

Appunti per la relazione “L’interpretazione conforme a Costituzione torna a casa?”

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. 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» (Luciani) 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» (Bignami).

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”?

Alla luce della attuale giurisprudenza costituzionale 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. 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.

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

L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in tema di interpretazione conforme a Costituzione è stata ricostruita in diversi lavori. 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. 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. Proprio alla luce di quelle reazioni – penso in particolare a quella verificatasi negli anni Sessanta del secolo scorso – 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» di questa affermazione sarà l'adozione della pronuncia di inammissibilità non solo ogni qual volta il giudice abbia ommesso 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, 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

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, tanto da leggere l’onere di interpretazione conforme non più come “obbligo di risultato” ma come “obbligo di mezzi” (Repetto) 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*» (Modugno). 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, 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 (Elia), 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 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 (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.

Entro queste coordinate credo possano essere inquadrare 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*, 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". 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 costituiscono "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. L'unica via per stroncare quella ribellione sarà il successivo accoglimento della questione, proprio per «impedire l'affermarsi di interpretazioni incostituzionali».

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. Ed è una 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.

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 (Romboli).

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.

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.

Se la oggettiva diversità del "conformante" (Gaeta) 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, le cui indicazioni, riguardanti il sindacato della Corte costituzionale sulle norme interne che si pongano in potenziale contrasto con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE), sono state ulteriormente precisate nelle sentt. n. 20 e 63 del 2019. Anche se non può probabilmente affermarsi in tali casi una priorità assoluta per l'incidente di 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.

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 la lettera del 4 ottobre 2018 inviata al Presidente del Consiglio dei Ministri dal Presidente Mattarella in occasione della emanazione del c.d. decreto sicurezza (d.l. 113 del 2018). 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».

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 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. E la risposta 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.