LIBER AMICORUM
PER
PASQUALE COSTANZO

MARCO RUOTOLO

L'INTERPRETAZIONE CONFORME A COSTITUZIONE TORNA A CASA?

31 OTTOBRE 2019

CONSULTA ONLINE
PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892

Marco Ruotolo
L'interpretazione conforme a Costituzione torna a casa?*

SOMMARIO: 0. *Per Lino* – 1. *L'interpretazione conforme a Costituzione cerca casa* – 2. *Rapido* excursus *sull'evoluzione del canone dell'interpretazione conforme a Costituzione nella giurisprudenza costituzionale* – 3. *La casa dell'interpretazione conforme a Costituzione nel disegno di Vezio Crisafulli* – 4. *Oltre i confini dell'interpretazione conforme a Costituzione (quando a venire in gioco sono altri "conformanti")* – 5. *Oltre il rapporto Corte costituzionale-giudici. L'interpretazione conforme a Costituzione "proposta" dal Presidente della Repubblica*

0. *Per Lino*

Con Lino Costanzo ho condiviso alcuni passaggi importanti della mia vita accademica.

È stato nella commissione del concorso di Firenze nel quale sono divenuto professore ordinario (2003) e poi, qualche anno dopo, ho vissuto insieme a lui l'esperienza del direttivo del Gruppo di Pisa sotto la sua presidenza (2010-2013).

Negli anni del direttivo del Gruppo di Pisa siamo riusciti ad associare a un intenso lavoro anche qualche sano momento di divertimento (conservo alcune scherzose mail, che poi ho raccolto in volumetto clandestino a uso di stretto giro di colleghi). I contenuti di quelle e-mail sono coperti da segreto accademico e quindi non posso svelarli; quello che posso rivelare è il fondamentale aiuto di Lino nella manipolazione del sito del Gruppo di Pisa in occasione di un convegno in programma a Roma Tre. Se si cliccava sulla parola "Roma" si apriva l'evocativa foto del capitano Francesco Totti affacciato al balcone del Papa in Piazza San Pietro. Di quel gesto di complicità sarò sempre grato a Lino.

In quel triennio abbiamo anche fatto cose utili (ammesso che la pubblicazione seminascosta della foto di Totti possa essere considerata cosa futile), incidendo credo in modo positivo sulla storia del Gruppo di Pisa, tra l'altro con la creazione del Seminario annuale dei dottorandi in discipline giuspubblistiche. Lo abbiamo fatto sotto una guida seria, ferma, puntuale, in alcuni momenti persino maniacale. A dirlo è chi tende ad anticipare l'anticipabile, a non ridursi all'ultimo momento. Lino mi ha fatto così anche capire di non essere ansioso o forse semplicemente che esiste al mondo, nel nostro mondo, qualcuno più ansioso di me!

Credo di poter dire che il rapporto di colleganza, che per ragioni anagrafiche e non solo partiva da una mia netta posizione di subordinazione, si sia trasformato nel tempo in amicizia. Ed è quindi per me un vero piacere poter onorare oggi un maestro del diritto e soprattutto un amico.

Lino merita la definizione di professore-insegnante, come i suoi allievi potranno senz'altro confermare. Una definizione che nasce da una tripartizione elaborata da Natalino Irti: il professore fortuito, che ha fastidio di lezioni e studenti (lo si vede in università, ma senza sforzo potremmo immaginarlo altrove); il professore collega, tutto immerso nei rapporti con gli altri professori, ebbro di congiure accademiche e di consigli di facoltà, sbrigativo in lezioni ed esami; e il professore insegnante, appunto, che ha grato ricordo dei propri maestri e insieme generosa dedizione agli scolari[1]. Irti identifica quest'ultima figura con chi è capace di formare e di contribuire al progresso della scienza. Di più: lo considera simbolo della continuità, riferendolo a un sapere che, venendo dal passato, attraversa il presente e guarda al futuro. Insegnare vuol dire imprimere segni. Ebbene Lino ha impresso tanti segni e tanti altri ne imprimerà, perché – non vorrei essere frainteso – Lino è qui, vive e lotta insieme a noi!

A Lino, professore-insegnante, dedico queste pagine, che sono state preparate in vista del Seminario annuale 2019 del Gruppo di Pisa.

---

* Il presente contributo, preparato quale relazione al Seminario dell'Associazione "Gruppo di Pisa" del 25 ottobre 2019, è affettuosamente dedicato a Pasquale Costanzo e sarà pubblicato negli Studi in suo onore.

[1] N. IRTI, *Un professore-insegnante (per Giuseppe Benedetti)*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 2009, 1419 ss.

1. *L'interpretazione conforme a Costituzione cerca casa*

Mi sono occupato in diverse occasioni del tema dell'interpretazione conforme a Costituzione e rischio di avere poco da dire in aggiunta a quanto già scritto[2]. Anche per questa ragione – per non ripetermi – cercherò di privilegiare alcuni aspetti a scapito di altri, dando anzitutto peso al titolo che mi è stato suggerito dal direttivo del Gruppo di Pisa, il quale evoca un ritorno a casa dell'interpretazione conforme a Costituzione.

Esiste davvero una sola casa per questa tecnica? A leggere contributi recenti se ne potrebbe dubitare. Vi è chi ha più volte sostenuto che non si può «leggere nella disposizione quello che non c'è, anche quando la Costituzione vorrebbe che vi fosse»[3] e chi ritiene che il nuovo atteggiamento della Corte, che avrebbe ormai esonerato il giudice comune dal compito di interpretare le disposizioni in modo conforme quando ciò appaia soltanto "improbabile o difficile" (sent. n. 42 del 2017), possa «comportare una rinuncia non priva di controindicazioni»[4].

Entrambe le costruzioni non mi convincono.

Mi chiedo: chi nega che si possa leggere in una disposizione quello che non c'è (un giudice che operasse in tal modo compierebbe una violazione di legge)? Chi nega che un giudice possa privilegiare, in nome della forza espansiva della Costituzione, un'interpretazione della disposizione per quanto "difficile" o "improbabile"?

La Corte costituzionale non ha mai scritto che l'interpretazione conforme a Costituzione possa condurre a uno stravolgimento in via giudiziale del tenore letterale della disposizione; semmai ha sostenuto il contrario. Né, con la sent. n. 42 del 2017, ha inteso inibire l'esercizio di poteri ermeneutici che consentano al giudice di fare sì che la Costituzione pervada l'ordinamento «in modo molecolare», entrando in tutte le norme dello stesso e quindi caratterizzandole, conformandole[5]; semmai, di nuovo, ha sostenuto il contrario. Piuttosto, con il suo nuovo atteggiamento – che peraltro, come dirò, è stato precisato e non inaugurato con la sent. n. 42 del 2017 – la Corte vuole evitare che un giudice debba per forza "fare da sé", senza sollevare la questione di costituzionalità, qualora non riesca a raggiungere un esito costituzionalmente conforme mediante l'impiego degli strumenti ermeneutici a sua disposizione. È cosa ben diversa dal ritenere che non possa «spingersi oltre la sfera di ciò che, pur con difficoltà e con iniziale esitazione, resta a ben vedere, sul piano dell'interpretazione possibile»[6]. Significa che ove un giudice abbia motivato

[2] Una sintesi la si può trovare nel mio *Interpretare. Nel segno della Costituzione*, Napoli, 2014 e poi in *Quando il giudice "deve fare da sé"*, in Questione Giustizia, 22 ottobre 2018. Al tema dell'interpretazione conforme a Costituzione sono stati dedicati, in questi anni, diversi contributi, tra i quali: G. SORRENTI, *L'interpretazione conforme a Costituzione*, Milano, 2006; M. D'AMICO e B. RANDAZZO (a cura di), *Interpretazione conforme e tecniche argomentative*, Atti del Convegno di Milano, 6-7 giugno 2008, Torino, 2009; AA. VV., *Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguatrici*, Atti del seminario svoltosi a Roma presso Palazzo della Consulta il 6 novembre 2009, Milano, 2010; A. CIERVO, *Saggio sull'interpretazione adeguatrice*, Roma, 2011; M. A. GLIATTA, *L'interpretazione conforme a Costituzione. Per una teoria garantista della funzione giurisdizionale*, Napoli, 2014; M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enc. Dir.*, Annali IX, Milano, 2016, 391 ss. Fondamentali, in argomento, gli studi di Franco MODUGNO. Limitandomi ai più recenti, indico: *In difesa dell'interpretazione conforme a Costituzione*, in Rivista AIC, 18 aprile 2014; *Al fondo della teoria dell'"interpretazione conforme a Costituzione*, in *Diritto e Società*, 2015, 461 ss.; *Interpretazione costituzionale*, in *Diritto e Società*. 2018, spec. 528 ss.

[3] M. LUCIANI, *Le funzioni sistemiche della Corte costituzionale, oggi, e l'«interpretazione conforme a»,* in Federalismi.it, 8 agosto 2007, 7. La posizione di Luciani è ora più compiutamente esposta nella sua ricca e già citata voce *Interpretazione conforme a Costituzione*, 391 ss. (per il profilo qui trattato v. 472 s.).

[4] M. BIGNAMI, *Profili di ammissibilità delle questioni incidentali di costituzionalità (rilevanza, incidentalità, interpretazione conforme*), in CORTE COSTITUZIONALE, *Il diritto del bilancio e il sindacato sugli atti di natura finanziaria*, Atti del Convegno del 16-17 marzo 2017 dedicato alla magistratura contabile, Milano, 2019, 36.

[5] Come giustamente indicato da G. SILVESTRI, *Intervento*, in AA. VV., *Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguatrici*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2009, Milano, 2010, 323.

[6] M. BIGNAMI, *Profili di ammissibilità*, cit. , 36.

in ordine alle ragioni che lo inducono a non pervenire, direttamente, a un esito ermeneutico conforme a Costituzione, ciò basta affinché la sua "domanda" meriti dalla Corte una "risposta" nel merito. Risposta che potrà pure consistere nell'affermazione della praticabilità (e dunque della "possibilità") della soluzione scartata dal giudice, in ragione, ad esempio e forse anzitutto, della presunta (e dalla Corte non rilevata) resistenza della lettera (o del diritto vivente) a un esito costituzionalmente conforme.

Insomma: è solo l'omesso (o del tutto inadeguato) tentativo di interpretazione conforme che merita di essere sanzionato con una pronuncia di inammissibilità, negli altri casi dovendo la Corte affrontare la questione nel merito. Questo è l'atteggiamento attuale del giudice delle leggi, che più avanti ripercorrerò. Che poi questa sia "la casa" dell'interpretazione conforme è altra questione, che per essere affrontata richiede di essere inquadrata alla luce delle ancora attuali riflessioni degli studiosi che si occuparono dei temi della giustizia costituzionale all'indomani dell'entrata in funzione della Corte[7]. Insuperabili mi sembrano, in particolare, le riflessioni di Vezio Crisafulli, che considererò come l'architetto della possibile, almeno ideale, casa dell'interpretazione conforme a Costituzione.

Prima di addentrarmi sui fronti dell'evoluzione giurisprudenziale e della ricostruzione della tesi di una dottrina così autorevole, vorrei, però, ancora spendere una considerazione sulle posizioni attuali prima riferite. Non vorrei, infatti, sembrare ingenuo o almeno incapace di cogliere cosa quelle due tesi sottendano.

La prima tesi si rivela, nelle sue intenzioni e nei suoi sviluppi[8], fautrice di una strategia che vuole la "lettera" prevalere sempre e comunque, contenendo significativamente (in modo antistorico) il potere interpretativo dei giudici. Si afferma esplicitamente la contrarietà nei confronti delle «derive pangiurisdizionaliste che oggi dominano il dibattito scientifico e cominciano a percorrere il concreto funzionamento delle istituzioni»[9], le quali mirerebbero a sostituire a un processo nomopoietico democratico un processo aristocratico[10]. Emerge, sia pure implicitamente, una forte diffidenza nei confronti dei giudici, mettendo al fondo in dubbio la loro cultura costituzionale. L'insistenza sul primato del testo potrebbe essere infatti letta come un invito per i giudici comuni (e per l'amministrazione) a tenere un atteggiamento supino rispetto al dato letterale della legge, particolarmente gradito peraltro da molti operatori in quanto senz'altro deresponsabilizzante. Ma quanti arretramenti potremmo registrare specie sul piano della tutela dei diritti fondamentali se questo atteggiamento dovesse riprendere piede! Non credo sia da auspicare il ritorno a un'amministrazione ottusa, né a una giurisdizione chiusa rispetto alle possibilità date dall'interpretazione sistematica (e conforme a Costituzione).

La seconda tesi, invece, ha un retroterra pangiurisdizionalista e in nome della «diffusività della Costituzione»[11] si traduce in un invito al giudice a fare il più possibile da sé. Qui la cultura costituzionale dei magistrati è data per scontata e piena è la fiducia nei loro confronti circa la capacità di assicurare, tramite l'interpretazione, un sistema normativo più conforme (o meno disforme) a Costituzione. Volendo estremizzare: l'opera del legislatore ben può essere sviluppata e completata dai giudici, che possono sempre contribuire, attraverso l'interpretazione, a razionalizzarla decisamente in una direzione conforme a Costituzione, anche integrando le lacune del dettato normativo.

Nella loro, per quanto implicita, radicalità sono posizioni che non mi soddisfano. Il legislatore deve rimanere il principale attore nello svolgimento e nell'attuazione della Costituzione. A imporlo sono le regole base della democrazia. Ma il giudice non può essere passivo spettatore, mera bocca

[7] Il riferimento è, in particolare, ai lavori di Vezio Crisafulli, di Carlo Esposito e di Carlo Lavagna, nonché di Giovanni Grottanelli e di Alessandro Pace, le cui posizioni in argomento ho cercato di ricostruire nel mio *Interpretare*, cit., 37 ss.

[8] Mi riferisco alla già citata voce *Interpretazione conforme a Costituzione* di Massimo Luciani.

[9] M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a Costituzione*, cit., 422.

[10] M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a Costituzione*, cit., 393.

[11] M. BIGNAMI, *Profili di ammissibilità*, cit., 31.

della legge, secondo l'antica immagine; deve poter ricavare norme conformi a Costituzione fin dove l'orizzonte di senso del testo soggetto al processo di interpretazione/applicazione lo consenta. Non può sostituirsi al legislatore, ma, presumendo la legittimità costituzionale della scelta politica, può dare un apporto decisivo per far sì che la stessa esprima virtualità normative conformi a Costituzione. Banalmente: il giudice non è strumento dichiarativo della volontà del legislatore, ma nemmeno può essere soggetto capace di stravolgere il voluto che si manifesta attraverso la disposizione. È una questione di misura, è un problema di confini, che, come più volte ho sostenuto, devono essere ricercati negando radicalmente che l'interpretazione possa trasmodare in disapplicazione dei testi legislativi[12].

Se si vuole, quella che qui si esprimerà potrà essere considerata come una posizione mediana, che condivide lo scetticismo nei confronti della pangiurisdizionalizzazione del reale, ma non fino al punto da tollerare, in nome di una cieca prevalenza della preminenza della legge, il realizzarsi e il protrarsi di situazioni normative contrarie alla Costituzione, spesso peraltro determinate da omissioni che il legislatore non appare disponibile a colmare nonostante moniti formulati in tale direzione dagli organi di garanzia, in particolare dalla Corte costituzionale, ma anche, come vedremo, dal Presidente della Repubblica. In presenza degli stessi è difficile negare che il giudice abbia maggiori spazi di intervento, anche per colmare lacune che riscontri nel sistema, se non altro perché il monito o il suggerimento interpretativo dell'organo di garanzia può contribuire a definire il "principio generale" dal quale ricavare la regola per l'integrazione dell'ordinamento ove debba fare ricorso all'*analogia iuris*[13].

Si potrebbe però obiettare che la tesi che propugna il radicale contenimento dell'interpretazione conforme a Costituzione non conduca a determinare i rischi appena accennati. Dove il dettato legislativo è di dubbia costituzionalità o dove sia presente un'omissione che si presume incostituzionale, il giudice solleverà la relativa questione e la Corte potrà accoglierla. Per coerenza si dovrebbe tuttavia ritenere che ciò debba accadere ogni qual volta sia possibile anche una sola interpretazione incostituzionale[14], con la conseguenza che il procedimento davanti al giudice dovrà essere sospeso e la Corte dovrà scegliere l'alternativa accoglimento/rigetto. Bianco o nero. Purtroppo o per fortuna non è così, perché i testi (la maggior parte degli enunciati) sono per loro natura ambigui, suscettibili di diverse interpretazioni, sicché l'attività ermeneutica si rivela ineludibile strumento in vista dell'applicazione. Senza dimenticare che il conseguimento di un risultato conforme a Costituzione, realizzato direttamente dal giudice, consente di rispondere immediatamente alla domanda di giustizia che è sottesa a qualunque procedimento giurisdizionale. Il che non è secondario in un Paese che detiene primati per la lunghezza dei processi.

Ma vediamo finalmente, sia pure per grandi linee, come si è orientata sul tema la giurisprudenza costituzionale e se sia possibile ritenere che i più recenti approdi l'abbiano condotta nella casa che il grande Vezio Crisafulli aveva disegnato per l'interpretazione conforme a Costituzione.

2. *Rapido* excursus *sull'evoluzione del canone dell'interpretazione conforme a Costituzione nella giurisprudenza costituzionale*

[12] Piena consonanza sul punto con V. MARCENÒ, *Quando il giudice deve (o doveva?) fare da sé*, in *Diritto e Società*, 2018, 649.

[13] Va ricordato che le lacune possono essere colmate con il ricorso ai principi costituzionali ai quali «spetta in ogni caso – anche ai fini delle "preleggi" – la priorità nei confronti dei principi generali di derivazione legislativa ordinaria» (L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 109).

[14] È quanto sostenuto da A. PACE, *I limiti dell'interpretazione adeguatrice*, in *Giur. Cost.*, 1963, 1073.

L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in tema di interpretazione conforme a Costituzione è stata ricostruita in diversi lavori[15]. Credo sia inutile ripercorrerne analiticamente le tappe, essendo piuttosto preferibile indicare quali siano stati i più rilevanti precedenti rispetto a quello che appare essere l'attuale indirizzo.

Che la Corte costituzionale abbia il potere di interpretare la disposizione legislativa censurata in modo diverso dal rimettente al fine di assicurarne la compatibilità a Costituzione è consapevolezza antica, espressa già nella sent. n. 3 del 1956. Così come antica è l'acquisizione circa la possibilità del ricorso a decisioni interpretative, tra le quali sono da annoverare le pronunce di infondatezza, che appunto respingono la questione di legittimità costituzionale in quanto al testo può essere data un'interpretazione conforme a Costituzione (in tal caso, sarebbe sempre opportuno che la Corte indichi nel dispositivo che l'infondatezza è "nei sensi di cui in motivazione", come accaduto, non senza qualche oscillazione nella seguente storia giurisprudenziale, a partire dalla sent. n. 1 del 1957). Tuttavia, la pronuncia interpretativa, se e proprio in quanto di infondatezza, non vincola, com'è noto, i giudici, i quali ben potrebbero ricavare dal testo una norma diversa da quella individuata dalla Corte costituzionale. È questa la ragione per cui il "seguito" di pronunce di tal fatta dipende in larga misura dalla volontà "collaborativa" dei giudici, in particolare dei "vertici" della magistratura, che altrimenti potrebbero "reagire", come accaduto, in verità raramente, nella storia repubblicana[16]. Proprio alla luce di quelle reazioni – penso in particolare a quella verificatasi negli anni Sessanta del secolo scorso[17] – la Corte cominciò negli anni Settanta a diversamente valutare il c.d. diritto vivente, considerandolo limite alla propria libertà interpretativa (v., ad es., sent. n. 276 del 1974), nel senso che, ove da esso intenda discostarsi, la strada maestra diviene quella dell'accoglimento della questione.

Ma l'"apertura" nei confronti dei giudici diviene gradualmente più significativa e si traduce nell'invito agli stessi a procedere ad «una esegesi adeguatrice» del dato normativo prima di sollevare la questione di costituzionalità (v., ad es., sent. n. 443 del 1994), potendo l'antinomia risultare apparente qualora il presunto conflitto tra testi sia risolvibile mediante la relativa interpretazione che renda le norme da essi ricavate non incompatibili tra loro. Ciò sarà puntualizzato nel noto passo per cui «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali» (sent. n. 356 del 1996). Il «risvolto processuale»[18] di questa affermazione sarà l'adozione della pronuncia di inammissibilità non solo ogni qual volta il giudice abbia omesso di cercare la soluzione conforme a Costituzione, ma anche quando non abbia adeguatamente dimostrato la "impossibilità" di seguire un'interpretazione costituzionalmente corretta. Diminuiscono le sentenze interpretative di rigetto (delle quali costituiscono parziale surrogato le decisioni definite di "rigetto con interpretazione", non caratterizzate dalla formula "nei sensi di cui in motivazione"), crescono le decisioni di inammissibilità fondate sulla possibilità di ricavare dal testo un'interpretazione conforme a Costituzione, ancorché difficile o improbabile. In particolare, l'eventuale resistenza opposta dalla prevalente interpretazione giurisprudenziale della disposizione è ritenuta in molte occasioni

[15] Da ultimo, in modo particolarmente ordinato, V. NAPOLEONI, *L'onere di interpretazione conforme*, in V. MANES – V. NAPOLEONI, *La legge penale illegittima. Metodo, itinerari e limiti della questione di costituzionalità in materia penale*, Torino, 2019, 49 ss.

[16] A sottolineare il proficuo rapporto Corte costituzionale-giudici si è parlato di "sindacato accentrato-collaborativo" nel volume di E. LAMARQUE, *Corte costituzionale e giudici nell'Italia repubblicana*, Roma-Bari, 2012.

[17] La c.d. guerra tra Corti nacque a seguito di tre pronunce della Corte costituzionale (sentt. n. 11 e 52 del 1965, n. 127 del 1966), in tema di garanzie difensive nell'istruzione sommaria, le quali avevano disatteso il consolidato orientamento in materia della giurisprudenza di legittimità. La vicenda, che aveva visto l'impiego da parte della Corte di pronunce "interpretative" (di rigetto e di accoglimento), si concluse con un'ulteriore pronuncia di rigetto (sent. n. 49 del 1970) che ha finito per "dare ragione" alla Cassazione, in quanto il problema ad essa sottesa è finalmente considerato come questione meramente interpretativa la cui soluzione è riserva alla giurisprudenza comune.

[18] V. NAPOLEONI, *L'onere di interpretazione conforme*, cit., 77.

superabile, in quanto uniformarsi al diritto vivente è considerata "facoltà" e non "obbligo" per il giudice *a quo* (v. ad es. sent. n. 350 del 1997).

È il preludio a una nuova stagione di conflitto con la Cassazione, espressa in occasione di una vicenda riguardante il calcolo dei termini di fase della custodia cautelare in carcere. La Cassazione non si uniforma al suggerimento interpretativo della Corte costituzionale, espresso nella sentenza interpretativa di rigetto n. 232 del 1998, e il giudice delle leggi, di nuovo chiamato a pronunciarsi, ricorre a diverse decisioni di inammissibilità o di manifesta infondatezza, rivendicando a sé il potere di interpretare le disposizioni in modo conforme a Costituzione. La vicenda si conclude alcuni anni dopo con la presa d'atto del maturare di un diverso indirizzo giurisprudenziale, suffragato da una pronuncia delle Sezioni Unite della Cassazione, al quale non è più possibile controbattere con una decisione meramente interpretativa. La Corte ricorre pertanto ad una sentenza additiva (n. 299 del 2005) resa necessaria dal formarsi di un diritto vivente ritenuto incostituzionale. Si pongono le basi per una nuova e positiva stagione di "collaborazione" con la magistratura, che tra l'altro si traduce nella conferma degli ampi poteri interpretativi della stessa al fine di addivenire a soluzioni normative conformi a Costituzione, accompagnato dall'attenuazione del vincolo motivazionale nella proposizione di questione di costituzionalità[19], tanto da leggere l'onere di interpretazione conforme non più come "obbligo di risultato" ma come "obbligo di mezzi"[20] o, ancora meglio, "*obbligo di diligenza*": «la motivazione è condizione necessaria, quanto *sufficiente*, per accedere al merito del sindacato di costituzionalità, anche ove non risulti del tutto *persuasiva*»[21]. Se un giudice, utilizzando gli ordinari poteri ermeneutici, ritiene che la soluzione conforme a Costituzione non sia praticabile, o meglio sia difficile o improbabile a causa della resistenza del testo o del diritto vivente formatosi su di esso, ciò basta ai fini della corretta introduzione del giudizio di costituzionalità. La risposta della Corte, insomma, non potrà essere l'inammissibilità della questione[22], ma al limite il rigetto interpretativo (sent. n. 221 del 2015), ove la stessa ritenga che la soluzione ermeneutica scartata dal giudice sia possibile, ancorché difficile o improbabile (sent. n. 42 del 2017).

Si tratta di un epilogo che pare a chi scrive in grado di assicurare una soluzione di equilibrio, rispettosa del ruolo della magistratura e in grado di assicurare un migliore ascolto e seguito delle pronunce della Corte. Il suo "risvolto processuale" è il rinnovato *favor* per l'impiego della pronuncia interpretativa di rigetto ogni qual volta sia possibile l'interpretazione conforme a Costituzione della disposizione censurata. Vi è, dunque, anche un innegabile miglioramento della segnaletica giurisprudenziale[23], che è fattore non secondario per far maturare e consolidare un rapporto positivo di collaborazione con la magistratura.

È questo un ritorno a casa dell'interpretazione conforme a Costituzione?

3. *La casa dell'interpretazione conforme a Costituzione nel disegno di Vezio Crisafulli*

Credo che le principali domande sottese alla rapida analisi giurisprudenziale prima proposta possano riassumersi in due interrogativi: perché mai un giudice dovrebbe sollevare questione di costituzionalità se attraverso l'interpretazione è possibile ricavare un significato del testo conforme a Costituzione? E, sul versante del giudizio di costituzionalità: perché mai la Corte dovrebbe dichiarare illegittimo un testo normativo se da esso può ricavarsi un significato conforme a Costituzione? Al riguardo si contrappongono due diverse esigenze: da un lato quella di privilegiare

[19] Cfr. C. TOMBA, *Il "depotenziamento" dell'obbligo di interpretazione conforme a Costituzione. Un "nuovo" riflesso sulle tecniche decisorie? (a margine della sent. n. 221 del 2015)*, in *Giur. Cost.*, 2015, 2063 ss.

[20] G. REPETTO, *Il canone dell'incidentalità costituzionale*, Napoli, 2017, 141.

[21] F. MODUGNO, *Interpretazione costituzionale*, cit., 541.

[22] «Se l'interpretazione prescelta dal giudice rimettente sia da considerare la sola persuasiva, è profilo che esula dall'ammissibilità e attiene, per contro, al merito, che è ora possibile scrutinare»: v. tra le altre sentt. nn. 221, 262 del 2015, 45, 95, 204 del 2016.

[23] Autorevolmente auspicato da L. ELIA, *Modeste proposte di segnaletica giurisprudenziale*, in *Giur. Cost.*, 2002, 3690.

ad ogni costo la certezza del diritto (se vi è anche una sola possibilità di ricavare dall'enunciato una norma incostituzionale, la Corte avrebbe il dovere di espungere quella norma dall'ordinamento); dall'altro lato quella di favorire la collaborazione tra istituzioni, peraltro garantendo una tutela immediata del diritto controverso[24] (offerta direttamente dal giudice comune, senza attendere il giudizio della Corte). Nel contemperamento tra le due esigenze, la seconda sembra ricevere maggiore spazio, al punto che la dichiarazione di incostituzionalità è ormai riguardata quale *extrema ratio*, quale esito del fallimento dell'interpretazione[25].

Entro queste coordinate credo possano essere inquadrate le evoluzioni e le implicazioni dell'interpretazione conforme, traendo dalla dottrina che per prima si è occupata del tema importanti, se non decisive, indicazioni.

Nel 1956 Vezio Crisafulli già scriveva che la Corte può ben ricorrere ad una pronuncia di rigetto quando dalla disposizione impugnata possa ricavarsi una norma conforme a Costituzione, diversa da quella individuata dal giudice *a quo*[26], precisando cinque anni dopo che la sentenza non avrebbe potuto essere che di incostituzionalità ove la *formulazione* della disposizione offrisse una *resistenza insuperabile* ad essere interpretata in modo conforme a Costituzione ovvero allorché si fossero *consolidati indirizzi giurisprudenziali incostituzionali*, dovendosi in tale ultimo caso dichiarare l'illegittimità della norma "vivente"[27]. Il tenore letterale o il diritto vivente erano dunque già riguardati come principali ostacoli alla ricerca di una soluzione conforme a Costituzione. Non sarebbe stato poi così difficile cogliere i "risvolti processuali" di questa affermazione. La stessa Corte costituzionale non potrebbe rinunciare all'accoglimento della questione ove realmente la lettera o il diritto vivente costituiscano "ostacolo insuperabile" a una soluzione ermeneutica costituzionalmente conforme. Ove il giudice ritenga l'ostacolo "insuperabile", ma la Corte lo valuti invece "superabile", non condividendo la lettura del rimettente, la soluzione ben potrà essere la sentenza interpretativa di rigetto. Viceversa, ove il giudice ritenga non sussistente l'ostacolo, sarà direttamente lui ad offrire la soluzione costituzionalmente conforme, senza coinvolgere la Corte. Il problema principale sta nell'ipotesi in cui la Corte abbia ritenuto possibile un'interpretazione alternativa, in quanto non implausibile, rispetto a quella indicata dal giudice *a quo*, ma gli altri giudici non intendano uniformarsi ad essa. È un'ipotesi possibile, come abbiamo già detto, connaturata alla non vincolatività della decisione interpretativa di rigetto, suscettibile di sfociare persino, come accaduto, in un conflitto tra Corti. Anche al riguardo, Vezio Crisafulli ci forniva già la risposta: nonostante l'efficacia "morale" altissima delle decisioni della Corte, non possono escludersi – scriveva Crisafulli nel 1958 – "casi di ribellione" dei giudici, specie di quelli diversi dal rimettente ("gli altri giudici") e soprattutto a distanza di tempo dalla sentenza costituzionale[28]. L'unica via per stroncare quella ribellione sarà il successivo accoglimento della questione, proprio per «impedire l'affermarsi di interpretazioni incostituzionali»[29].

È un sistema che, com'è noto, presuppone la possibilità della doppia pronuncia diacronica, ma che richiede, per avere un senso, che la decisione interpretativa di rigetto sia tendenzialmente rispettata, seguita, che cioè vi sia propensione alla "collaborazione" da parte dei giudici[30]. Ed è una

---

[24] Come rileva G. SILVESTRI, *L'effettività e la tutela dei diritti fondamentali nella giustizia costituzionale*, Napoli, 2009, 20.

[25] G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Bologna, 2008, 257.

[26] V. CRISAFULLI, *Questioni in tema di interpretazione della Corte costituzionale nei rapporti con l'interpretazione giudiziaria*, in *Giur. Cost.*, 1956, 939.

[27] V. CRISAFULLI, *Il "ritorno" dell'art. 2 della legge di pubblica sicurezza dinanzi alla Corte costituzionale*, 1961, 895.

[28] V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale tra magistratura e Parlamento*, in *Scritti giuridici in memoria di Calamandrei*, IV, Padova, 1958, 290 s.

[29] V. CRISAFULLI, *Le sentenze "interpretative" della Corte costituzionale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1967, 11 s.

[30] Sul "seguito" delle decisioni interpretative v. G. AMOROSO, *I seguiti delle decisioni di interpretazione adeguatrice della Corte costituzionale nella giurisprudenza di legittimità della Corte di Cassazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2008, 769 ss., nonché la ricerca del Servizio studi della Corte costituzionale dal titolo *Il seguito delle decisioni interpretative e additive di principio della Corte costituzionale presso l'autorità giudiziaria – anni 2000-2005*, pubblicata nella sezione "Studi e ricerche" del sito della Corte costituzionale.

situazione che tendenzialmente si è verificata nella storia dei rapporti tra la Corte costituzionale e gli altri giudici, diversamente da quanto accaduto nei rapporti tra giudice delle leggi e Parlamento, essendo troppo spesso i moniti del primo inascoltati dal secondo[31].

Il mantenimento di questo rapporto collaborativo passa anche, se non soprattutto, per il rispetto da parte della Corte della c.d. dottrina del diritto vivente e delle sue immediate implicazioni. Non si può infatti negare, dal lato del giudice comune, che "costringerlo" a percorrere una soluzione ermeneutica diversa da quella "dominante", specie se espressa dal giudice di legittimità, significherebbe indurlo a un'interpretazione probabilmente «suicida» («in quanto quasi certamente destinata ad essere annullata dalla pronuncia dei giudici dei gradi superiori»)[32] e che, dal lato della Corte costituzionale, optare per una decisione di rigetto o addirittura di inammissibilità per indicare una soluzione conforme a Costituzione diversa da quella espressa dalla Cassazione potrebbe «porre in discussione» o persino «delegittimare» la funzione nomofilattica di quest'ultima[33]. La decisione interpretativa di rigetto dovrebbe in tali casi essere privilegiata quando la Corte costituzionale intenda confermare il (o conformarsi al) diritto vivente[34], non già quando ritenga che sia da preferire una soluzione ermeneutica diversa da quella scaturita dalla giurisprudenza consolidata, in ragione del fatto che quest'ultima è contraria a Costituzione. Né potrebbe, per eludere il limite che essa stessa si è data, ricorrere allo stratagemma dell'interpretazione conforme a Costituzione del diritto vivente all'apparenza incostituzionale. La Corte non potrebbe, infatti, dire che il diritto vivente «non è incostituzionale se reinterpretato», come pure ha fatto, perché tale affermazione se può valere con riguardo a un testo (sempre nei limiti del suo orizzonte di senso), «ove riferita ad un'interpretazione lascia disorientati»[35].

Credo che, riguardata in questi termini, l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, pur con le oscillazioni rilevate, abbia riportato l'interpretazione conforme a Costituzione nella casa che la migliore dottrina sembrava aver costruito proprio al fine di contenerne gli eccessi.

---

[31] Si veda sul punto la riflessione di P. COSTANZO, *Percorsi attuali della giustizia costituzionale*, in ID. (a cura di), *Percorsi attuali della giustizia costituzionale*, Milano, 1995, 4, relativa al «perfezionarsi di un modello "collaborativo" di giustizia costituzionale (terzo rispetto ai ben noti due grandi modelli "accentrato" di derivazione austriaca e "diffuso" di origine statunitense), per il cui assestamento si è rivelata (e permane) decisiva la giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale, anche in modo arditamente innovativo, ha assecondato le propensioni, diffuse nel sistema, di arricchire la gamma dei moduli della ridetta collaborazione». Dello stesso Autore, per quanto riguarda il versante dei rapporti Corte-legislatore e le implicazioni del perdurante stato di inerzia a seguito dei moniti del giudice delle leggi, si veda *Legislatore e Corte costituzionale. Uno sguardo di insieme sulla giurisprudenza costituzionale in materia di discrezionalità legislativa dopo cinquant'anni di attività*, in Consulta OnLine, Studi, 2006, specie paragrafi 6 e 7.

[32] R. ROMBOLI, *Qualcosa di nuovo… anzi d'antico: la contesa sull'interpretazione conforme della legge*, in P. CARNEVALE e C. COLAPIETRO (a cura di), *La giustizia costituzionale tra memoria e prospettive*, Torino, 2008, 111. Il rilievo del «diritto vivente» è tale che la mancata presa in considerazione di soluzioni ermeneutiche alternative ad esso, «eccentriche rispetto al modo in cui le disposizioni vivono», non può ritenersi condizione di inammissibilità della questione (sent. n. 141 del 2019).

[33] Così, ancora, R. ROMBOLI, *op. cit.*, 112.

[34] Come sostenuto da tempo in dottrina. Cfr., almeno: G. ZAGREBELSKY, *La dottrina del diritto vivente*, in *Giur. Cost.*, 1986, I, 101; A. PUGIOTTO, *Sindacato di costituzionalità e diritto vivente*, Milano, 1994, 339 ss.; L. MENGONI, *Ermeneutica e dogmatica giuridica*, Milano, 1996, 154.

[35] Così, con riferimento alla sent. n. 3 del 2015, M. CAREDDA, *Quando "reinterpretare" dovrebbe equivalere ad accogliere*, in *Giur. Cost.*, 2015, 35, la quale aggiunge: «reinterpretare una 'norma' significa, infatti, sostituire un'interpretazione a un'altra, perché la seconda e non la prima è conforme a Costituzione. Ma se la prima è "diritto vivente" non si può rinunciare a dichiararla incostituzionale, salvo a voler sacrificare del tutto le esigenze della certezza del diritto in nome della ricerca a tutti i costi della soluzione conforme a Costituzione». Mi pare un buon modo di sviluppare l'intuizione crisafulliana per cui anche il diritto vivente può costituire "resistenza insuperabile" per addivenire a una soluzione conforme a Costituzione. Proprio V. CRISAFULLI, *Il "ritorno" dell'art. 2*, cit., 897, richiamato puntualmente nelle conclusioni della nota di Marta Caredda, affermava, infatti, che «il solo mezzo di cui disponga la Corte per stroncare indirizzi giurisprudenziali incostituzionali consiste nel dichiarare formalmente, in dispositivo, la invalidità della "norma vivente", anche se, a suo giudizio, fondata sopra una erronea interpretazione».

4. *Oltre i confini dell'interpretazione conforme a Costituzione (quando a venire in gioco sono altri "conformanti")*

Fuori dal perimetro di questo mio intervento è volutamente rimasto il tema dell'interpretazione conforme al diritto europeo e al diritto internazionale, nella condivisa consapevolezza della sua specificità e dunque diversità. Come è stato mirabilmente scritto da un noto magistrato, «la nozione di interpretazione conforme esprime essenzialmente un concetto di relazione logica, tra un conformante e un conformato» e il «"conformante" – vale a dire ciò che attrae nella sua orbita ermeneutica ed assiologica l'altro termine della relazione – è modello composito e variegato», al punto che la diversità di «presupposti, di regole (anche non scritte), di prassi, di limiti e di risultati», dimostra «quasi la velleità di ogni approccio olistico a tale concetto»[36].

Se la oggettiva diversità dei "conformanti" mi induce a non approfondire il tema, non posso però qui non rilevare, in quanto utile per completezza della trattazione, la recente tendenza al "riaccentramento" del giudizio di costituzionalità, più propriamente a riportare in tale sede il sindacato sulle norme interne che si pongano in contrasto con parametri sovranazionali che abbiano contenuto "di impronta tipicamente costituzionale" e incidano su diritti fondamentali della persona. Se questo è in qualche modo naturale per il rapporto con il diritto convenzionale (si pensi alla giurisprudenza riguardante la CEDU, a partire dalle sentenze "gemelle" nn. 348 e 349 del 2007), appare meno scontato nel rapporto con il diritto comunitario o eurounitario. Esemplare di questa tendenza è la sent. n. 269 del 2017, riguardante il sindacato sulle norme interne che si pongano in potenziale contrasto con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE). Secondo quando confermato anche nella successiva sent. n. 20 del 2019, la Corte ritiene che «i principi e i diritti enunciati nella CDFUE intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana (e dalle altre Costituzioni nazionali degli Stati membri), e che la prima costituisce pertanto "parte del diritto dell'Unione dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale"». Quando una legge che incide sui diritti fondamentali della persona sia oggetto di dubbi, sia sotto il profilo della sua conformità alla Costituzione, sia sotto il profilo della sua compatibilità con la CDFUE – fatto salvo il ricorso al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione europea – «va preservata l'opportunità di un intervento con effetti *erga omnes* di questa Corte, in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di legittimità costituzionale a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.), precisando che, in tali fattispecie, la Corte costituzionale giudicherà alla luce dei parametri costituzionali interni, ed eventualmente anche di quelli europei (*ex* artt. 11 e 117, comma 1, Cost.), comunque secondo l'ordine che di volta in volta risulti maggiormente appropriato». Come ulteriormente precisato nella sent. n. 63 del 2019, laddove «sia stato lo stesso giudice comune a sollevare una questione di legittimità costituzionale che coinvolga anche le norme della Carta, questa Corte non potrà esimersi, eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, dal fornire una risposta a tale questione con gli strumenti che le sono propri: strumenti tra i quali si annovera anche la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione ritenuta in contrasto con la Carta (e pertanto con gli artt. 11 e 117, comma 1, Cost.), con conseguente eliminazione dall'ordinamento, con effetti *erga omnes*, di tale disposizione»[37]. Anche se non può probabilmente affermarsi in tali casi una priorità assoluta per l'incidente di

[36] P. GAETA, *Dell'interpretazione conforme alla C.E.D.U.: ovvero, la ricombinazione genica del processo penale*, in *Archivio penale*, 2012, n. 1, 3. Tra le variabili indicate da Gaeta assume qui particolare rilievo quella del «*contesto*», atteggiandosi diversamente l'«ermeneutica conformante» ove rapportata a un "sistema" nazionale o sovranazionale.

[37] Secondo una certa lettura, in conseguenza della sent. n. 269 del 2017 gli spazi di intervento "diretto" del giudice comune sarebbero ormai irrimediabilmente ridotti quando a venire in gioco siano le violazioni dei diritti della persona: così G. ZAGREBELSKY e V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, vol. II, *Oggetti, procedimenti, decisioni*, Bologna, 2018, 220; in senso analogo, tra gli altri, R. G. CONTI, *La Cassazione dopo Corte cost. n. 269/2017. Qualche riflessione, a seconda lettura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 28 dicembre 2017, nonché L. S. ROSSI, *La sent. 269/2017 della Corte costituzionale italiana: obiter "creativi" (o distruttivi?) sul ruolo dei giudici italiani di fronte al diritto dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 31 gennaio 2018.

costituzionalità (potendo il giudice, a sua discrezione, ricorrere al rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia per questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione europea), come si evince pure dalla successiva ord. n. 117 del 2019, la precisazione della Corte costituzionale può essere considerata come espressione della precisa volontà di quest'ultima di rimanere il primo riferimento in materia di garanzia dei diritti umani. Insomma, si potrebbe ritenere, riprendendo il filo del discorso che interessa l'interpretazione conforme a Costituzione, che la Corte stia cercando di contenere gli spazi di diffusione del giudizio di costituzionalità, pur non disconoscendo ai giudici poteri rilevanti, nonché ovviamente il persistente potere/dovere di disapplicare le norme interne in contrasto con il diritto euro-unitario.

Il fenomeno è particolarmente interessante se si riflette sul fatto che all'origine della dilatazione dei poteri interpretativi dei giudici comuni vi è, in buona parte, il mutamento del modo di concepire la stessa funzione giurisdizionale nel sistema italiano conseguente alla sentenza *Simmenthal* della Corte di giustizia del 1978 (e alla successiva sent. n. 170 del 1984 della Corte costituzionale). Il riconoscimento al giudice comune del potere di disapplicare le norme interne in contrasto con il diritto comunitario (ora euro-unitario) direttamente applicabile non poteva non avere conseguenze ulteriori, che non si sono infatti limitate al pure rilevante ambito della "diffusione" del controllo in questo campo, ma hanno segnato l'ampliamento dei suoi poteri interpretativi in vista della conformazione del diritto interno al diritto europeo. Il che non poteva non avere riflessi anche sul rafforzamento degli stessi poteri per rispondere all'esigenza di conformazione dei testi normativi a Costituzione. Più prosaicamente: se il giudice può allontanarsi dal significato che sembrerebbe più immediatamente riconducibile al testo per prevenire l'antinomia con il diritto comunitario e dunque evitare la formale disapplicazione, per quale ragione non potrebbe fare altrettanto per assicurare un'immediata conformità a Costituzione di una disposizione evitando di sollevare questione di costituzionalità? Si potrebbe rispondere perché a tale fine c'è sempre la possibilità di adire la Corte costituzionale. Il che è senz'altro vero e infatti non è questo che si vuole negare. Ma è indiscutibile che a partire dalla sentenza n. 170 del 1984, una volta riconosciuto al giudice il potere di addirittura disapplicare la legge (sia pure solo per l'ipotesi di contrasto con il diritto comunitario), la percezione del suo ruolo sia radicalmente mutata, anche rispetto all'esercizio degli ordinari poteri di interpretazione sistematica (e conforme a Costituzione). Come a dire – sotto il profilo anche psicologico – che il giudice ben può essersi da allora sentito autorizzato a "spingersi in avanti" nel suo già riconosciuto compito di tentare in ogni modo di ricavare dai testi soluzioni conformi a Costituzione.

5. *Oltre il rapporto Corte costituzionale-giudici. L'interpretazione conforme a Costituzione "proposta" dal Presidente della Repubblica*

Qualche riflessione conclusiva vorrei dedicare al possibile impiego dell'interpretazione conforme a Costituzione nell'esercizio dei poteri del Presidente della Repubblica in sede di esame delle leggi e degli atti aventi forza di legge finalizzato alla relativa promulgazione o emanazione. Com'è noto, a partire dalla Presidenza Ciampi, si è in tal ambito introdotta la prassi delle motivazioni "con riserva", nel convincimento che l'esercizio del potere di rinvio o il successivo rifiuto di promulgazione o emanazione possa avvenire solo in caso di palese contrasto con la Costituzione dell'atto sottoposto al vaglio presidenziale. Ma questa prassi sembra aver subito un'interessante evoluzione per il nostro tema nel corso della Presidenza Mattarella.

Vorrei in particolare ricordare le lettere inviate dal Presidente Mattarella in occasione della emanazione del c.d. decreto sicurezza[38] e della promulgazione della legge di conversione del c.d. decreto sicurezza *bis*[39].

[38] Si tratta del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, poi convertito nella l. 1° dicembre 2018, n. 132, *Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica nonché misure per la funzionalità del*

Nella lettera del 4 ottobre 2018, indirizzata al Presidente del Consiglio dei Ministri, il Prof. Mattarella ha avvertito «l'obbligo di sottolineare che, in materia, come affermato nella Relazione di accompagnamento al decreto, restano "fermi gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato", pur se non espressamente richiamati nel testo normativo, e, in particolare, quanto direttamente disposto dall'art. 10 della Costituzione e quanto discende dagli impegni internazionali assunti dall'Italia»[40]. Mi è sembrato un chiaro invito – se si vuole un suggerimento interpretativo – a guardare alle disposizioni del decreto-legge come non preclusive di una lettura giurisprudenziale che ammetta, in particolare, forme di protezione umanitaria non previste espressamente, in quanto l'art. 10, comma 3, Cost. ha carattere precettivo ed è immediatamente operativo, delineando con sufficiente chiarezza la fattispecie che fa sorgere il diritto d'asilo.

Nella seconda occasione, la lettera è stata inviata anche ai Presidenti del Senato e della Camera dei Deputati, in quanto adottata in sede di promulgazione della legge di conversione di un decreto-legge (c.d. decreto sicurezza-*bis*)[41]. In questo caso i rilievi sono stati più articolati e hanno riguardato la sproporzione delle sanzioni amministrative previste per i salvataggi in mare, con seri dubbi sulla loro ragionevolezza e conformità agli obblighi internazionali, nonché la previsione che mira a rendere inapplicabile la causa di non punibilità per la "particolare tenuità del fatto" alle ipotesi di resistenza, violenza e minaccia a pubblico ufficiale e oltraggio a pubblico ufficiale "quando il reato è commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni". Nei rilievi può sicuramente cogliersi uno stringente monito rivolto a Parlamento e Governo affinché intervengano sulla disciplina in questione, ma anche, probabilmente, una sollecitazione ai giudici affinché sollevino questioni di costituzionalità, anche per ripristinare – con riguardo al primo dei due aspetti trattati – «la necessaria proporzionalità tra sanzioni e comportamenti» (significativa al riguardo la menzione della sent. n. 112 del 2019 della Corte costituzionale).

Si potrebbe dire che, diversamente dalla prima vicenda, in quest'ultimo caso il testo normativo esaminato presenti una resistenza insuperabile a essere letto in modo conforme a Costituzione, con la conseguente scelta di indirizzare un puntuale monito a Parlamento e Governo affinché esercitino la funzione legislativa nella direzione della rimozione dei potenziali, puntualmente individuati, effetti incostituzionali della nuova normativa, senza che ciò escluda, come già scritto, la possibilità di un intervento "sostitutivo" della Corte costituzionale all'uopo sollecitata da un giudice. Nel primo caso, viceversa, il Presidente della Repubblica pare muoversi proprio nella logica dell'interpretazione conforme a Costituzione, ritenendo che il testo normativo esaminato debba essere letto sistematicamente e che il mancato richiamo agli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato non osti alla loro piena operatività, la quale dovrà essere presumibilmente assicurata dai giudici senza necessità di coinvolgere al riguardo la Corte costituzionale. Il che non vuol dire – per riprendere le considerazioni iniziali – che il giudice debba in tal caso necessariamente "fare da sé", potendo nella specie ritenere l'interpretazione conforme non praticabile, ravvisando motivati ostacoli al raggiungimento di un esito ermeneutico costituzionalmente compatibile[42]. E la risposta

---

Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

[39] Si tratta della l. 8 agosto 2019, n. 77, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, recante Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica*.

[40] La lettera è reperibile sul sito della Presidenza della Repubblica.

[41] La lettera dell'8 agosto 2019 è reperibile sul sito della Presidenza della Repubblica.

[42] La stessa Corte costituzionale ha di recente affermato, in occasione di una questione introdotta in via principale, che «la doverosa applicazione del dato legislativo in conformità agli obblighi costituzionali e internazionali potrebbe rivelare che il paventato effetto restrittivo rispetto alla disciplina previgente sia contenuto entro margini costituzionalmente accettabili» (sent. n. 194 del 2019). Insomma, come sembra desumersi dalla "lettera" del Presidente della Repubblica, puntualmente citata dalla Corte, gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato, pur se non espressamente richiamati, potrebbero indurre a un'interpretazione e applicazione conforme a Costituzione della nuova disciplina. Ove questa soluzione ermeneutica apparisse al giudice difficile o improbabile, la Corte potrebbe essere adita in via incidentale, «restando impregiudicata – all'esito della pronuncia n. 194 del 2019 – ogni ulteriore valutazione di legittimità costituzionale della disciplina specificamente censurata.

della Corte – alla luce del descritto nuovo corso giurisprudenziale – dovrebbe essere espressa nel merito, ben potendo assumere la forma di una sentenza interpretativa di rigetto che confermi il suggerimento interpretativo del Presidente della Repubblica, ove appunto ritenga praticabile la soluzione scartata dal giudice, in virtù di una lettura sistematica e conforme a Costituzione della nuova disciplina.

In questo senso e in questi limiti mi sembra che anche il Presidente della Repubblica possa partecipare proficuamente a quel processo di elaborazione di soluzioni ermeneutiche conformi a Costituzione, che dovrebbe guidare il giudice nella delicata fase della decisione ossia dell'interpretazione dei testi normativi in funzione della loro applicazione.