infatti, come massima espressione della tutela dei diritti fondamentali a livello europeo troviamo la Carta di Nizza, conosciuta anche come Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea, nata solo nel 2000. Precedentemente a questa Carta, ad occuparsi di queste tutele era, come visto precedentemente, la giurisprudenza della Corte di giustizia. Non vi era alcun documento scritto che potesse assicurare a tutti i cittadini dell'unione delle garanzie.

Nel 2009 con il Trattato di Lisbona, la Carta di Nizza si è vista riconosciuto lo stesso valore giuridico dei Trattati (articolo 6, paragrafo 1, TUE). Lo stesso Trattato prevede inoltre che l'Unione aderisca alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo²⁸ del 1950 (articolo 6, paragrafo 2, TUE).

Nonostante ciò vedremo l'utilizzo della teoria dei controlimiti nel 2017 all'interno del famoso caso "*Taricco*".

2. Nozione di principio di legalità e il suo rapporto con la prescrizione nell'ordinamento italiano

Con l'affermazione della borghesia durante la Rivoluzione francese del 1789, il potere esercitato dal monarca nei confronti dei giudici non poté più essere assoluto. La borghesia diede vita allo Stato liberale a scapito dell'assolutismo monarchico.

²⁸ Trattato internazionale per la tutela dei diritti umani e le libertà fondamentali. La convenzione darà vita alla Corte europea dei diritti dell'uomo del 1959 con sede a Strasburgo.

Con la Rivoluzione e con un maggior potere economico in capo alla classe borghese, emersero una serie di principi fondamentali con lo scopo di tutelare questo nuovo assetto statale. Tra questi vi fu il principio di legalità, secondo il quale gli organi presenti in uno Stato devono agire secondo la legge.

Nei primi anni del 1800 A. Feuerbach, giurista tedesco, definì questo principio attraverso la formula latina *nullum crimen, nulla poena sine lege*²⁹.

Nel dettaglio, il principio di legalità può essere declinato³⁰ in tre modi:

- a) principio di legalità inteso come preferenza della legge: gli atti del potere esecutivo non possono essere in contrasto con la legge. Un esempio di questo principio è l'art. 4 delle Preleggi³¹ il quale prevede che *i regolamenti non possono contenere norme contrarie alle disposizioni delle leggi*.
- b) principio di legalità in senso formale: gli atti dell'esecutivo devono essere abilitati dalla legge.
- c) principio di legalità in senso sostanziale: la legge, oltre ad essere il fondamento degli atti, deve anche prevederne una disciplina.

29 Nessun crimine, nessuna pena, senza legge.

30 A. Barbera, C. Fusaro, *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2018

31 *Disposizioni sulla legge in generale*, Codice Civile.

Il principio di legalità nell'ordinamento italiano è uno dei pilastri dell'ordinamento ed è anche il fondamento del nostro sistema penale.

La legalità penale significa che non si può punire nessuno per aver commesso qualsiasi fatto che, al momento della commissione, non era considerato reato. Allo stesso modo nessuno può essere sanzionato con pene non previste espressamente per legge.

Il particolare il principio di legalità in senso penale racchiude in sé altri corollari³²:

- a) il principio della riserva di legge: un fatto non può essere punito senza una legge preesistente che lo definisca reato.

Fondamento di questo principio è l'art. 1 del Codice penale: «Nessuno può essere punito per un fatto che non sia espressamente preveduto come reato dalla legge, né con pene che non siano da essa stabilite»

- b) il principio della tassatività: la norma penale deve essere formulata in maniera precisa in modo che sia comprensibile ciò che è lecito e ciò che non lo è.

- c) il principio di irretroattività: una pena non può essere applicata a reati commessi prima della sua entrata in vigore.

Questo principio può essere individuato nell'art. 25 comma 2 Cost: «Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso».

³² P. Franceschetti, *Principio di legalità (penale)*, in Altalex, 2017

d) il divieto di analogia in *malam partem*.

L'analogia è un procedimento interpretativo previsto dall'art. 12 comma 2 delle Preleggi: «Se una controversia non può essere decisa con una precisa disposizione, si ha riguardo alle disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe; se il caso rimane ancora dubbio, si decide secondo i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato».

Questo procedimento non può però essere applicato ad un caso penale secondo l'art. 14 delle Preleggi: «Le leggi penali e quelle che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerati».

Questo principio fondamentale trova espressione non solo a livello nazionale ma anche a livello internazionale.

Un esempio è l'art. 7 della CEDU³³:

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 .

³³ Convenzione europea dei diritti dell'uomo, 1950.

È necessario citare anche il Patto Internazionale sui diritti civili e politici³⁴ all'art 15, comma 1:

Nessuno può essere condannato per azioni od omissioni che, al momento in cui venivano commesse, non costituivano reato secondo il diritto interno o il diritto internazionale. Così pure, non può essere inflitta una pena superiore a quella applicabile al momento in cui il reato sia stato commesso. Se, posteriormente alla commissione del reato, la legge prevede l'applicazione di una pena più lieve, il colpevole deve beneficiarne.

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il Patto sopra citato hanno qui trasposto la legalità penale nazionale in un contesto internazionale, assicurando ancora più garanzie ai singoli.

Il principio di legalità ha un rapporto particolare con l'istituto della prescrizione nell'ordinamento italiano.

La prescrizione, prevista dall'art. 157 del Cod. pen, è un istituto che opera nel momento in cui «non sia stato possibile giungere ad una sentenza irrevocabile di condanna dell'imputato entro un preciso termine temporale individuato dalla legge».³⁵

Il suo ruolo è dunque quello di estinguere un reato, ad eccezione di determinati casi come l'omicidio.

³⁴ Conosciuto anche come *Convenzione internazionale sui diritti civili e politici*, 1976.

³⁵ M. Bertelli Motta, *Prescrizione penale*, in *Altalex*, 2020

Si può ritenere che trascorso un lungo periodo temporale lo Stato perde il suo interesse nel perseguire i reati; inoltre si violerebbe l'art. 6³⁶ CEDU:

Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti.

Infatti un processo estremamente lungo sarebbe in contrasto con il diritto alla ragionevole durata del processo e con il “giusto processo” individuato dalla costituzione italiana all'art. 111³⁷.

All'estero ed in particolare nei paesi di common law, la prescrizione è un istituto di natura processuale, ovvero un istituto che fa riferimento all'azione penale.

In Italia invece, la prescrizione è intesa come un istituto di carattere sostanziale, ciò significa che l'istituto riguarda la pena. Dal momento che il nostro sistema penale trova un fondamento nel principio di legalità, ciò significa che questo principio fa riferimento anche all'istituto della prescrizione.

36 In *Diritto a un equo processo*

37 Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata.

Essendo il principio di legalità un principio fondamentale del nostro ordinamento, il primato del diritto dell'Unione europea trova qui un ostacolo rappresentato da un controlimite.

È anche questa peculiarità del sistema italiano riguardante il rapporto prescrizione-principio di legalità, oltre alla teoria dei controlimiti prima citata, ad avere successivamente un ruolo incisivo e significativo nel caso "*Taricco*".

CAPITOLO SECONDO

LA “SAGA” TARICCO: IL DIALOGO TRA LE CORTI

1. Il caso Taricco: “origini”

La vicenda Taricco è stato un esempio di “dialogo tra Corti”³⁸, in particolare tra la Corte di giustizia dell’Unione europea e la Corte costituzionale italiana. Prima di approfondire questo “proficuo”³⁹ dibattito, è necessario individuarne le origini e le cause.

Il meccanismo di risorse proprie, in vigore dal 1971, è ancora oggi il modo in cui l’Unione europea finanzia il proprio bilancio.

Le risorse proprie erano già previste nell’art. 201 del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea: «La Commissione studierà a quali condizioni i contributi finanziari degli Stati membri di cui all'articolo 200 potrebbero essere sostituiti con risorse proprie, e in particolare con entrate provenienti dalla tariffa doganale comune dopo la definitiva instaurazione di quest'ultima».

Un primo tentativo di attuazione di questo meccanismo avvenne nel 1964 da parte della commissione della CEE, ma vide una forte opposizione

38 Ufficio Stampa della Corte costituzionale, *Frodi UE e prescrizione: la regola “Taricco” è incompatibile con il principio di determinatezza della norma penale. Una vicenda emblematica di dialogo tra corti*, 2018

39 *Ibidem*

francese. La Francia di de Gaulle infatti, essendo all'epoca lo Stato leader del processo di integrazione, ebbe il timore di perdere il proprio potere di influenza economica permettendo alla Comunità di autofinanziarsi.

Questo fu uno dei motivi scatenanti la famosa crisi della sedia vuota del 1965: la Francia si oppose al meccanismo di risorse proprie e alla volontà di introdurre all'interno del Consiglio deliberazioni a maggioranza e non più all'unanimità. Decise dunque di disertare le riunioni del Consiglio per manifestare la sua contrarietà.

Un anno dopo, nel 1966, questa crisi venne superata attraverso un accordo informale tra Stati conosciuto come Compromesso di Lussemburgo. La Francia diede il via libera al meccanismo di risorse proprie e alle deliberazioni a maggioranza, a patto che si fosse mantenuta l'unanimità nel caso uno Stato volesse far valere un interesse nazionale particolarmente importante. Il compromesso però non definì il concetto di "interesse particolarmente importante": tutto fu rimesso alla discrezionalità degli Stati e indirettamente si mantenne l'unanimità⁴⁰.

Solo nel 1970 il tema fu ripreso con il Trattato di Lussemburgo⁴¹, con il quale si adottò definitivamente il sistema delle risorse proprie.

40 R. Adam, A. Tizzano, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, Torino, G. Giappichelli editore, 2016

41 Successivo al compromesso di Lussemburgo del 1966, in cui la Francia diede il via libera al meccanismo di risorse proprie in cambio di una modifica delle regole di deliberazione in sede di Consiglio.

Il bilancio dell'Unione è finanziato quasi interamente (99%) tramite risorse proprie. Le entrate annuali devono coprire completamente le spese annuali. Il sistema di risorse proprie è stabilito all'unanimità dal Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo, e deve essere ratificato dagli Stati membri.⁴²

Questo meccanismo trova fondamento oggi nell'articolo 311 TFUE, dove è ampiamente disciplinato⁴³.

Propriamente, si identificano quattro tipologie di risorse proprie⁴⁴:

- a) Risorse proprie “tradizionali”: dazi doganali, dazi agricoli e contributi nel settore dello zucchero e dell'isoglucosio.

42 Sito ufficiale del Parlamento europeo, *Entrate dell'Unione*, consultato 2020, <https://www.europarl.europa.eu/portal/it>

43 «L'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche.

Il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie.

Il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta una decisione che stabilisce le disposizioni relative al sistema delle risorse proprie dell'Unione. In tale contesto è possibile istituire nuove categorie di risorse proprie o sopprimere una categoria esistente. Tale decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.

Il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, stabilisce le misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione nella misura in cui ciò è previsto nella decisione adottata sulla base del terzo comma. Il Consiglio delibera previa approvazione del Parlamento europeo».

44 Sito ufficiale del Parlamento europeo, *Entrate dell'Unione*, op. cit.

- b) Risorse proprie basate sul Reddito nazionale lordo: prelievo sul RNL attraverso un'aliquota annuale⁴⁵.
- c) Risorse proprie provenienti dell'imposta sul valore aggiunto: una percentuale dell'IVA degli Stati membri viene trasferita all'Unione.
- d) Se le risorse prima citate dovessero non essere sufficienti è previsto un contributo diretto da parte degli Stati membri, calcolato in riferimento al PIL dello stato.

È proprio alla risorsa riguardante l'IVA che si ricollega la genesi del caso Taricco.

Il GUP del Tribunale di Cuneo fu chiamato ad esprimersi con riferimento al caso relativo al sig. Taricco e ad altri imputati, accusati di vari reati tra cui frodi IVA. Il processo però non si sarebbe concluso con una sentenza di merito poiché sarebbero decorsi i termini di prescrizione. Il GUP decise allora di rivolgersi⁴⁶ alla Corte di giustizia tramite un rinvio pregiudiziale di interpretazione, in modo da verificare che vi fosse conformità degli articoli

45 Istat, www.istat.it/it/files/2011/04/glossario1.pdf?title=Conti+economici+nazionali+-+15%2Fapr%2F2011+-+Glossario.pdf

Il reddito nazionale lordo RNL si misura sommando al prodotto interno lordo PIL i redditi da lavoro dipendente, i redditi da capitale ed impresa ricevuti dal resto del mondo e sottraendo i flussi corrispondenti versati al resto del mondo.

46 GUP Tribunale di Cuneo, Ord. di rimessione alla Corte di giustizia dell'Unione europea, 17 gennaio 2014

160 comma 3⁴⁷ e 161 comma 2⁴⁸ del Codice penale con alcune disposizioni del TFUE, ovvero gli articoli 101, 107, 119, nonché con la direttiva 2006/112 sull’IVA⁴⁹.

Fondamentali per comprendere la sentenza della Corte di giustizia sono le conclusioni dell’avvocato generale Juliane Kokott⁵⁰, le quali hanno indirizzato la Corte sulla strada da intraprendere per rendere la propria decisione.

Introduce la sua analisi l’avvocato generale specificando che il giudice del rinvio ha richiesto «delucidazioni sull’interpretazione degli articoli 101 TFUE, 107 TFUE e 119 TFUE nonché dell’articolo 158 della direttiva 2006/112»⁵¹, riguardanti il diritto alla concorrenza (i primi due), il principio delle finanze pubbliche sane e l’esenzione dall’IVA.

Diverse parti del procedimento hanno dubitato nei confronti delle questioni sottoposte alla Corte di giustizia da parte del giudice del rinvio, in quanto, a parere loro, poco funzionali alla risoluzione della controversia⁵².

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

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

49 Direttiva 2006/112/CE del Consiglio, 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d’imposta sul valore aggiunto

50 Conclusioni dell’avvocato generale Juliane Kokott, 30 aprile 2015, *Taricco e a.*, C-105/14. EU:C:2015:293

51 *Ibidem*, par. 55

52 *Ibidem*, par. 41

L'avvocato generale precisa però che un rinvio pregiudiziale può essere rifiutato solo nel caso in cui *l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto della causa principale* oppure quando *la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni che le sono sottoposte*⁵³. Specifica comunque che non è questo il caso dal momento che dalle questioni sollevate dal giudice del rinvio sono intuibili sia *l'oggetto del procedimento principale*, sia *gli interessi in gioco*⁵⁴.

L'avvocato generale Kokott dichiara però di voler, in seguito all'analisi delle questioni sollevate dal giudice del rinvio, prendere in considerazione differenti aspetti rispetto a quelli iniziali, funzionali alla risoluzione del caso, ovvero: l'applicazione di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive da parte degli Stati Membri per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione⁵⁵ e il contrasto tra il diritto dell'Unione e la normativa nazionale sulla prescrizione.

Per quanto riguarda l'applicazione di sanzioni effettive, fondamentale è il paragrafo n. 83 delle conclusioni:

Nel settore dell'IVA, un regime sanzionatorio funzionante per violazioni del diritto dell'Unione riveste particolare importanza, dal momento che esso non solo è funzionale alla parità di trattamento di

53 *Ibidem*, par. 43

54 *Ibidem*, par. 46

55 Si veda l'art. 325 TFUE

tutte le imprese operanti sul mercato interno, bensì è altresì inteso a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, delle cui risorse proprie fa parte una quota dell'IVA riscossa dagli Stati membri. Ai sensi dell'articolo 325 TFUE, gli Stati membri sono pertanto tenuti a lottare contro le attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'Unione «con misure dissuasive ed effettive». [...]

L'avvocato generale prende in considerazione anche la Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee del 1995 (detta Convenzione PIF)⁵⁶. La convenzione fu conclusa da parte degli Stati membri dell'Unione, per far sì che le loro legislazioni penali contribuiscano efficacemente alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee.

L'articolo rilevante della convenzione secondo l'avvocato generale è il 2 al paragrafo 1:

Ogni Stato membro prende le misure necessarie affinché le condotte di cui all'articolo 1 nonché la complicità , l'istigazione o il tentativo relativi alle condotte descritte all' articolo 1 , paragrafo 1 siano passibili di sanzioni penali effettive , proporzionate e dissuasive che comprendano , almeno, nei casi di frode grave, pene privative della

⁵⁶ Atto del Consiglio che stabilisce la *convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee*, 26 luglio 1995, 95/C:316/03, in Gazz. uff. delle Comunità europee

libertà che possono comportare l'estradizione , rimanendo inteso che dev'essere considerata frode grave qualsiasi frode riguardante un importo minimo da determinare in ciascuno Stato membro. Tale importo minimo non può essere superiore a 50 000 ECU.

Il Consiglio dell'Unione europea interpreta però in modo restrittivo la convenzione PIF, andando ad escludere l'IVA da questa disposizione e considerando solo i dazi doganali e i prelievi/contributi nel settore agricolo. Nonostante ciò l'avvocato Kokott ritiene che: «l'articolo 2, paragrafo 1, della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, firmata a Lussemburgo il 26 luglio 1995, obbliga gli Stati membri a punire frodi nel settore dell'IVA tramite sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive che comprendano, almeno nei casi di frode grave, pene privative della libertà».⁵⁷

Molto importanti sono le riflessioni dell'avvocato generale riguardanti la portata della prescrizione. A differenza del governo italiano, l'avvocato generale non considera tale istituto come avente natura sostanziale. Infatti in merito a ciò afferma che le norme sulla prescrizione non disciplinano la punibilità di una condotta o la misura di una pena. Disciplinano infatti solamente la perseguibilità di un reato ed è per questo motivo che non vi è alcun nesso tra la prescrizione e l'applicazione della regola *nullum crimen, nulla poena sine lege*⁵⁸

⁵⁷ Conclusioni dell'avvocato generale Juliane Kokott, op. cit., par. 128, conclusioni

⁵⁸ *Ibidem*, par. 115

L'avvocato generale conclude la sua analisi affermando che la normativa nazionale sulla prescrizione deve essere disapplicata dai giudici nazionali poiché è in contrasto con i precetti del diritto comunitario, dal momento che tale normativa ha come conseguenza la non punibilità degli imputati accusati di frodi IVA, lesive degli interessi finanziari dell'Unione.

2. La sentenza della Corte di giustizia dell'UE

Come anticipato precedentemente, la Corte di giustizia nella sentenza del 2015⁵⁹ conosciuta come "Taricco I" ha adottato come parametro l'art. 325 TFUE.

L'articolo prevede che l'Unione e gli Stati membri lottino contro la frode e le attività illegali, le quali ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Le misure da adottare devono essere le stesse che gli Stati utilizzerebbero all'interno del contesto nazionale, dunque per la tutela dei loro interessi finanziari. A tal fine, gli Stati devono inoltre cooperare con la Commissione e le autorità nazionali competenti.

Il Parlamento europeo e il Consiglio adottano le misure necessarie previa consultazione della Corte dei conti e ricevono annualmente dalla Commissione una relazione contenente le misure adottate in materia.

In merito a ciò la Corte non permette nessun cambiamento di direzione ai giudici nazionali affermando che «tali disposizioni del diritto primario

⁵⁹ *Corte giust.*, 8 settembre 2015, C-105/14, *Taricco e a.*, EU:C:2015:555

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

La Corte di giustizia mantiene dunque, fin dall'inizio, una posizione rigida e chiara, andando a porre l'attenzione sull'articolo sopra citato e ribadendo nuovamente l'importanza della Convenzione PIF.

In aggiunta a quanto detto dall'avvocato generale Kokott, la Corte precisa che la nozione di «frode» è esaustivamente approfondita all'art. 1 della convenzione⁶⁰, dunque anche i casi di frode all'IVA devono rientrare in questa definizione e quindi il Consiglio dell'Unione europea non può escluderli.

Evidenzia anche come vi sia un mancato rispetto del principio di assimilazione. Questo principio prevede che gli interessi finanziari nazionali siano uguali a quelli comunitari. Dunque uguali devono anche essere eventuali misure da adottare per la tutela di questi interessi, come previsto dall'art. 325 TFUE, comma 2⁶¹.

60 « [...] qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità europee o dai bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse [...]».

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

Infatti, in ambito nazionale reati simili lesivi degli interessi finanziari dello Stato sono sottratti al «regime privilegiato di prescrizione»⁶². Lo stesso, in virtù di tale principio, dovrebbe avvenire a livello sovranazionale.

Malgrado le premesse fatte, la Corte sembrava aver compreso la portata della prescrizione nell'ordinamento italiano attraverso un'«affermazione garantista»⁶³:

*Occorre aggiungere che se il giudice nazionale dovesse decidere di disapplicare le disposizioni nazionali di cui trattasi, egli dovrà allo stesso tempo assicurarsi che i diritti fondamentali degli interessati siano rispettati. Questi ultimi, infatti, potrebbero vedersi infliggere sanzioni alle quali, con ogni probabilità, sarebbero sfuggiti in caso di applicazione delle suddette disposizioni di diritto nazionale.*⁶⁴

Nonostante ciò richiede ai giudici nazionali la disapplicazione degli articoli 160 comma 3 e 161 comma 2 del cod. pen., ritenendo come unico effetto quello

di non abbreviare il termine di prescrizione generale nell'ambito di un procedimento penale pendente, di consentire un effettivo

62 D. Gallo, *Controlimiti, identità nazionale e i rapporti di forza tra primato ed effetto diretto*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2017

63 M. L. Ferrante, *La sentenza n. 115/2018 con la quale la Corte costituzionale ha posto fine all'affaire Taricco: una decisione ferma ma diplomatica*, in *Diritti fondamentali*, 2018

64 *Corte giust.*, 8 settembre 2015, *Taricco e a.*, par. 53

*perseguimento dei fatti incriminati nonché di assicurare, all'occorrenza, la parità di trattamento tra le sanzioni volte a tutelare, rispettivamente, gli interessi finanziari dell'Unione e quelli della Repubblica italiana.*⁶⁵

La Corte di giustizia conclude la sua sentenza affermando che la normativa nazionale sulla prescrizione del reato prevista dagli articoli 160 e 161 del codice penale deve essere disapplicata in quanto non consente *di infliggere sanzioni effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave* ed è dunque in contrasto con l'art. 325 TFUE, filo conduttore della vicenda. È chiaro dunque come la Corte abbia assunto la stessa prospettiva dell'avvocato generale riguardante la prescrizione, andandola quindi a considerare come un istituto di natura processuale e quindi disapplicabile a livello nazionale.

Il caso Taricco nella sua interezza sembra essere nato proprio da questa posizione assunta dalla Corte di giustizia⁶⁶. Quest'ultima infatti, pur di difendere gli interessi dell'Unione, ha assunto una prospettiva estremamente orientata al primato del diritto dell'Unione europea, andando addirittura a prendere in considerazione una disposizione (art. 325 TFUE)

⁶⁵ Corte giust., 8 settembre 2015, *Taricco e a.*, par. 55

⁶⁶ C. Amalfitano (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione europea e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*, Milano, Giuffrè, 2018

La "saga Taricco": dalla sentenza della corte di giustizia nella causa c-105/14 all'ordinanza n. 24/2017 della Corte costituzionale, di Chiara Amalfitano

che «neppure era stata menzionata nelle 29 pagine dell’ordinanza di rinvio pregiudiziale»⁶⁷.

3. Il rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale alla Corte di giustizia dell’UE

La sentenza della Corte di giustizia dell’8 settembre 2015 scatenò differenti reazioni nel contesto nazionale.

È stato messo in luce come sia qui stato differente l’approccio della Corte rispetto a quello da lei adottato nelle altre sentenze: l’interpretazione dell’art. 325 TFUE sembrava voler imporre «effetti diretti negativi sui diritti dei singoli e non sui doveri degli Stati in rapporto a una norma di parte generale del codice penale»⁶⁸. Si iniziò a parlare di *diritto penale di lotta*, in quanto si è verificata una vera e propria «disapplicazione manipolativa e una successiva applicazione analogica di una norma eccezionale a una lacuna prodotta arbitrariamente dall’interprete stesso»⁶⁹.

Infatti, la Corte ritenne di dover disapplicare la regola generale contenuta nell’art. 161 comma 2 del cod. pen. riguardante l’interruzione della prescrizione.

⁶⁷ *Ibidem*

⁶⁸ C. Amalfitano (a cura di), *Primato del diritto dell’Unione europea e controlimiti alla prova della “saga Taricco”*, Milano, Giuffrè, 2018

La sentenza Taricco come giurisdizione di lotta. Tra disapplicazioni “punitive” della prescrizione e stupefacenti amnesie tributarie, di M. Donini

⁶⁹ *Ibidem*

La disapplicazione di una disposizione comporta per forza di cose l'applicazione di una differente norma. La critica alla Corte però riguardò l'applicazione di una norma speciale in seguito alla disapplicazione della norma generale. Questa norma speciale è stata individuata dalla Corte nell'art. 161 del cod. pen: «Salvo che si proceda per i reati di cui all'articolo 51, commi 3bis e 3quater, del codice di procedura penale [...]».

Tra i reati elencati nell'art. 51 comma 3bis del c.p.p., vi è l'art. 291-quater del t.u. del 23 gennaio 1973⁷⁰ riguardante il contrabbando di tabacchi lavorati esteri⁷¹. Il regime riguardante questa materia è contenuto nell'art. 157 comma 6 del cod. pen., il quale prevede il raddoppiamento del termine iniziale della prescrizione, come nei «reati tipici della criminalità

70 Testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, n.43, 23 gennaio 1973, in Gazz. Uff.

71 «Quando tre o più persone si associano allo scopo di commettere più delitti tra quelli previsti dall'articolo 291-bis, coloro che promuovono, costituiscono, dirigono, organizzano o finanziano l'associazione sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da tre a otto anni. 2. Chi partecipa all'associazione e' punito con la reclusione da un anno a sei anni. 3. La pena e' aumentata se il numero degli associati e' di dieci o più. 4. Se l'associazione e' armata ovvero se ricorrono le circostanze previste dalle lettere d) od e) del comma 2 dell'articolo 291-ter, si applica la pena della reclusione da cinque a quindici anni nei casi previsti dal comma 1 del presente articolo, e da quattro a dieci anni nei casi previsti dal comma 2. L'associazione si considera armata quando i partecipanti hanno la disponibilità, per il conseguimento delle finalità dell'associazione, di armi o materie esplodenti, anche se occultate o tenute in luogo di deposito. 5. Le pene previste dagli articoli 291-bis, 291-ter e dal presente articolo sono diminuite da un terzo alla metà nei confronti dell'imputato che, dissociandosi dagli altri, si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata ad ulteriori conseguenze anche aiutando concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione o la cattura degli autori del reato o per la individuazione di risorse rilevanti per la commissione dei delitti».

organizzata»⁷². Questa è la disciplina che secondo la Corte di giustizia dovrebbe essere applicata ai reati di frode all'IVA, in seguito alla disapplicazione della norma nazionale.

Questo ragionamento della Corte fu visto come manipolativo dal momento che non poté nemmeno essere considerato come un caso di analogia, poiché la lacuna nazionale fu creata dalla stessa Corte e non fu dunque una «lacuna non intenzionale dell'ordinamento»⁷³.

Oltre ai dibattiti nazionali successiva alla sentenza Taricco I, non mancarono le reazioni delle Corti italiane: in seguito alla sentenza, la Corte di appello di Milano e la Corte di Cassazione sollevarono delle questioni di costituzionalità dinanzi alla Corte costituzionale.

La Corte di appello dovette giudicare tredici imputati accusati dal Tribunale di Milano di un serie di reati tra cui associazione per delinquere, dichiarazione fraudolenta e truffe aggravate ai danni dello stato⁷⁴. Le imputazioni ebbero come oggetto una frode IVA, conosciuta come «frode carosello», la quale prevede lo sfruttamento di *agevolazioni normative previste nel caso di cessioni tra i paesi dell'Unione Europea*⁷⁵.

Questo sistema si fondava su società «cartiere», sia nazionali che estere, le quali permettevano di offrire al cliente nazionale «materiale informatico

72 C. Amalfitano (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione europea e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*, Milano, Giuffrè, 2018

La sentenza Taricco come giurisdizione di lotta. Tra disapplicazioni "punitive" della prescrizione e stupefacenti amnesie tributarie, di M. Donini

73 *Ibidem*

74 *Corte di appello*, ordinanza n. 339, 18 settembre 2015

75 *Ibidem*, par. 2

ad un prezzo notevolmente ribassato rispetto ai prezzi normalmente praticati nel mercato per prodotti analoghi per tipologia, specie e quantità'»⁷⁶.

La Corte di appello nelle sue considerazioni riprese la sentenza Taricco I e in particolare considerò l'art 2 della legge del 2008⁷⁷, relativo alla ratifica del Trattato di Lisbona, giudicandolo incostituzionale in quanto impone l'applicazione dell'art 325 TFUE, il quale, secondo l'interpretazione della Corte di giustizia, comporterebbe la disapplicazione degli articoli 160 ultimo comma e 161 secondo comma del codice penale in caso di frode IVA.

La Corte di appello era però contraria alla disapplicazione poiché

*dubita della compatibilità' degli effetti di tale disapplicazione, implicanti l'applicazione di un diverso e più sfavorevole regime prescrizione, con il principio di legalità' in materia penale di cui all'art. 25 comma 2 Cost.*⁷⁸

76 *Ibidem*

Società fittizie presenti nelle transazioni commerciali con l'obiettivo di operare acquisti intracomunitari in regime di esenzione IVA.

77 L. 2 agosto 2008, n. 130, in *Gazz. Uff.* n. 185 dell'8 agosto 2008

Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007

78 *Corte di appello, ordinanza n. 339, op. cit.*

Infatti l'art. 25 comma 2 Cost. sancisce il *principio di irretroattività*, corollario del principio di legalità in materia penale, considerato dalla Corte stessa un principio fondamentale e dunque «sindacabile esclusivamente dalla Corte costituzionale».

In questo contesto il principio non è rispettato poiché i fatti a capo degli imputati hanno un'origine precedente alla data di emissione della sentenza Taricco I.

Questo aspetto venne ripreso anche dalla Corte di Cassazione⁷⁹.

Quest'ultima fu chiamata a giudicare dei soggetti, accusati di associazione per delinquere, dichiarazione fraudolenta «mediante utilizzo di fatture per operazioni inesistenti, di emissione di fatture per operazioni inesistenti, di omessa dichiarazione, di omesso versamento di IVA, e di occultamento o distruzione di documenti contabili»⁸⁰.

Così come aveva fatto la Corte di appello di Milano, anche la Cassazione riprese la sentenza Taricco I, funzionale alla soluzione della controversia.

Come anticipato, la Corte di Cassazione analizzò il principio di irretroattività, citando l'art. 53 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁸¹, il quale «sancisce il criterio del best standard del

⁷⁹ Cass., Sez. III, sentenza n.28346, 8 luglio 2016

⁸⁰ *Ibidem*, par. 1

⁸¹ «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».

livello di protezione nella tutela multilivello dei diritti fondamentali». La Corte quindi prevede che

*il principio di irretroattività dovrebbe essere garantito nella più ampia estensione riconosciuta dall'ordinamento costituzionale italiano, che vi ricomprende tutti i presupposti della punibilità, compresa la prescrizione*⁸².

È dunque inammissibile la possibilità di una retroattività in *malam partem*. In generale la Corte di Cassazione ha fondato la sua analisi evocando principi fondamentali del sistema nazionale, andando così a confutare la tesi della Corte di giustizia⁸³, «principi la cui erosione, conseguente agli effetti derivanti dalla sentenza della Corte di Giustizia in re Taricco, segnerebbe il limite di non riconoscibilità dell'ordine costituzionale»⁸⁴.

a) *principio del diritto alla tutela giurisdizionale* previsto dall'art. 24 Cost.⁸⁵. Mutando di volta in volta la disciplina della prescrizione in

82 Cass., Sez. III, sentenza n.28346, 8 luglio 2016, par. 4.2.2

83 M. L. Ferrante, *La sentenza n. 115/2018 con la quale la Corte costituzionale ha posto fine all'affaire Taricco: una decisione ferma ma diplomatica*, in *Diritti fondamentali*, 2018

84 Cass., Sez. III, sentenza n.28346, 8 luglio 2016, par. 4.10.1

85 «Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi. La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento. Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione. La legge determina le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari».

base al termine di essa, è difficile permettere una corretta difesa agli imputati.

- b) *principio della tassatività* il quale viene violato a causa delle disposizioni dei giudici della sentenza Taricco I, poco chiare e precise: vi è un'assoluta indeterminatezza dei concetti di «numero considerevole di casi» e del concetto «frode grave» sia per il termine frode che per il termine grave.⁸⁶
- c) *principio di riserva di legge*, per la certezza del diritto e per evitare arbitri di potere.
- d) *principio di uguaglianza*, previsto dall'art 3 Cost.⁸⁷. La disciplina sulla prescrizione infatti dovrebbe essere uguale in ogni sua applicazione e non dovrebbe mutare in base al singolo imputato.
- e) *principio di separazione dei poteri*, dal momento che con la sentenza Taricco I il giudice dovrebbe occuparsi di questioni che spetterebbero al legislatore⁸⁸.

86 C. Amalfitano (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione europea e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*, Milano, Giuffrè, 2018

Il seguito nel dictum Taricco nella giurisprudenza di legittimità, di Gastone Andreazza.

87 «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

88 Cass., Sez. III, sentenza n.28346, 8 luglio 2016, par. 4.7

«L'affidamento al giudice dell'individuazione dell'oggetto ('frode grave'), dell'ambito di applicabilità (la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari

- f) *principio della finalità rieducativa della pena*, poiché secondo quanto stabilito dalla sentenza Taricco I la funzione della pena non sarebbe la rieducazione ma la difesa degli interessi finanziari dell'Unione⁸⁹.
- g) *principio del rispetto dei controlimiti alle limitazioni di sovranità* in quanto sono lo strumento che permette l'esercizio della sovranità popolare nei confronti del diritto comunitario.

La Corte costituzionale, nel 2017, dopo aver accolto le ragioni delle Corti italiane, avrebbe potuto limitarsi a rispondere a queste ed applicare se necessario i controlimiti. Invece il dialogo continuò con la formulazione di un rinvio pregiudiziale di interpretazione dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea⁹⁰.

La Corte ribadisce il riconoscimento del primato del diritto comunitario, ma ricorda alla Corte di giustizia che «l'osservanza dei principi supremi dell'ordine costituzionale italiano e dei diritti inalienabili della persona è condizione perché il diritto dell'Unione possa essere applicato in Italia»⁹¹. Di conseguenza se vi dovessero essere contrasti in queste materie, il primato deve necessariamente venir meno.

dell'UE'), e della valutazione di ineffettività della disciplina ('in un numero considerevole di casi di frode grave'), assegna all'ordine giudiziario un potere normativo riservato al legislatore».

89 M. L. Ferrante, *La sentenza n. 115/2018 con la quale la Corte costituzionale ha posto fine all'affaire Taricco: una decisione ferma ma diplomatica*, in *Diritti fondamentali*, 2018

90 Corte cost., ordinanza n. 24, 26 gennaio 2017

91 *Ibidem*, par. 2

Sottolinea inoltre che il regime della prescrizione è soggetto al principio di legalità dei reati e delle pene ed è un istituto di natura sostanziale, riguardante la pena.

Essendo il principio di legalità in materia penale un principio supremo, la Corte di giustizia non avrebbe potuto chiedere una disapplicazione degli articoli 160-161 del codice penale.

La Corte costituzionale precisa che se l'art. 325 TFUE dovesse comportare nell'ordinamento nazionale conseguenze contrastanti con il principio di legalità in materia penale, allora è suo compito impedirlo.

Ha quindi una posizione molto ferma sull'argomento, infatti afferma che

su questo aspetto, che non riguarda direttamente né le competenze dell'Unione, né norme dell'Unione, non sussiste alcuna esigenza di uniformità nell'ambito giuridico europeo. Ciascuno Stato membro è perciò libero di attribuire alla prescrizione dei reati natura di istituto sostanziale o processuale, in conformità alla sua tradizione costituzionale⁹².

La Corte costituzionale inoltre non pretende di mutare il significato e l'interpretazione dell'art. 325 TFUE in quanto questo compito spetta alla Corte di giustizia; ritiene però molto importante valutare se gli imputati, nel

⁹² *Ibidem*, par. 4

momento in cui hanno commesso il fatto, avrebbero potuto prevedere questa interpretazione dell'articolo e le possibili conseguenze.

Nonostante le possibili conclusioni che la Corte può raggiungere, è fondamentale ricordarsi che una condotta penale deve essere sempre disciplinata da una norma in modo da assicurare la certezza del diritto, soprattutto in un sistema in cui la prescrizione è considerata un istituto di natura sostanziale.

Infatti secondo la Corte costituzionale gli imputati non avrebbero potuto anticipare le conseguenze previste dalla Corte di giustizia con riferimenti ai fatti da loro commessi.

Un'ulteriore considerazione della Corte riguarda il principio di separazione dei poteri già anticipato dalla Corte di cassazione. La sentenza Taricco I sembra porre in capo ai giudici «scelte basate su discrezionali valutazioni di politica criminale», scelte che però non rientrano nei loro poteri. Queste scelte infatti riguardano *l'efficacia general-preventiva della complessiva disciplina penale a tutela degli interessi finanziari dell'U.E.*⁹³, in particolare il tempo necessario per la prescrizione e il modo di calcolarlo, scelte che dovrebbero avere una base legale solida e non possono dunque essere decise *da un tribunale caso per caso*⁹⁴

La Corte costituzionale non ha voluto imporre bruscamente i controlimiti in quanto crede in un fraintendimento della sentenza Taricco I⁹⁵. La Corte

93 Cass., Sez. III, sentenza n.28346, 8 luglio 2016, par. 4.7

94 Ibidem, par. 5

95 D. Gallo, *Controlimiti, identità nazionale e i rapporti di forza tra primato ed effetto diretto*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2017

infatti ipotizza che la Corte di giustizia intendesse che l'applicazione dell'art. 325 TFUE potesse avvenire solo se coerente con l'identità costituzionale dello Stato: «se questa interpretazione dell'art. 325 del TFUE e della sentenza resa in causa Taricco fosse corretta, cesserebbe ogni ragione di contrasto e la questione di legittimità costituzionale non sarebbe accolta»⁹⁶.

4. La sentenza MAS e l'attivazione dei controlimiti da parte della Corte costituzionale

La Corte di giustizia rispose alla Corte costituzionale attraverso la sentenza del 5 dicembre 2017⁹⁷. A differenza della sentenza Taricco I, qui la Corte non fondò la sua analisi sulle conclusioni dell'avvocato generale.

L'avvocato generale Ives Bot, nelle conclusioni da lui fornite, riprese la sentenza Taricco I e nel farlo sembrò essere estremamente rigido sulla sua posizione e dunque poco predisposto al dialogo.

Secondo l'avvocato generale è inutile mettere in discussione il principio stabilito nella sentenza Taricco I, così come richiesto dalla Corte costituzionale, secondo il quale è necessaria la disapplicazione da parte del giudice nazionale degli articoli del codice penale riguardanti la

⁹⁶ *Corte cost.*, ordinanza n. 24, 26 gennaio 2017, par. 7

⁹⁷ *Corte giust.*, 5 dicembre 2017, C-42/17, *M.A.S.*, EU:C:2017:936

prescrizione; è invece corretto «precisare i criteri in base ai quali tale obbligo deve essere attuato»⁹⁸.

L'avvocato generale, in merito al principio di legalità dei reati e delle pene, ritenne che l'interruzione della prescrizione dovesse essere una «nozione autonoma del diritto dell'Unione» e dunque nessuno Stato membro avrebbe potuto creare un limite al primato del diritto comunitario facendo leva sulle proprie identità costituzionali⁹⁹.

Secondo la Corte costituzionale, il giudice nazionale non poteva conformarsi all'obbligo imposto dalla sentenza Taricco I, in virtù della portata nell'ordinamento italiano del principio di legalità penale. Questo trovò un fondamento all'art. 4, paragrafo 2 TUE¹⁰⁰, ma nonostante ciò l'avvocato generale affermò di non condividere questa posizione.

Ritenne infatti che l'art. 53 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e l'art. 4, paragrafo 2 TUE non consentissero «all'autorità giudiziaria di uno Stato membro di opporsi all'esecuzione dell'obbligo stabilito dalla Corte di giustizia nella sentenza Taricco e a.»¹⁰¹; tenuto inoltre conto dell'art. 49 della Carta e dell'art. 7 della CEDU il giudice

⁹⁸ *Ibidem*, par. 71

⁹⁹ A. Natale, *Le tappe della cd. saga Taricco e alcune riflessioni in ordine sparso*, in *Questione giustizia*, 2017

¹⁰⁰ «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. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro».

¹⁰¹ Conclusioni dell'avvocato generale Ives Bot, op. cit., par. 168

nazionale dovette comunque disapplicare l'art. 160 ultimo comma e 161 comma 2 del codice penale¹⁰².

Dalle conclusioni qui emerse sembrò affermarsi «una netta chiusura alla richiesta di dialogo promossa dalla Consulta, con una altrettanto netta affermazione della necessità di “comunitarizzare i contro-limiti”»¹⁰³, questo perché sembrò essere il contesto comunitario il responsabile alla verifica di eventuali lesioni ai principi fondamentali interni ad uno Stato membro.

La Corte di giustizia assunse una posizione meno rigida e maggiormente rivolta alle necessità presentate dalla Corte costituzionale. Infatti introdusse la sua riflessione affermando che il rinvio pregiudiziale fosse uno strumento di cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali. Quindi la Corte nell'esprimersi dovette sempre tener conto del contesto normativo nazionale.

La Corte inizialmente ricordò la rilevanza dell'art. 325 TFUE e del rapporto tra l'IVA e le risorse proprie dell'Unione. È sempre importante dunque che gli Stati membri adottano le misure necessarie per combattere reati in materia di IVA.

Nel caso in cui si dovesse verificare un contrasto tra una normativa nazionale e l'articolo sopra citato, è compito del giudice nazionale dare piena efficacia a tale articolo andando a disapplicare le disposizioni

102 *Ibidem*, par. 141

103A. Natale, *Le tappe della cd. saga Taricco e alcune riflessioni in ordine sparso*, op. cit.

nazionali. Inoltre secondo la Corte la proroga del termine di prescrizione non creerebbe lesioni al principio di legalità penale.

Dopo queste premesse, la Corte però sottolineò un aspetto fondamentale: al momento in cui gli imputati hanno commesso il fatto, il regime della prescrizione in materia di IVA non era stato ancora sottoposto ad un'armonizzazione da parte del legislatore europeo e dunque l'Italia fu libera di far rientrare la prescrizione all'interno del diritto penale sostanziale e dunque all'interno del principio di legalità dei reati e delle pene¹⁰⁴.

Di conseguenza è consentito ai giudizi nazionali l'applicazione di *standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali*, senza però compromettere *il livello di tutela previsto dalla Carta, come interpretata dalla Corte, né il primato, l'unità o l'effettività del diritto dell'Unione*¹⁰⁵.

Sottolineò, come anticipato dai giudici del rinvio, l'importanza dei principi di «prevedibilità, determinatezza e irretroattività della legge penale applicabile» sia in un contesto nazionale, sia nel contesto comunitario. È fondamentale dunque che il singolo conosca «gli atti e le omissioni che chiamano in causa la sua responsabilità penale» e che non possa essere sanzionato per una «condotta non vietata prima da una norma nazionale adottata prima della commissione del reato»¹⁰⁶

104Corte giust., 5 dicembre 2017, C-42/17, M.A.S, op. Cit., par. 44-45

105Ibidem, par 47

106Ibidem, par. 56;57

La Corte fu consapevole che all'interno dell'ordinamento italiano questi principi dovessero essere applicati anche al regime della prescrizione in materia di IVA¹⁰⁷.

Alla luce di tutte queste considerazioni, la Corte affermò che se la disapplicazione della disposizione nazionale fosse in contrasto con i principi sopra enunciati, allora in giudice nazionale «non sarebbe tenuto a conformarsi a tale obbligo, e ciò neppure qualora il rispetto del medesimo consentisse di rimediare a una situazione nazionale incompatibile con il diritto dell'Unione»¹⁰⁸.

Concluse infine la sua riflessione sostenendo che l'art. 325 TFUE dovesse imporre al giudice nazionale la disapplicazione delle disposizioni del codice penale, a meno che

*una disapplicazione siffatta comporti una violazione del principio di legalità dei reati e delle pene a causa dell'insufficiente determinatezza della legge applicabile, o dell'applicazione retroattiva di una normativa che impone un regime di punibilità più severo di quello vigente al momento della commissione del reato*¹⁰⁹.

Dunque la Corte ribadì la regola Taricco individuata con la prima sentenza, la quale dovrà essere sempre applicata con l'eccezione dei casi in cui vi

107Ibidem, par. 51;58

108Ibidem, par. 61

109Corte giust., 5 dicembre 2017, C-42/17, M.A.S, op. Cit., par. 64

sono dei controlimiti. È chiaro sembra «aver ben compreso il rilievo costituzionale dei temi sollevati con l'ordinanza n. 24 del 2017»¹¹⁰.

La Corte costituzionale fece seguito alla sentenza Taricco II con la sentenza n. 115/2018¹¹¹.

Riprese il discorso fatto dalla Corte di giustizia relativo all'armonizzazione del regime della prescrizione, in particolare si concentrò su un'affermazione fatta:

*in procedimenti relativi a persone accusate di aver commesso reati in materia di IVA prima della pronuncia della sentenza Taricco, il giudice nazionale disapplichi le disposizioni del codice penale in questione. Infatti, la Corte ha già sottolineato, al punto 53 di tale sentenza, che a dette persone potrebbero, a causa della disapplicazione di queste disposizioni, essere inflitte sanzioni alle quali, con ogni probabilità, sarebbero sfuggite se le suddette disposizioni fossero state applicate. Tali persone potrebbero quindi essere retroattivamente assoggettate a un regime di punibilità più severo di quello vigente al momento della commissione del reato*¹¹².

110A. Natale, *Le tappe della cd. saga Taricco e alcune riflessioni in ordine sparso*, op. cit.

111 *Corte cost.*, 10 aprile 2018, n. 115, in *Gazz. Uff.* 2018

112 *Corte giust.*, 5 dicembre 2017, C-42/17, M.A.S, op. Cit., par. 60

Secondo questa interpretazione, la sentenza Taricco I sembrò integrare un «diritto nuovo, che elimina ogni aspettativa e prevedibilità di applicazione del regime “sostanziale” della prescrizione»¹¹³.

In merito a ciò, la Corte costituzionale specificò che a prescindere dalla data in cui sia stato commesso il fatto, prima o dopo la sentenza della Corte di giustizia del 2015, la regola Taricco non potrà comunque essere applicata dal momento che «è in contrasto con il principio di determinatezza in materia penale, consacrato dall’art. 25, secondo comma, Cost.»¹¹⁴.

La Corte costituzionale decise dunque di attivare i controlimiti dal momento che «la violazione del principio di determinatezza in materia penale sbarra la strada senza eccezioni all’ingresso della “regola Taricco” nel nostro ordinamento»¹¹⁵

La Saga Taricco dunque mise in luce un primo vero limite al primato del diritto dell’Unione europea. Quest’ultimo infatti non trovò qui applicazione dal momento che si sarebbe verificata una lesione di un principio supremo dell’ordinamento nazionale italiano.

In merito a ciò fu sicuramente interessante il dibattito tra i giudici nazionali e la Corte di giustizia dell’Unione europea. Quest’ultima in particolare effettuò un *cambio di rotta*¹¹⁶ soprattutto nella sentenza Taricco II, nonostante le conclusioni dell’avvocato generale completamente differenti.

113C. Amalfitano (a cura di), *Primato del diritto dell’Unione europea e controlimiti alla prova della “saga Taricco”*, Milano, Giuffrè, 2018

La sentenza Taricco come giurisdizione di lotta. Tra disapplicazioni “punitive” della prescrizione e stupefacenti amnesie tributarie, di M. Donini

114Corte cost., 10 aprile 2018, n. 115, op. cit., par. 10

115Ibidem, par. 14

Come analizzato, nella prima sentenza la Corte di giustizia fu estremamente concentrata sul primato del diritto comunitario e sull'efficacia diretta dell'art. 325 TFUE.

Il significativo cambiamento avvenne nel momento in cui la stessa Corte fondò il suo lavoro di analisi partendo non più dal contesto europeo, ma dal contesto costituzionale italiano, dando così senso alla dottrina dei controlimiti prevista dalla Corte costituzionale.

5. L'applicazione della regola Taricco: il caso Kolev

Il caso Kolev ha origine dalla domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea da parte del *Spetsializiran nakazatelen sad*, il Tribunale Speciale per i procedimenti penali della Bulgaria, il 18 novembre 2015¹¹⁷.

Gli imputati sono i sigg. Kolev, Hristov e Kostadinov, funzionari doganali a Svilengrad, al confine tra Bulgaria e Turchia, accusati di partecipazione ad un'organizzazione criminale, di corruzione, di omissione di controllo doganale in cambio di tangenti¹¹⁸.

116C. Amalfitano (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione europea e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*, Milano, Giuffrè, 2018

Alla ricerca di nuovi equilibri nei rapporti tra sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali: la sentenza Taricco-bis, di R. Mastroianni

117*Spetsializiran nakazatelen sad*, 18 novembre 2015, in *Gazz. Uff. dell'Unione europea*, C-612/15

118*Spetsializiran nakazatelen sad*, 18 novembre 2015, op. cit., par. 1

Il giudice del rinvio domanda se delle disposizioni nazionali, ovvero gli articoli 368 e 369¹¹⁹ del *Nakazatelno protsesualen kodeks*, il codice penale bulgaro, possano essere compatibili con l'obbligo degli Stati membri di perseguire i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, così come previsto dalla sentenza *Taricco I*¹²⁰.

119Codice penale bulgaro in lingua inglese:

Art. 368: «Where more than two years have elapsed since an accused party has been constituted on account of a serious crime within pre-trial proceedings, and, in all other incidences, where more than one year has elapsed, the accused party shall be entitled to request the examination of his/her case in court.

In cases under paragraph 1 the accused party may file a request to the competent first-instance court, which shall immediately demand submission of the case-file».

Art 369: «The court shall rule on the request in a panel of one within 7 days and where the presence of grounds under Article 368 paragraph 1 is found, it shall remit the case to the prosecutor, enabling him to submit the case for examination by the court with an indictment within two months, with a proposal for exemption of the accused party from criminal liability with the imposition of an administrative sanction or with an agreement to dispose of the case, or to terminate criminal proceedings, notifying the court thereof.

Where the prosecutor fails to exercise his/her powers under para 1 by the end of the 2-month period or the court does not approve the agreement to dispose of the case, the court shall demand to obtain the case-file and shall terminate criminal proceedings, [...], issuing a ruling to this effect. [...].

Where the prosecutor makes use of his/her powers under paragraph 1, but serious violations of procedural rules have been allowed during pre-trial proceedings, the court shall terminate court proceedings sitting in camera, in a panel of one, and shall remit the case to the prosecutor to repair the violations and submit the case to court within a month.

Where the prosecutor fails to submit the case for examination by the court within the time limit under paragraph 3 or the serious violations of procedural rules have not been repaired, or new ones have been allowed, the court shall terminate criminal proceedings issuing a ruling in camera, in a panel of one.

Act of the court under para 2 and 4 shall be final».

120Corte giust., 8 settembre 2015, C-105/14, *Taricco e a.*, op. cit.

Queste disposizioni nazionali prevedono l'archiviazione del procedimento penale in diverse circostanze¹²¹:

- a) *Sono trascorsi due anni dalla formulazione dell'accusa.*
- b) *L'imputato ha presentato un'istanza di conclusione delle indagini preliminari.*
- c) *Il giudice ha assegnato al pubblico ministero un termine di tre mesi per la conclusione delle indagini preliminari.*
- d) *Il pubblico ministero ha commesso, entro detto termine, «violazioni di forme sostanziali» (irregolare contestazione di un'accusa ulteriormente precisata; mancata concessione dell'accesso alla documentazione dell'indagine; contraddittorietà dell'atto di accusa).*
- e) *Il giudice ha assegnato al pubblico ministero un ulteriore termine di un mese per porre rimedio a tali «violazioni di forme sostanziali».*
- f) *Il pubblico ministero non ha posto rimedio a siffatte «violazioni di forme sostanziali» entro detto termine [...].*
- g) *È sorto un diritto soggettivo dell'imputato alla archiviazione del procedimento penale a causa di una mancata eliminazione delle «violazioni di forme sostanziali» entro i termini all'uopo fissati.*

In caso di incompatibilità, il giudice del rinvio domanda quali aspetti della normativa nazionale devono essere disapplicati dal giudice nazionale:

¹²¹Spetsializiran nakazatelen sad, 18 novembre 2015, op. cit., par. 1

a) l'archiviazione del procedimento, trascorso il termine di un mese concesso al pubblico ministero.

Si chiede se, in caso di disapplicazione, debba essere previsto un ulteriore termine per sanare le violazioni oppure se il giudice debba verificare la possibilità di concludere le indagini preliminari entro un *termine adeguato*¹²².

b) la classificazione delle irregolarità come «violazioni di forme sostanziali»;

c) la protezione del diritto soggettivo, nel caso in cui ci sia realmente la possibilità di sanare la violazione attraverso provvedimenti del giudice.

Nel concreto, ecco come si verifica l'applicazione della legge nazionale prima citata: dal momento che sono trascorsi i due anni dall'inizio delle indagini preliminari, previsti dall'art. 368 comma 1 NPK¹²³, gli accusati hanno il diritto di vedere il proprio caso esaminato in tribunale.

Infatti gli imputati hanno avviato un procedimento ai sensi di questo articolo ed è dunque sorto l'obbligo in capo al pubblico ministero di concludere le indagini preliminari entro tre mesi, più precisamente entro il 29 gennaio 2015.

¹²²*Spetsializiran nakazatelen sad*, 18 novembre 2015, op. cit., par. 2.1

¹²³*Nakazatelno protsesualen kodeks*, codice penale bulgaro.

È però emersa una serie di problematiche riguardanti le notificazioni agli imputati dei «nuovi atti contenenti le imputazioni»¹²⁴.

Il tribunale ha ritenuto che il pubblico ministero avesse commesso una violazione di forme sostanziali poiché l'atto di accusa non era stato notificato alle parti. Viene dunque assegnato un ulteriore termine di un mese, per sanare le violazioni, al pubblico ministero. In realtà quest'ultimo specifica che ci sono stati impedimenti, dal momento che gli imputati «hanno invocato motivi medici e professionali per rifiutarsi di ricevere la relativa notifica»¹²⁵.

Trascorso anche il termine di un mese e ritenendo non sanate le violazioni, il tribunale decide di archiviare la causa come previsto dal NPK.

Il pubblico ministero, ritenendo che non vi fosse alcuna violazione di forme sostanziali, *ha interposto appello* contro l'ordinanza del tribunale.

Dopo una valutazione, il giudice dell'appello rinvia la causa al *Spetsializiran nakazatelen sad* in modo da archiviare definitivamente il procedimento. Il tribunale però si appella alla Corte di giustizia dell'Unione europea andando ad esporre la questione di compatibilità con il diritto comunitario sopra esposta¹²⁶.

124Conclusioni dell'avvocato generale Ives Bot, 4 aprile 2017, *Kolev e a.*, C-612/15, EU:C:2017:257

125Ibidem, par. 42

126Oltre alla questione qui approfondita, il giudice del rinvio ha chiesto alla Corte l'analisi della direttiva 2012/13 (Parlamento europeo e Consiglio, direttiva 2012/13/UE, 22 maggio 2012, sul diritto all'informazione nei procedimenti penali), precisamente per quanto riguarda due articoli:

- art. 6 par. 3 riguardante il diritto di essere informati dell'accusa. Il giudice del rinvio si domanda se questo articolo viene rispettato nel caso in cui le informazioni

Il rinvio alla Corte di giustizia viene prima analizzato dall'avvocato generale Ives Bot¹²⁷.

Come introduzione alla sua analisi, l'avvocato generale ha ribadito, così come fece la Corte di giustizia nella sentenza Taricco I, che l'art. 325 TFUE prevede che gli Stati membri e l'Unione devono combattere la frode e le attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa.

Ha ribadito inoltre la nozione di frode¹²⁸ contenuta nella Convenzione PIF e specificato che quest'ultima, all'articolo 2 paragrafo 1¹²⁹ dichiara che ogni Stato membro debba prevedere sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive per i casi di frode citati all'articolo 1.

sono comunicate alla difesa dopo che il giudice abbia ricevuto l'imputazione ma prima dell'inizio dell'esame dell'accusa e della discussione.

- art. 7 par. 3 riguardante il diritto di accesso ai documenti. Il giudice del rinvio si domanda se questo articolo viene rispettato se viene concessa alla difesa la consultazione dei documenti durante le indagini preliminari ma essa non era in grado di usufruire di tale possibilità.

127Conclusioni dell'avvocato generale Ives Bot, 4 aprile 2017, op. cit.

128Atto del Consiglio che stabilisce la *convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee*, 26 luglio 1995, op. cit.

Art. 1, par. 1, lettera b, primo trattino: «qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua la diminuzione illegittima di risorse del bilancio generale delle Comunità europee o dei bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse».

129 *Ibidem*

Art. 2, par. 1: «ogni Stato membro prende le misure necessarie affinché le condotte di cui all'articolo 1 nonché la complicità, l'istigazione o il tentativo relativi alle condotte descritte all' articolo 1, paragrafo 1 siano passibili di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive che comprendano, almeno, nei casi di frode grave, pene privative della libertà che possono comportare l'extradizione, rimanendo inteso che dev'essere considerata frode grave qualsiasi frode riguardante un importo minimo da determinare in ciascuno Stato membro. Tale importo minimo non può essere superiore a 50 000 ECU».

In seguito a questi aspetti introduttivi, l'avvocato generale afferma che la condotta degli imputati potrebbe aver recato danno nei confronti degli interessi finanziari dell'Unione in quanto ha privato quest'ultima di una risorsa propria. Proprio per questo, non vi devono essere dubbi sul fatto che bisogna applicare il diritto dell'Unione.

È comprensibile dunque fin da subito la posizione da lui adottata, rivolta al primato del diritto comunitario.

Per quanto riguarda gli articoli 368 e 369 del NPK e la loro compatibilità con il diritto comunitario, l'avvocato generale spiega che la Repubblica di Bulgaria ha posto l'attenzione principalmente sulla durata irragionevole del procedimento: il procedimento risulta essere troppo *breve e perentorio*¹³⁰ poiché, se vi è un mancato rispetto del termine di decadenza¹³¹, il giudice nazionale è obbligato a porre fine al procedimento anche se questo mancato rispetto è causato dall'ostruzionismo dell'imputato. Questa durata estremamente breve *non permette di dare agli atti commessi la sanzione normale che essi richiedono*¹³².

La questione che deve essere analizzata, secondo l'avvocato generale, è se questa normativa prima esposta sia compatibile e coerente con la lotta alle attività illegali e alla frode prevista dal diritto comunitario. In merito a ciò

130Conclusioni dell'avvocato generale Ives Bot, 4 aprile 2017, op. cit., par. 65

131Ibidem, par. 62

«il termine per agire in giudizio determinato dalla legge la cui decorrenza, a differenza della prescrizione, non può essere né sospesa né interrotta»

132Ibidem, par. 66

non vi è altra soluzione se non quella di disapplicare la normativa nazionale.

Questo trova una giustificazione in una serie di principi generali di diritto dell'Unione, previsti dall'art. 5, par. 1 e 4 del TUE¹³³.

Il principio di attribuzione prevede che l'Unione *agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti*¹³⁴.

Il principio di sussidiarietà prevede che l'azione dell'Unione *non superi, né nel merito né nella forma, quanto necessario per realizzare gli obiettivi in questione*¹³⁵.

L'avvocato generale spiega che spesso ci si appella a questo principio per limitare l'applicazione di una normativa comunitaria in contrasto con il diritto nazionale. Nonostante ciò il principio di sussidiarietà non deve essere considerato un limite nei confronti dell'Unione, infatti tale principio prevede che venga fatto tutto il necessario per la realizzazione degli obiettivi comunitari.

1331. «La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità».

4. «In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di proporzionalità conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità».

134Art. 5. par. 2 TUE

135Conclusioni dell'avvocato generale Ives Bot, 4 aprile 2017, op. cit., par. 80

È per mezzo di questo principio che, dal momento che è necessaria la disapplicazione della normativa nazionale, si individuano normative sostitutive: la Convenzione PIF, agli articoli precedentemente analizzati, e il Regolamento n. 450/2008¹³⁶.

Entrambi i testi affermano che gli Stati membri debbano prevedere *sanzioni penali proporzionate, dissuasive ed effettive*¹³⁷. La disciplina nazionale non avrebbe permesso ciò.

L'avvocato generale fa inoltre una considerazione riguardante l'art. 6 CEDU¹³⁸, in particolare sul concetto di *termine ragionevole*. Specifica che è vero che l'articolo 6 prevede il rispetto di tale termine, ma quest'ultimo deve essere valutato in base al *caso concreto e tenuto conto dei criteri elaborati dalla sua giurisprudenza, in particolare la complessità del caso, la condotta del ricorrente e la condotta delle competenti autorità*, così come affermato dalla stessa Corte europea dei diritti dell'uomo¹³⁹.

136 Parlamento europeo e Consiglio, regolamento 450/2008, 23 aprile 2008, che istituisce il codice doganale comunitario.

Art. 21, par. 1: «Ciascuno Stato membro prevede sanzioni applicabili in caso di violazione della normativa doganale comunitaria. Tali sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive».

137 Conclusioni dell'avvocato generale Ives Bot, 4 aprile 2017, op. cit., par. 85

138 «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti».

139 Conclusioni dell'avvocato generale Ives Bot, 4 aprile 2017, op. cit., par. 89

Alla luce di queste considerazioni, l'avvocato generale suggerisce alla Corte di seguire questa impostazione e dunque di richiedere al giudice nazionale di applicare il diritto dell'Unione, disapplicando dunque quello nazionale¹⁴⁰. La Corte di giustizia dell'Unione fonda la sua analisi su quanto detto dall'avvocato generale, senza discostarsi particolarmente.

Aggiunge però alle considerazioni fatte, un riferimento alla decisione 2007/436 relativa alle risorse proprie dell'Unione affermando che queste riguardano anche la tariffa doganale comune.

Di conseguenza se viene a mancare la riscossione delle entrate provenienti dai dazi della tariffa doganale comune, vi saranno conseguenze dirette anche in merito alle risorse dell'Unione¹⁴¹.

È quindi compito degli Stati membri accertare la riscossione dei dazi in modo da *salvaguardare la tutela degli interessi finanziari dell'Unione*.

¹⁴⁰ *Ibidem*, conclusione

Oltre alle conclusioni qui esposte, l'avvocato generale si esprime anche in merito alla direttiva 2012/13 (nota n. 10).

Per quanto riguarda l'art. 6 par. 3, l'avvocato generale afferma che questa disposizione non ostacola la prassi nazionale secondo la quale le informazioni dell'accusa vengono comunicate all'imputato dopo che la requisitoria è stata inviata in tribunale, se l'imputato durante il dibattimento conosce e capisce le accuse e ha un termine ragionevole per confutare tali accuse.

Per quanto riguarda l'art. 7 par. 3, l'avvocato generale afferma che disposizione non ostacola la prassi nazionale secondo la quale l'accesso ai documenti avviene durante le indagini preliminari su richiesta delle parti. È ruolo del giudice nazionale assicurare all'imputato o al suo avvocato un accesso effettivo alla documentazione in modo da poter preparare la difesa.

¹⁴¹ *Corte giust.*, 5 giugno 2018, C-612/15, *Kolev e a.*, EU:C:2018:392, par. 51

Specifica inoltre che anche se gli Stati membri hanno la facoltà di scegliere quale tipologia di sanzione applicare¹⁴² devono comunque ricordarsi che nei casi di frodi e/o attività illegali gravi è necessario applicare *sanzioni penali dotate di un carattere effettivo e dissuasivo*¹⁴³.

Dopo aver analizzato la portata degli articoli 368 e 369 del NPK, la Corte afferma che è compito del legislatore conformarsi agli obblighi previsti dal diritto comunitario, modificando se necessario la normativa nazionale. Contemporaneamente il giudice del rinvio, nell'attesa che la normativa nazionale sia modificata, deve interpretarla *per quanto possibile alla luce dell'articolo 325, paragrafo 1, TFUE, quale interpretato dalla Corte*, oppure se necessario disapplicarla¹⁴⁴ nella sua interezza o solo in determinate disposizioni.

Dal momento in cui decide in che modo procedere, il giudice del rinvio, garantendo la piena efficacia dell'art. 325 TFUE, deve assicurare che la causa venga analizzata nel rispetto del *termine ragionevole*.

Specifica anche, allo stesso modo dell'avvocato generale, che tale termine deve essere valutato in base al caso concreto e non può essere un valore preciso. Infatti il giudice del rinvio deve considerare che i ritardi subiti sono stati causati in parte dal *comportamento della difesa*¹⁴⁵, la quale ha invocato motivi di salute e professionali.

142 Amministrative, penali o entrambe.

143 *Corte giust.*, 5 giugno 2018, C-612/15, *Kolev e a.*, op. cit., par. 54

144 *Ibidem*, par. 65;66

145 *Ibidem*, par. 73

Fondamentale in seguito alle considerazioni sopra riportate, è il paragrafo 75 della sentenza:

Inoltre, occorre sottolineare che il giudice del rinvio non può disporre l'archiviazione del procedimento penale in applicazione della normativa nazionale di cui al procedimento principale per il solo motivo che tale archiviazione costituirebbe, come asserito, la soluzione più favorevole per gli imputati per quanto riguarda il diritto di questi ultimi a che la loro causa sia esaminata entro un termine ragionevole e il loro diritto di difesa. Infatti, è consentito ai giudici nazionali applicare standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali, ma a condizione che tale applicazione non comprometta, segnatamente, il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione.

La normativa comunitaria deve essere rispettata, in virtù del primato del diritto dell'Unione europea.

Nelle sue conclusioni la Corte afferma dunque che la normativa prevista dagli articoli 368 e 369 del codice di procedura penale bulgaro, se applicata ai reati riguardanti l'IVA e dunque riguardanti gli interessi finanziari dell'Unione, è in contrasto con l'art. 325 TFUE¹⁴⁶.

¹⁴⁶ *Ibidem*, conclusione.

Oltre a queste conclusioni, la Corte si esprime anche in merito alla direttiva 2012/13. Per quanto riguarda l'art. 6 par. 3, afferma che tale articolo non è un impedimento al fatto che le informazioni sull'accusa devono essere comunicate alla difesa dopo che

Il giudice nazionale, nel rispetto dell'articolo deve provvedere alla disapplicazione della normativa nazionale.

È chiaro dunque che nella sentenza Kolev si verifica l'applicazione della *regola Taricco* prevista dalla sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2015, questo anche in virtù del fatto che il sistema penale bulgaro non ha, come nel caso dell'Italia, un carattere sostanziale.

il giudice riceve l'imputazione ma prima che questo inizi l'esame dell'accusa. In caso di modifiche alle informazioni, queste possono essere comunicate dopo che il giudice esamina l'accusa ma prima delle deliberazioni, sempre nel rispetto dei diritti della difesa e l'equità del procedimento.

Per quanto riguarda l'art. 7 comma 3., afferma che è compito del giudice nazionale garantire l'accesso ai documenti alla difesa, il quale può avvenire secondo le stesse regole previste per l'art. 6, sempre nel rispetto dei diritti della difesa e l'equità del procedimento.

La direttiva sopra citata verrà ripresa successivamente nella sentenza della Corte di giustizia del 2018, riguardante l'interpretazione dell'art. 267 TFUE.

CAPITOLO TERZO

UN MOMENTO DI CRISI: LA SENTENZA DEL BVerfG SUL PSPP

1. Le origini: la sentenza Weiss della Corte di giustizia dell'Unione

Lo scorso 5 maggio 2020 il *Bundesverfassungsgericht*, il tribunale costituzionale federale tedesco, emette una sentenza sul programma di acquisto dei titoli di debito pubblico.

L'Asset Purchase Programme (APP), meglio noto come Quantitative easing, è un programma attuato dalla Banca centrale europea per far fronte alla crisi economico finanziaria del 2008, nata negli Stati Uniti e proseguita in Europa.

La crisi economico finanziaria trova le sue origini nei mutui americani: le banche iniziarono a concedere prestiti, ovvero mutui, per acquistare le case, con tassi di interesse vantaggiosi, anche a soggetti che non potevano permettersi una spesa del genere. Da contratto, anche se poco evidenziato dalle banche, questi tassi di interesse sarebbero notevolmente aumentati dopo i primi anni del mutuo. È questo aspetto a causare un mancato pagamento da parte dei titolari dei mutui, andando così a determinare una forte crisi in capo alle stesse banche.

Questa crisi assume presto una portata non più esclusivamente nazionale ma globale, causando così conseguenze anche in Europa. Quest'ultima è infatti colpita dalla crisi del debito sovrano, ovvero un estremo aumento dei debiti degli Stati.

Nel 2015, l'allora presidente della BCE Mario Draghi¹⁴⁷ introduce il Public Sector Purchase Programme (PSPP), declinazione del Quantitative easing, indirizzato all'acquisto di titoli di debito pubblici¹⁴⁸, con la famosa frase «*Whatever it takes*», proprio per evidenziare l'importanza del programma nei confronti della salvaguardia dell'euro.

Il programma trova attuazione tramite la Decisione 2015/774¹⁴⁹ la quale prevede che le Banche centrali dell'Eurosistema, ovvero la Banca centrale europea e le banche centrali nazionali degli Stati membri che hanno adottato come moneta l'euro, acquistano titoli di debito sul mercato secondario, ovvero da un soggetto che a sua volta ha già acquistato il debito dello Stato nel mercato primario.

L'acquisto di titoli di debito facilita l'accesso ai finanziamenti utili all'espansione dell'attività economica favorendo il ribasso dei tassi d'interesse reali e incitando le banche commerciali a concedere maggior credito¹⁵⁰.

147Presidente della Banca centrale europea dal 2011 al 2019.

148S. Cafaro, *Quale quantitative easing e quale Unione europea dopo la sentenza del 5 maggio 2020?*, in SIDIblog, 2020

149Banca centrale europea, Decisione 2015/774/UE, 4 marzo 2015, *su un programma di acquisto di attività del settore pubblico sui mercati secondari*
Modificata dalla Decisione 2017/100/UE

Tale acquisto da parte della Banca centrale europea e delle banche centrali nazionali, può avvenire solo sul mercato secondario in virtù dell'art. 123 TFUE, il quale vieta alle Banche l'acquisto di titoli di debito direttamente dagli Stati¹⁵¹.

Il presidente Mario Draghi, interpretando tale disposizione, afferma che le Banche possono acquistare tali titoli sul mercato secondario.

Lo scontro del tribunale costituzionale tedesco con questo programma trova le sue origini in avvenimenti precedenti, come la sentenza Weiss della Corte di giustizia dell'Unione europea¹⁵².

Il sig. Heinrich Weiss e altri privati cittadini hanno fatto ricorso al Tribunale costituzionale federale tedesco per un esame di costituzionalità riguardante determinate scelte attuate dalla BCE. Il Tribunale costituzionale federale tedesco decide di appellarsi alla Corte di giustizia attraverso una domanda di pronuncia pregiudiziale.

I ricorrenti giudicano l'azione della BCE come *ultra vires*, ovvero che va al di là dei suoi poteri.

150Corte giust., comunicato stampa n. 192/18, *Il programma PSPP della BCE sull'acquisto di titoli del debito pubblico sui mercati secondari non viola il diritto dell'Unione*, 11 dicembre 2018

151«Sono vietati la concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia, da parte della Banca centrale europea o da parte delle banche centrali degli Stati membri (in appresso denominate «banche centrali nazionali»), a istituzioni, organi od organismi dell'Unione, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli Stati membri, così come l'acquisto diretto presso di essi di titoli di debito da parte della Banca centrale europea o delle banche centrali nazionali».

152Corte giust., 11 dicembre 2018, C-493/17, *Weiss*, EU: C:2018:1000

Queste scelte fanno riferimento alla Decisione 2015/774 prima citata, attraverso la quale si ritiene che:

- a) la BCE viola la ripartizione delle competenze tra Stati membri ed Unione prevista dall'art. 119 TFUE¹⁵³.
- b) le scelte non rientrano nelle competenze della BCE previste dall'art. 127 par. 1 e 2 TFUE¹⁵⁴.
- c) le scelte violano l'art. 123 TFUE¹⁵⁵.

La Corte è dunque chiamata ad esprimersi in merito alla Decisione 2015/774 e ai punti sopra riportati.

1531. «Ai fini enunciati all'articolo 3 del trattato sull'Unione europea, l'azione degli Stati membri e dell'Unione comprende, alle condizioni previste dai trattati, l'adozione di una politica economica che è fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni, condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza». [...]

1541. «L'obiettivo principale del Sistema europeo di banche centrali, in appresso denominato «SEBC», è il mantenimento della stabilità dei prezzi. Fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi, il SEBC sostiene le politiche economiche generali nell'Unione al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione definiti nell'articolo 3 del trattato sull'Unione europea. Il SEBC agisce in conformità del principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, favorendo una efficace allocazione delle risorse e rispettando i principi di cui all'articolo 119».

2. «I compiti fondamentali da assolvere tramite il SEBC sono i seguenti: definire e attuare la politica monetaria dell'Unione, svolgere le operazioni sui cambi in linea con le disposizioni dell'articolo 219, detenere e gestire le riserve ufficiali in valuta estera degli Stati membri, promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento».

155Nota n. 4

Essa precisa che, innanzitutto, è importante identificare la motivazione alla base della Decisione. Infatti quest'ultima nel considerando n. 4 afferma che l'obiettivo è quello di sostenere *i consumi aggregati e la spesa per investimenti nell'area dell'euro* e contribuire *ad un ritorno dei tassi di inflazione a livelli inferiori ma prossimi al 2 % nel medio termine*¹⁵⁶.

Inoltre è importante considerare che gli Stati membri hanno previsto all'interno dei Trattati di mantenere la stabilità dei prezzi (tra cui l'inflazione al 2%), senza specificare le modalità con le quali farlo.

La Corte evidenzia il fatto che la Decisione e più nello specifico il PSPP, ha una portata temporanea, fin quando non si raggiunge l'obiettivo prefissato, ed il volume dei titoli acquistabili in questo contesto non è illimitato ma soggetto ad un importo massimo¹⁵⁷, previsto dalla stessa Decisione.

La Corte precisa inoltre la portata del principio di proporzionalità, secondo il quale gli atti delle istituzioni dell'Unione devono realizzare le normative dell'Unione e non possono andare oltre a quanto necessario per fare ciò.

In merito a questo la Corte specifica che, dal momento che il Sistema europeo delle Banche centrali è chiamato a prendere scelte tecniche e a fare valutazioni complesse in base a quanto previsto dalla Decisione, *occorre riconoscerli, in tale contesto, un ampio potere discrezionale*¹⁵⁸.

156Decisione 2015/774, op. cit., considerando n.4

Corte giust., 11 dicembre 2018, *Weiss*, op. cit, par. 54

157*Ibidem*, par. 84-88

158*Ibidem*, par. 73

Il Sistema europeo delle Banche centrali ha inoltre valutato i vari interessi in gioco nel rispetto di tale principio, proprio per evitare di allontanarsi eccessivamente dall'obiettivo predisposto.

Questi interessi sono valutati anche per tutelare le banche contro possibili rischi, tra i quali il mancato rimborso di un emittente: è infatti previsto che queste possano acquistare titoli di debito solo da emittenti del proprio territorio nazionale¹⁵⁹.

Nel caso in cui ci dovessero essere perdite in capo ad una banca centrale nazionale, è prevista una ripartizione del debito solo per i titoli provenienti da emittenti internazionali.

Per quanto riguarda la violazione dell'art. 123 TFUE, la Corte specifica che è vero che tale articolo vieta l'assistenza finanziaria delle banche centrali ad uno Stato, ma non prevede una disciplina per quanto riguarda l'acquisto di titoli di debito nel mercato secondario, previsto invece dalla Decisione 2015/774. Le due disposizioni non sono tra loro contrastanti.

Comunque l'art. 123 TFUE indirettamente vieta agli Stati membri di acquistare tali titoli nel mercato secondario se si producono gli stessi effetti

¹⁵⁹Decisione 2015/774, op. cit., art. 6, par. 3:

«Le banche centrali dell'Eurosistema applicano un criterio di specializzazione per l'allocazione dei titoli di debito negoziabili da acquistare nell'ambito del PSPP. Il Consiglio direttivo autorizza deroghe ad hoc al criterio di specializzazione qualora considerazioni oggettive impediscano l'attuazione di tale criterio o rendano altrimenti consigliabili degli scostamenti, al fine di raggiungere gli obiettivi complessivi di politica monetaria del PSPP. In particolare, ciascuna BCN acquista titoli idonei degli emittenti della propria giurisdizione. I titoli emessi da organizzazioni internazionali e banche multilaterali di sviluppo idonee possono essere acquistati da tutte le BCN. La BCE acquista i titoli emessi da amministrazioni centrali e agenzie riconosciute di tutte le giurisdizioni».

di un acquisto sul mercato primario, per questo il Sistema europeo delle banche centrali deve circondarsi di garanzie¹⁶⁰.

Un ulteriore timore del giudice del rinvio riguarda la possibile certezza che potrebbe nascere in merito ai riacquisti del Sistema europeo delle banche centrali nei mercati secondari: se gli acquirenti sul mercato primario sono sicuri che il Sistema europeo delle banche centrali acquisti i titoli da loro acquistati, allora ci sarebbe un reale incongruenza con l'art. 123 TFUE dal momento che, sulla base di tale certezza, si indebolirebbe la differenza tra mercato primario e secondario e inoltre perché coloro che acquistano i titoli sui mercati primari diventerebbero intermediari del sistema.

Per evitare ciò, il Sistema ha previsto un periodo di black-out¹⁶¹, durante il quale le banche non possono riacquistare i titoli immediatamente.

Inoltre è previsto da parte del Sistema un acquisto diversificato di titoli¹⁶², *senza stabilire in anticipo la natura degli acquisti che verranno realizzati e per questo gli Stati non devono essere incitati nel non attuare una sana politica di bilancio.*

La stessa Corte afferma che è vero che il programma previsto dalla Decisione facilita il finanziamento degli Stati, ma ciò non vuol dire che vi sia incompatibilità con l'art. 123 TFUE. Infatti l'attuazione di questo programma ha durata solo fin quando non si raggiungono gli obiettivi prefissati, la sua continuità nel tempo non può essere garantita.

¹⁶⁰Corte giust., 11 dicembre 2018, *Weiss*, op. cit, par. 105-107

¹⁶¹*Ibidem*, par. 114

¹⁶²Emessi da amministrazioni centrali, regionali o locali

Alla luce di tutte queste considerazioni e analisi, la Corte di giustizia afferma quindi che non vi sono elementi idonei sollevati dal giudice del rinvio ad *inficiare la validità della Decisione (UE) 2015/774 della Banca centrale europea*¹⁶³.

È comprensibile dunque che il Sistema europeo delle banche centrali adotti determinate misure che per forza di cose hanno conseguenze sulla politica economica dal momento che, come sostiene la Corte stessa,

qualora il mantenimento della stabilità dei prezzi imponga al SEBC di cercare di aumentare l'inflazione, le misure che il SEBC deve adottare al fine di alleggerire, a questo scopo, le condizioni monetarie e finanziarie nella zona euro possono implicare interventi sui tassi d'interesse dei titoli del debito pubblico.

In questa sentenza emerge dunque uno stretto rapporto individuato dalla Banca centrale europea tra la stabilità dei prezzi e la stabilità finanziaria, con l'obiettivo di salvaguardare l'euro.

Proprio per questo, la politica monetaria, di competenza esclusiva dell'Unione, include per forza interventi di politica economica¹⁶⁴. È dunque fondamentale precisare che, secondo tale interpretazione della Corte, non si può parlare di un comportante *ultra vires* della Banca centrale europea.

¹⁶³Corte giust., 11 dicembre 2018, *Weiss*, op. cit, par. 168

¹⁶⁴S. Cafaro, *Quale quantitative easing e quale Unione europea dopo la sentenza del 5 maggio 2020?*, in SIDIblog, 2020

2. La risposta del *Bundesverfassungsgericht*

La risposta del Tribunale costituzionale federale tedesco va in senso contrario a quanto detto dalla Corte di giustizia.

L'origine della vicenda risale alla Decisione 2015/774 della Banca centrale europea, in particolare alle sue conseguenze sul piano economico e al tema della divisione delle competenze tra Unione e Stati membri.

Il tribunale tedesco¹⁶⁵, però, si scontra principalmente con la Corte di giustizia e non direttamente contro il PSPP, la quale, dal punto di vista del *BverfG*, sembrerebbe aver valutato con superficialità le questioni sollevate dal giudice del rinvio.

Secondo il tribunale infatti questo approccio adottato dalla Corte nei confronti della Banca centrale europea lascia a quest'ultima *mano libera nel determinare da se i confini delle proprie competenze*¹⁶⁶: così come la Banca centrale europea è andata *ultra vires*, anche la stessa Corte lo è andata proprio perché ha difeso la Decisione della banca. Questo secondo il tribunale lede la sovranità statale riguardante la politica economica.

La sentenza ravvisa il proprio fondamento nei principi che, secondo tale tribunale, regolano il rapporto tra Unione e Germania. La base può essere individuata nel principio democratico espresso nella Costituzione tedesca, il

¹⁶⁵*Bundesverfassungsgericht*, 5 maggio 2020, 2 BvR 859/15

¹⁶⁶S. Cafaro, *Quale quantitative easing e quale Unione europea dopo la sentenza del 5 maggio 2020?*, op. cit

quale si declina nel principio di attribuzione e nel principio di proporzionalità¹⁶⁷.

Il principio di attribuzione prevede una divisione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri e a sua volta crea inevitabilmente una divisione tra la politica monetaria e la politica economica, *pur essendo la prima lo specchio della seconda*¹⁶⁸.

Come risulta dall'art. 5 TFUE, gli Stati membri hanno competenze esclusive in ambito economico: *«gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche nell'ambito dell'Unione. A tal fine il Consiglio adotta delle misure, in particolare gli indirizzi di massima per dette politiche»*.

L'art 3 TFUE prevede invece le competenze esclusive dell'Unione: *«l'Unione ha competenza esclusiva nei seguenti settori: [...] c) politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro [...]»*.

La Corte di giustizia nella sentenza Weiss è infatti consapevole che si è verificata una mescolanza tra competenze in capo a soggetti differenti, ma si limita solamente ad una ricerca di una possibile giustificazione:

*al fine di esercitare un influsso sui tassi di inflazione, il SEBC è necessariamente portato ad adottare misure che hanno determinati effetti sull'economia reale, i quali potrebbero altresì essere ricercati, per altri scopi, nell'ambito della politica economica*¹⁶⁹.

167 G. Tesaro, P. De Pasquale, *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2020

168 *Ibidem*

169 *Corte giust.*, 11 dicembre 2018, *Weiss*, op. cit, par. 66

È importante porre l'attenzione sul fatto che il Tribunale costituzionale federale tedesco non si oppone al PSPP in quanto tale, dal momento che rientra in quelle che sono le competenze della Banca centrale; però è doveroso valutare correttamente questo programma di modo da non sfociare in competenze altrui.

Il principio di proporzionalità richiede un equilibrio degli effetti in politica economica del PSPP. Se questi effetti dovessero essere ignorati allora si verificherebbe una lesione di tale principio¹⁷⁰.

Il tribunale tedesco ritiene che entrambi i principi non siano rispettati e infatti afferma che

«In its Judgment of 11 December 2018, the CJEU largely abandoned the distinction between economic policy and monetary policy given that, for the purposes of reviewing the PSPP's proportionality, it simply accepted the proclaimed objectives of the ECB and its assertion that less intrusive means were not available. Thereby, the CJEU allows the ESCB to pursue an economic policy agenda by means of bonds purchases. This has no basis in primary law»¹⁷¹.

170 G. Tesauero, P. De Pasquale, *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco*, op. cit.

171 *Bundesverfassungsgericht*, 5 maggio 2020, op. cit., par. 162

Sono dunque comprensibili le conseguenze della pronuncia del tribunale tedesco:

- a) perdita di fiducia nei confronti della Corte di giustizia e, per la precisione, nei confronti dello strumento del rinvio pregiudiziale. Infatti avendo giudicato superficiale e poco attenta l'analisi della Corte di giustizia riguardante la direttiva 2015/774, ritengono che lo strumento del rinvio come *dialogo tra corti* non sia più del tutto efficace.
- b) la *Bundesbank* minaccia l'abbandono dei programmi di quantitative easing se la Banca centrale europea non si riesprime in merito. La Germania ha predisposto un termine di tre mesi per ottenere chiarimenti in merito.

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha indirettamente risposto attraverso un comunicato stampa, precisando innanzitutto di non voler esprimersi in merito alla sentenza del tribunale¹⁷².

La Corte infatti precisa *in linea generale* che una sentenza nata da un rinvio pregiudiziale crea un vincolo in capo al giudice nazionale per la risoluzione della controversia e che solo lei è *competente a constatare che un atto di un'istituzione dell'Unione è contrario al diritto dell'Unione*.

¹⁷²Corte giust., comunicato stampa n. 58/20, a seguito della sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020, 8 maggio 2020

In seguito all'espressione del Tribunale costituzionale tedesco è importante rilevare che sono emerse una serie di critiche.

Una considerazione importante da dover fare è che in questo contesto non si sta parlando di attuazione dei controlimiti, non vi è alcun trattato che debba essere oggetto del vaglio costituzionale. Il Tribunale infatti, per mezzo della sentenza, come anticipato, si schiera contro quella che reputa una *lacunosa* interpretazione della Corte¹⁷³.

È stato messo inoltre in luce che il sistema europeo si fonda sui Trattati, i quali a loro volontà sono l'espressione delle volontà degli Stati. Di conseguenza gli Stati sono liberi, secondo le modalità previste dal sistema, di apportare modifiche ai Trattati stessi¹⁷⁴. La critica in questo caso riguarda la non possibilità degli Stati membri di contestare con frequenza l'esercizio delle competenze della Corte, dopo aver attribuito loro stessi ad essa una competenza esclusiva riguardante il controllo degli atti dell'Unione¹⁷⁵.

In virtù di questa competenza esclusiva, anche la Corte di giustizia nel comunicato stampa ha messo in luce il rischio che potrebbe verificarsi se ogni Stato membro decidesse di intraprendere lo stesso iter del Tribunale costituzionale federale tedesco, andandone a sindacare l'operato.

173S. Cafaro, *Quale quantitative easing e quale Unione europea dopo la sentenza del 5 maggio 2020?*, op. cit

174G. Tesauro, P. De Pasquale, *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco*, op. cit.

175Art. 19, comma 1 TUE: «La Corte di giustizia dell'Unione europea comprende la Corte di giustizia, il Tribunale e i tribunali specializzati. Assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati.

Gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione».

Eventuali divergenze tra i giudici degli Stati membri in merito alla validità di atti del genere potrebbero compromettere infatti l'unità dell'ordinamento giuridico dell'Unione e pregiudicare la certezza del diritto. Al pari di altre autorità degli Stati membri, i giudici nazionali sono obbligati a garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione. Solo in questo modo può essere garantita l'uguaglianza degli Stati membri nell'Unione da essi creata¹⁷⁶.

Infatti, quanto espresso dal tribunale tedesco, è considerato da alcuni un *errore tecnico*¹⁷⁷.

176Corte giust., comunicato stampa n. 58/20, op. cit

177 G. Tesauro, P. De Pasquale, *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco*, op. cit.

CONCLUSIONI

Il presente lavoro ha cercato di spiegare da un punto di vista temporale l'evoluzione del rapporto tra il diritto dell'Unione europea e il diritto nazionale degli Stati membri, focalizzandosi principalmente su casi portati all'attenzione della Corte di giustizia dell'Unione a partire dall'ordinamento italiano e da quello tedesco.

Inizialmente è stata fatta un'analisi delle tappe antecedenti all'affermazione del primato del diritto comunitario, evidenziandone le sentenze principali e i differenti obiettivi.

Successivamente sono stati approfonditi due casi specifici, i quali hanno portato a risultati differenti: il caso Taricco non è stato caratterizzato dall'affermazione del primato, ma, in virtù dei caratteri dell'ordinamento italiano, si è concluso con l'applicazione dei controlli grazie alla previsione della Corte costituzionale di tutelare i principi fondamentali del sistema nazionale; in questo modo il principio di legalità ha avuto un ruolo fondamentale in quanto ha escluso l'applicazione di una normativa comunitaria non conforme alle solidità dell'ordinamento nazionale.

Come si è visto dal dialogo tra le Corti, inizialmente la Corte di giustizia ha avuto una posizione rigida a favore del primato, fin quando non ha valutato le peculiarità nazionali del sistema ritenendo finalmente necessario non prevedere la disapplicazione della normativa nazionale nel caso in cui si fosse verificata una lesione di principi cardine.

Differente è stato il caso *Kolev* il quale invece si è concluso con l'applicazione del primato del diritto dell'Unione europea così come previsto dalla regola *Taricco*, poiché non vi era alcuna lesione di principi fondamentali.

Il terzo ed ultimo capitolo si è focalizzato su un dibattito tra il Tribunale costituzionale federale tedesco e la Corte di giustizia dell'Unione. La Germania e più precisamente la *Bundesbank*, successivamente alla pronuncia della Corte in merito alla Decisione che ha dato attuazione al PSPP, hanno minacciato l'abbandono dei programmi di quantitative easing, prevedendo un termine di tre mesi entro il quale la Banca centrale europea dovesse esprimersi in merito a ciò.

La BCE ha riconfermato il quantitative easing e ha anche riconfermato il programma di acquisto per l'emergenza pandemica, conosciuto come PEPP, ovvero uno strumento temporaneo previsto dalla Banca centrale europea per sostenere ed evitare un crollo economico del sistema causato dal coronavirus e dalla conseguente crisi economica.

Successivamente al termine previsto il 5 agosto 2020 in capo alla Banca centrale europea, la *Bundesbank* ha avuto accesso ad una serie di documenti ed in seguito ha valutato corretta la proporzionalità dell'azione della Banca. Possiamo affermare che momentaneamente non vi è più la volontà della Germania di abbandonare il quantitative easing e dunque di minare la solidità della moneta unica europea; allo stesso tempo è stato valutato che

nei prossimi mesi potrebbero emergere nuovi ricorsi che potrebbero dunque far riemergere ed aggravare la situazione.

BIBLIOGRAFIA

- Adam R., Tizzano A., *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, Torino, G. Giappichelli editore, 2016
- Amalfitano C. (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione europea e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*, Milano, Giuffrè, 2018
- Barbera A., Fusaro C., *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2018
- Bertelli Motta M., *Prescrizione penale*, in *Altalex*, 2020
- Bin R., Pitruzzella G., *Le fonti del diritto*, Giappichelli, 2019
- Cafaro S., *Quale quantitative easing e quale Unione europea dopo la sentenza del 5 maggio 2020?*, in *SIDIblog*, 2020
- Casu S., *L'UE come tertium genus nel diritto internazionale; il caso van Gend & Loss*, in *Ius in Itinere*, 2018
- De Pasquale P., Tesauro G., *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2020
- Ferrante M. L., *La sentenza n. 115/2018 con la quale la Corte costituzionale ha posto fine all'affaire Taricco: una decisione ferma ma diplomatica*, in *Diritti fondamentali*, 2018
- Franceschetti P., *Principio di legalità (penale)*, in *Altalex*, 2017
- Gallo D., *Controlimiti, identità nazionale e i rapporti di forza tra primato ed effetto diretto*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2017

- Gambaro E., Missanelli P., *Alcune riflessioni sulla recente sentenza della Corte Costituzionale tedesca*, in *Il Sole 24 Ore*, 2020
- Gori P. R. (intervento), *Convegno sul caso Costa/Enel nel cinquantenario della sentenza della Corte di giustizia*, Università degli studi di Milano, 2014
- Guazzarotti A., *“Neutralità va cercando, ch’è sì cara”! Il Tribunale costituzionale tedesco contro la politicità dei programmi di quantitative easing della BCE*, in *DPCE*, 2020
- Iermano A., *I principi di equivalenza ed effettività tra autonomia procedurale e 'limiti' alla tutela nazionale*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2019
- Kostoris R. E., *La corte costituzionale e il caso Taricco, tra tutela dei “controlimiti” e scontro tra paradigmi*, in *DPC*, 2017
- Lubello A., *Una sentenza che può cambiare il futuro dell’eurozona*, in *Internazionale*, 2020
- Lupo E., *La sentenza M.A.S. della Corte di giustizia e i suoi effetti: continua la saga Taricco*, in *Il Mulino*, 2018, n. 1
- Manes V., *La “svolta” Taricco e la potenziale “sovversione di sistema”: le ragioni dei controlimiti*, in *DPC*, 2016
- Manes V., *La corte muove e, in tre mosse, dà scacco a Taricco. Note minime all’ordinanza della corte costituzionale n.24 del 2017*, in *DPC*, 2017

Mastroianni R., *Supremazia del diritto dell'Unione e "controlimiti" costituzionali: alcune riflessioni a margine del caso Taricco*, in DPC, 2016

Mengozi P., *Corte di giustizia, Corte costituzionale, principio di cooperazione e la saga Taricco*, in AISDUE, 2019

Natale A., *Le tappe della cd. saga Taricco e alcune riflessioni in ordine sparso*, in *Questione giustizia*, 2017

Picotti L., *Riflessioni sul caso Taricco. Dalla "virtuosa indignazione" al rilancio del diritto penale europeo*, in DPC, 2016

Puca R., *Prescrizione nel diritto comunitario, con particolare riferimento agli atti interruttivi*, in *Diritto.it*, 2019

Giurisprudenza:

Corte giust., 5 febbraio 1963, C-26/62, *Van Gend en Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*, EU:C:1963:1

Corte giust., 15 luglio 1964, C-6/64, *Costa/ENEL*, EU:C:1964:66

Corte giust., 9 marzo 1978, C-106/77, *Amministrazione delle finanze dello Stato c. SpA Simmenthal*, EU:C:1978:49

Corte giust., 8 settembre 2015, C-105/14, *Taricco e a.*, EU:C:2015:555

Corte giust., 5 dicembre 2017, C-42/17, *M.A.S.*, EU:C:2017:936

Corte giust., 5 giugno 2018, C-612/15, *Kolev e a.*, EU:C:2018:392

Corte giust., 11 dicembre 2018, C-493/17, *Weiss*, EU:C:2018:1000

Corte giust., 12 febbraio 2020, C-704/18, *Kolev e a.*, EU:C:2020:92

Corte giust., comunicato stampa n. 192/18, *Il programma PSPP della BCE sull'acquisto di titoli del debito pubblico sui mercati secondari non viola il diritto dell'Unione*, 11 dicembre 2018

Corte giust., comunicato stampa n. 58/20, *a seguito della sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020*, 8 maggio 2020

Conclusioni dell'avvocato generale Karl Roemer, 12 dicembre 1962, *Van Gend en Loos*, C-26-62, EU:C:1962:42

Conclusioni dell'avvocato generale Maurice Lagrange, 25 giugno 1964, *Costa/ENEL*, C-6-64, EU:C:1964:51

Conclusioni dell'avvocato generale Juliane Kokott, 30 aprile 2015, *Taricco e a.*, C-105/14. EU:C:2015:293

Conclusioni dell'avvocato generale Ives Bot, 4 aprile 2017, *Kolev e a.*, C-612/15, EU:C:2017:257

Conclusioni dell'avvocato generale Ives Bot, 18 luglio 2017, *M.A.S.*, C-42/17, EU:C:2017:564

Banca centrale europea, decisione 2015/774/UE, 4 marzo 2015, *su un programma di acquisto di attività del settore pubblico sui mercati secondari*

Corte cost., 18 dicembre 1973, n. 183, in *Gazz. Uff.*, 1973

Corte cost., 22 ottobre 1975, n. 232, in *Gazz. Uff.*, 1975

Corte cost. 5 giugno 1984, n. 17, in *Gazz. Uff.*, 1984

Corte cost., 26 gennaio 2017, n. 24, in *Gazz. Uff.*, 2017

Corte cost., 10 aprile 2018, n. 115, in *Gazz. Uff.* 2018

Ufficio Stampa della Corte costituzionale, *Frodi UE e prescrizione: la regola “Taricco” è incompatibile con il principio di determinatezza della norma penale. Una vicenda emblematica di dialogo tra corti*, 2018

Corte di appello, 18 settembre 2015, n.339, in *Gazz. Uff.*, 2016

Cass., Sez. III, 8 luglio 2016, n.28346

L. 2 agosto 2018, n. 130, in *Gazz. Uff.* n. 185 dell’8 agosto 2018

GUP Tribunale di Cuneo, Ord. di rimessione alla Corte di giustizia dell’Unione europea, 17 gennaio 2014

Spetsializiran nakazatelen sad. 18 novembre 2015, in *Gazz. Uff. dell’Unione europea*, C-612/15

Bundesverfassungsgericht, 5 maggio 2020, 2 BvR 859/15

Bundesverfassungsgericht, Comunicato stampa n. 32/2020, *ECB decisions on the Public Sector Purchase Programme exceed EU competences*, 2020

Sitografia:

Corte di giustizia dell'Unione europea

www.curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/it

Sito ufficiale dell'Unione europea

www.europa.eu/european-union/law/treaties_it

Parlamento europeo

www.europarl.europa.eu/portal/it

Camera dei deputati, dossier, 26 maggio 2020

www.temi.camera.it/leg18/dossier/OCD18-13667/la-sentenza-del-tribunale-costituzionale-tedesco-sul-programma-acquisto-titoli-pubblici-della-bce-9.html