

L'INTERPRETAZIONE CONFORME  
AL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA  
PROFILI E LIMITI DI UN VINCOLO PROBLEMATICO

Atti del Convegno inaugurale del Dottorato di ricerca  
«Diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali»  
del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara  
Rovigo, 15-16 maggio 2014

A CURA DI

ALESSANDRO BERNARDI

ESTRATTO



Jovene editore  
2015

DIRITTI D'AUTORE RISERVATI

© Copyright 2015

ISBN 978-88-243-2364-2

JOVENE EDITORE

Via Mezzocannone 109 - 80134 NAPOLI NA - ITALIA

Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87

web site: [www.jovene.it](http://www.jovene.it) e-mail: [info@jovene.it](mailto:info@jovene.it)

I diritti di riproduzione e di adattamento anche parziale della presente opera (compresi i microfilm, i CD e le fotocopie) sono riservati per tutti i Paesi. Le riproduzioni totali, o parziali che superino il 15% del volume, verranno perseguite in sede civile e in sede penale presso i produttori, i rivenditori, i distributori, nonché presso i singoli acquirenti, ai sensi della L. 18 agosto 2000 n. 248. È consentita la fotocopiatura ad uso personale di non oltre il 15% del volume successivamente al versamento alla SIAE di un compenso pari a quanto previsto dall'art. 68, co. 4, L. 22 aprile 1941 n. 633.

Printed in Italy Stampato in Italia

ENZO CANNIZZARO

INTERPRETAZIONE CONFORME  
FRA TECNICHE ERMENEUTICHE  
ED EFFETTI NORMATIVI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Interpretazione conforme, interpretazione sistematica, interpretazione evolutiva. – 3. Interpretazione conforme e criterio gerarchico. – 4. L'interpretazione conforme come tecnica interpretativa. – 5. Interpretazione conforme ed effetti diretti. – 6. Limiti all'applicazione della interpretazione conforme. – 7. Conclusioni.

1. *Introduzione*

L'istituto dell'interpretazione conforme rappresenta ormai un *topos* del pensiero giuridico. Esso trova sempre maggiore spazio nelle argomentazioni di corti nazionali, sovranazionali e internazionali. In dottrina, l'interpretazione conforme è sovente prospettata come uno strumento per prevenire e risolvere conflitti e per assicurare coerenza fra norme e fra ordinamenti giuridici.

Tuttavia, nonostante il successo di tale strumento, esso rimane ancora misterioso nel suo fondamento, nel suo contenuto, nel suo ambito di applicazione, nella sua natura giuridica. In particolare, non è chiaro se si tratti di una tecnica interpretativa ovvero di un effetto normativo prodotto dalla norma utilizzata come parametro per l'interpretazione di un'altra. Proprio il rapporto fra le due norme – la norma-parametro e la norma-oggetto dell'interpretazione conforme –, a lungo trascurato nelle analisi scientifiche e nelle argomentazioni giurisprudenziali, sembra svolgere un ruolo rilevante al fine di dissipare il mistero che ancora circonda tale strumento.

In relazione a tale rapporto, si può quindi tracciare l'*iter* argomentativo di questo breve scritto. Esso non si propone di risolvere i molti nodi problematici, di carattere concettuale e di carattere pratico, che si incontrano nello studio di questo strumento. Il suo obiettivo è molto più limitato. Esso si propone di esaminare alcune fra le più diffuse ricostruzioni e di fornire qualche elemento che potrebbe essere utile al fine di

una ricostruzione più completa. Nei paragrafi seguenti si illustreranno talune delle difficoltà, sul piano logico non meno che su quello pratico, nel determinare il fondamento e l'ambito di applicazione dell'istituto. In seguito a tale analisi, di carattere evidentemente sommario, sarà quindi formulata una ipotesi di ricerca: che l'interpretazione conforme, lungi dal costituire una tecnica ovvero un criterio di interpretazione, altro non sia che un effetto normativo prodotto da una disposizione strutturalmente o funzionalmente incapace di disciplinare compiutamente la propria fattispecie.

## 2. *Interpretazione conforme, interpretazione sistematica, interpretazione evolutiva*

Non è agevole definire con esattezza i confini di questo istituto e gli elementi discretivi rispetto ad altri strumenti o tecniche interpretative.

Un tratto comune alle varie situazioni nelle quali opera l'interpretazione conforme, è dato dai suoi caratteri strutturali. Questa formula reca in sé una evidente nozione di relazione. Nel parlare di interpretazione conforme si intende alludere, generalmente, all'esigenza di interpretare una norma in conformità rispetto al contenuto normativo di un'altra. Per propria natura, quindi, tale strumento tende a porre in connessione una regola, oggetto dell'attività interpretativa, con un'altra che funge da parametro di interpretazione.

L'utilizzo di una regola al fine di interpretarne un'altra non è però affatto un patrimonio esclusivo dell'interpretazione conforme. Varie tecniche interpretative tendono infatti ad interpretare una norma in relazione ad altre. L'interpretazione contestuale o sistematica è, anzi, la tipica tecnica interpretativa che tende a utilizzare alcune regole non già in relazione al proprio contenuto normativo astratto, bensì in relazione all'influenza che tale contenuto può produrre per interpretarne altre. Essa si fonda sulla banale considerazione che ciascuna norma è parte di un sistema o di un sub-sistema normativo e che tale sistema o sub-sistema, nel suo complesso, debba essere oggetto di considerazione da parte dell'interprete al fine di dare un contenuto normativo concreto ad una delle parti che lo compongono.

Così, ad esempio, le regole di interpretazione dei trattati prevedono in maniera assai puntuale il ruolo che le altre norme del sistema internazionale possono avere nell'interpretare un trattato. La dottrina più recente tende anzi a ricostruire l'impatto prodotto dalle varie norme del sistema internazionale sull'interpretazione di un trattato secondo un mo-

dello di cerchi concentrici che descrive tale impatto in ragione della loro prossimità rispetto alle parti e all'oggetto del trattato<sup>1</sup>.

Se l'interpretazione conforme dovesse essere definita esclusivamente in relazione all'elemento formale dell'utilizzazione di una norma per interpretarne un'altra, essa smarrirebbe il proprio carattere distintivo rispetto alle altre tecniche interpretative che hanno questa caratteristica strutturale. Non vi sarebbe, infatti, bisogno di una nuova tecnica interpretativa per consentire all'interprete di prendere in considerazione una regola del sistema al fine di interpretarne un'altra.

Peraltro a differenza delle tecniche interpretative di carattere sistematico, l'interpretazione conforme reca in sé la peculiare caratteristica di imporre all'interprete di pervenire a un risultato, vale a dire di adottare una interpretazione conforme ad un'altra regola e solo a quella. In altri termini, a differenza dell'interpretazione sistematica, che chiede all'interprete di dare ad una regola un contenuto normativo compatibile con l'ambiente giuridico circostante, l'interpretazione conforme impone una conformità rispetto ad una regola o ad una categoria di regole, e solo a quelle. In un certo senso, l'interpretazione conforme tende a rovesciare la logica alla base delle tecniche sistematiche. Essa infatti non presta considerazione all'intero sistema normativo nel quale una regola vive, ma tende piuttosto ad isolare, all'interno del sistema, e talora anche al di fuori di esso, una o più regole particolari, alle quali conferisce un ruolo privilegiato rispetto alle altre. Solo occasionalmente, quindi, le due tecniche coincidono; allorché, cioè, le regole che l'interprete deve considerare al fine di assicurare l'esigenza di conformità siano anche le uniche rilevanti del sistema normativo che vanno considerate al fine di assicurare una interpretazione sistematica. Qualora ciò non accada, l'interpretazione conforme, lungi dal costituire una *species* del più ampio *genus* dell'interpretazione sistematica, finisce, al contrario, con l'imporre all'interprete una interpretazione asistematica e selettiva.

Analoghe considerazioni possono essere proposte nei confronti delle analogie fra l'interpretazione conforme e le tecniche di interpretazione evolutiva. Una certa analogia sussiste, invero, anche rispetto a questa affascinante tecnica di interpretazione, che impone all'interprete di interpretare una regola alla luce del mutamento sociale, così come esso si esprime nella produzione normativa successiva all'adozione della regola da interpretare.

Tale tecnica, inoltre, prescinde del tutto dall'esistenza di un rapporto gerarchico fra la norma-parametro e la norma-oggetto di interpre-

<sup>1</sup> Per qualche svolgimento di questo ragionamento, rinvio al mio libro *Diritto internazionale*<sup>2</sup>, Torino, 2014, p. 224 ss.

tazione, sì da consentire di configurare, con un apparente paradosso, la possibilità di interpretare una norma avente un certo valore normativo alla luce di una norma avente un valore normativo inferiore. Risponde essenzialmente a tecniche di interpretazione evolutiva il fenomeno dell'interpretazione del sistema costituzionale alla luce dei mutamenti occorsi nell'ambito della legislazione ordinaria. Il noto esempio della normativa costituzionale in tema di rapporti economici, oggi costantemente interpretata alla luce delle esigenze di libertà di concorrenza, formalmente tutelate solo a livello legislativo, chiarisce come tale fenomeno sia riconducibile proprio alla circostanza che la legislazione rispecchia, in misura certo maggiore della normativa costituzionale, l'evoluzione della coscienza giuridica della comunità nazionale.

È difficile identificare, tuttavia, nelle tecniche di interpretazione evolutiva il fondamento ultimo dell'interpretazione conforme. Non solo l'interpretazione evolutiva costituisce una delle tante tecniche interpretative a disposizione dell'interprete – ad essa, si oppone, ad esempio, l'interpretazione storica –, mentre l'interpretazione conforme tende ad imporre un vero e proprio dovere giuridico in capo all'interprete. Ma inoltre le due tecniche divergono drammaticamente quanto all'identificazione della normativa da considerare a fini interpretativi. Secondo le tecniche di interpretazione evolutiva, l'interprete dovrà considerare esclusivamente le norme che rispecchiano i nuovi assetti di interessi e di valori della comunità nella quale si trova ad operare; secondo le tecniche di interpretazione conforme, l'interprete dovrà dare esclusiva considerazione ad una data norma, indipendentemente dalla circostanza che essa si ponga, rispetto alla norma da interpretare, in una regolazione di carattere storico ovvero di carattere evolutivo. Quest'ultima, vale a dire la norma parametro, non costituirà quindi necessariamente l'espressione di nuovi equilibri normativi. Si consideri che l'esigenza di interpretazione conforme rispetto al diritto internazionale potrà imporre all'interprete di considerare, a fini interpretativi, norme internazionali remote nel tempo e fors'anche scarsamente adeguate alle esigenze del tempo. In altri termini, le due tecniche si fondano su filosofie interpretative radicalmente diverse. Mentre nelle tecniche di interpretazione evolutiva quel che conta è assicurare una interpretazione in linea con il mutamento del costume sociale, nell'interpretazione conforme quel che conta è solo assicurare la conformità di una regola rispetto ad un'altra.

### 3. *Interpretazione conforme e criterio gerarchico*

È diffusa l'opinione che l'interpretazione conforme operi nell'ambito di un rapporto gerarchico fra norma inferiore e norma superiore.

Tale è, certamente, il rapporto fra norme costituzionali e norme di legge, così come fra queste e la normativa regolamentare o amministrativa. In questo senso, l'interpretazione conforme costituirebbe una articolazione, per così dire, del criterio gerarchico, che non si limiterebbe a risolvere i conflitti fra norma inferiore e norma superiore ma che, inoltre, avrebbe l'effetto di prevenirli attraverso lo strumento interpretativo.

Questa opinione appare confortata dai dati della prassi, i quali tendono a trasmettere effettivamente l'impressione che l'interpretazione conforme serva a modellare il contenuto di una norma gerarchicamente inferiore rispetto ad una posta a livello gerarchico superiore.

Nel sistema costituzionale tedesco, è ben nota l'esistenza di una dottrina della *verfassungskonforme Auslegung*, che impone al giudice di interpretare, ove possibile, la normativa di legge in conformità rispetto al sistema costituzionale<sup>2</sup>. È noto che una dottrina analoga è stata adottata in riferimento al sistema costituzionale italiano dalla Corte costituzionale<sup>3</sup>.

Anche nell'ordinamento internazionale e in quello europeo l'interpretazione conforme è comunemente raccordata ad un rapporto di carattere gerarchico fra la norma-parametro e la norma-oggetto dell'attività interpretativa.

Nella sentenza del 6 novembre 2003, nel caso *Oil Platforms*<sup>4</sup>, la Corte internazionale di giustizia ha considerato che il diritto cogente, che costituisce la sfera del diritto superiore nell'ordinamento internazionale, non abbia solo un effetto invalidante rispetto a trattati successivi con esso confliggenti, come definito dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969<sup>5</sup>, ma altresì un effetto di carattere interpretativo, conformando il contenuto di norme inferiori rispetto al contenuto della normativa cogente. In particolare, la Corte ha interpretato l'art. XXI del trattato di amicizia, commercio e navigazione fra Iran e Stati Uniti, che prevede il diritto per ciascuna parte di adottare, in deroga al trattato, misure essenziali per la propria sicurezza, nel senso che esso non consenta misure implicanti l'uso della forza che vadano al di là della legittima difesa. Una diversa interpretazione, suggerita dagli Stati Uniti, che avesse consentito alle parti di adottare misure non legate da nesso funzionale rispetto ad esigenze difensive sarebbe stata infatti in contrasto con la norma che proibì-

<sup>2</sup> Cfr. R. ZIPPELIUS, *Verfassungskonforme Auslegung von Gesetzen*, in *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz*, 1976, vol. II, p. 108 ss.

<sup>3</sup> V. i contributi di ..., in questo volume. Per indicazioni sulla giurisprudenza precedente, v. *ex multis*, le raccolte di scritti *Interpretazione costituzionale*, a cura di G. Azzariti, Torino, 2007 e *Interpretazione conforme e tecniche argomentative*, a cura di M. D'Amico, B. Randazzo, Torino, 2009.

<sup>4</sup> CIG, *Repubblica islamica dell'Iran c. Stati Uniti, merito*, in *ICJ Reports*, 2003, p. 161 ss.

<sup>5</sup> Art. 53 della Convenzione.

sce l'uso unilaterale della forza, con l'unica eccezione delle misure necessarie a fini difensivi e proporzionate rispetto ad essi.

Eguale, nell'ordinamento dell'Unione europea, la Corte di giustizia dell'Unione ha affermato il dovere dei giudici di interpretare, laddove possibile, il diritto dell'Unione in conformità rispetto alla Carta dei diritti fondamentali. Un esempio, fra tanti, è costituito dalla sentenza della Corte di giustizia nel caso *ZZ contro Secretary of State for the Home Department*<sup>6</sup>: «(i)n tale contesto occorre determinare se e in quale misura gli articoli 30, paragrafo 2, e 31 della direttiva 2004/38 consentano di non divulgare i motivi circostanziati e completi di una decisione adottata a norma dell'articolo 27 della medesima direttiva, le cui disposizioni devono essere oggetto di un'interpretazione conforme ai precetti che risultano dall'articolo 47 della Carta».

Insomma, in varie esperienze giuridiche, l'interpretazione conforme sembra rispondere allo schema classico secondo il quale essa trova il proprio terreno di elezione tipico nei rapporti fra la normativa di rango costituzionale e quella di rango inferiore. In questo senso, essa potrebbe addirittura essere ricondotta all'effetto tipicamente riconosciuto alle norme costituzionali di un ordinamento: quello di dettare la tavola dei valori e degli interessi fondamentali e tali da informare ad essi la produzione normativa sottostante.

L'idea di fondare l'interpretazione conforme sul criterio gerarchico non appare però del tutto convincente. Difatti, già da tempi non recenti, il criterio dell'interpretazione conforme ha trovato applicazione anche in rapporti fra norme di pari valore.

L'interpretazione conforme è stata applicata in un rapporto fra norme di pari valore nel celebre caso della *Charming Betsey*<sup>7</sup>, che è all'origine della dottrina della *consistent interpretation* nei rapporti fra diritto internazionale e diritto interno degli Stati Uniti. La Corte suprema ha precisato, in questo caso, che «*an act of Congress ought never to be construed to violate the law of nations if any other possible construction remains, and consequently can never be construed to violate neutral rights, or to affect neutral commerce, further than is warranted by the law of nations as understood in this country*».

Anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, come è noto, lo strumento dell'interpretazione conforme è stato costantemente applicato nei rapporti fra obblighi internazionali e leggi interne pur qualora la normativa di esecuzione del diritto internazionale avesse il medesimo valore della normativa legislativa da interpretare. La dottrina che ri-

<sup>6</sup> Corte di giustizia, 4 giugno 2013, causa C-300/11 (Grande sezione), par. 50.

<sup>7</sup> U.S. Supreme Court, *Murray v. The Charming Betsey*, 6 U.S. 64 (1804).



conduce lo strumento dell'interpretazione conforme al criterio dell'interpretazione sistematica ammette d'altronde che tale strumento possa essere applicato qualora il rapporto fra norma-parametro e norma-oggetto sia rovesciato rispetto allo schema consueto, nel senso che ben si potrebbe utilizzare un orientamento legislativo al fine di dare contenuto ad una normativa costituzionale<sup>8</sup>. In una recente sentenza, la Corte di Cassazione italiana ha ritenuto, addirittura, che tale criterio possa operare nel rapporto fra una norma legislativa e una regola non avente alcun valore normativo nell'ordinamento nazionale. Si legge in una recente sentenza della Corte di cassazione<sup>9</sup>:

«sebbene il Parlamento ne abbia autorizzato la ratifica con la legge 28 marzo 2001, n. 145, la Convenzione di Oviedo non è stata a tutt'oggi ratificata dallo Stato italiano. Ma da ciò non consegue che la Convenzione sia priva di alcun effetto nel nostro ordinamento. Difatti, all'accordo valido sul piano internazionale, ma non ancora eseguito all'interno dello Stato, può assegnarsi – tanto più dopo la legge parlamentare di autorizzazione alla ratifica – una funzione ausiliaria sul piano interpretativo: esso dovrà cedere di fronte a norme interne contrarie, ma può e deve essere utilizzato nell'interpretazione di norme interne al fine di dare a queste una lettura il più possibile ad esso conforme».

Il rilievo interpretativo di norme e *standards* non vincolanti è del resto comune in diritto internazionale. Norme non vincolanti e *standards* tecnici non hanno la funzione di determinare univocamente condotte che gli Stati debbono tenere; essi sono però considerati da tribunali internazionali al fine di determinare la ragionevolezza di tali condotte degli Stati e costituiscono, quindi, un elemento obiettivo per dare un contenuto normativo concreto a norme internazionali fondate sulla ragionevolezza e sulla proporzionalità.

Nella recente sentenza sul caso *Whaling in the Antarctic*, la Corte internazionale di giustizia ha indicato che le risoluzioni non vincolanti di un organo tecnico, quale la Commissione internazionale sulle balene «when they are adopted by consensus or by a unanimous vote, ... may be relevant for the interpretation of the Convention ...»<sup>10</sup>.

Né, a stretto rigore, l'interpretazione conforme potrebbe essere fondata su una sorta di gerarchia funzionale, che si crea fra una norma ge-

<sup>8</sup> V. A. RUGGERI, *Alla ricerca del fondamento dell'interpretazione conforme*, in *Interpretazione conforme e tecniche interpretative*, cit., p. 388 s.

<sup>9</sup> Si tratta della nota sentenza del 16 ottobre 2007 (sez. I civ.), n. 21748/07, relativa al caso *Englaro*.

<sup>10</sup> Sentenza del 31 marzo 2014, *Australia c. Giappone (Nuova Zelanda interveniente)*, non ancora pubblicata, par. 46.

nerale e la normativa tesa a darvi esecuzione indipendentemente dal loro rispettivo valore formale. Questa possibilità si verifica, bensì, in situazioni ben conosciute alla prassi. Questo è il caso, ad esempio, dell'utilizzazione di una regola internazionale al fine di interpretare la normativa interna di attuazione pur qualora nell'ordinamento interno le due norme abbiano il medesimo valore formale.

È però difficile ritenere che la dottrina dell'interpretazione conforme si fondi interamente sul paradigma della gerarchia funzionale. Non di rado, infatti, il criterio dell'interpretazione conforme è utilizzato al fine di interpretare regole prive di qualsiasi nesso di carattere funzionale rispetto alle regole che fungono da parametro interpretativo.

Nella menzionata sentenza *Oil Platform*, ad esempio, è ben difficile ricostruire il trattato bilaterale di amicizia, commercio e navigazione fra Stati Uniti e Iran come teso ad attuare la normativa cogente sul divieto di uso della forza. Analogamente, nei noti casi nei quali la Corte di giustizia dell'Unione europea ha forgiato la dottrina dell'interpretazione del diritto interno in conformità rispetto alla normativa dell'Unione, è difficile intravedere un nesso di funzionalità del primo rispetto alla seconda. Nel caso *Marleasing*<sup>11</sup>, ad esempio, concernente l'interpretazione della nozione di "oggetto della società" ai sensi della normativa dell'Unione, sarebbe stato difficile ritenere che le norme interne invocate, tratte nella specie dal codice civile spagnolo, tendessero ad attuare la Direttiva del Consiglio del 9 marzo 1968, 68/151/CEE. Analogamente, nel caso *Pupino*<sup>12</sup>, non sembra seriamente sostenibile che l'art. 392 del codice di procedura penale italiano, che ammetteva la possibilità di assumere la testimonianza di minori con modalità particolari, limitatamente a determinate tipologie di reati, fosse funzionalmente predeterminata all'esecuzione della Decisione-quadro 5 marzo 2001, 2001/ 220/GAI, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale<sup>13</sup>.

#### 4. *L'interpretazione conforme come tecnica interpretativa*

Le considerazioni svolte nei paragrafi precedenti sembrano porre in luce le stranezze sistematiche dell'interpretazione conforme.

<sup>11</sup> Corte di giustizia, 13 novembre 1990, causa C-106/89.

<sup>12</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, 16 giugno 2005, causa C-105/03.

<sup>13</sup> Proprio la difficoltà di interpretare la normativa italiana alla luce della disciplina della Decisione-quadro, anzi, sembra indicare come solo in maniera sommaria l'operazione logica che la Corte di giustizia ha imposto al giudice nazionale potesse essere definita come interpretativa. La reciproca estraneità fra le due discipline, ispirate a logiche diverse, è anzi tale da ritenere che la Corte abbia chiesto al giudice nazionale di effettuare piuttosto una attività di creazione del diritto, ipotizzando attraverso la maschera dell'interpretazione, un contenuto normativo che la normativa italiana non avrebbe potuto logicamente produrre.

L'interpretazione conforme non si fonda, infatti, su un criterio ermeneutico. Nel seguirne i dettami, l'interprete non è guidato da considerazioni di carattere logico-giuridico. L'interpretazione conforme, piuttosto, sembra rovesciare i canoni usuali delle operazioni interpretative. Mentre queste si fondano sull'individuazione di un processo logico e consistono, in ultima analisi, in una obbligazione "di mezzi", l'interpretazione conforme determina l'interpretazione in relazione all'esigenza di realizzare un certo risultato: la conformità dell'oggetto da interpretare rispetto al suo parametro. Essa appare, quindi, difficilmente riconciliabile con le altre e consolidate tecniche interpretative. Qualora essa confermi i risultati raggiunti con tali altre tecniche, essa sarebbe inutile. Qualora essa, di converso, stabilisse una diversa interpretazione, occorrerebbe spiegare i motivi della sua prevalenza rispetto alle usuali tecniche ermeneutiche.

A tale stranezza sistematica, di per sé non insignificante, si accompagnano le altre singolarità che circondano tale strumento. Di esso è incerto il contenuto, la portata, la relazione fra il parametro e l'oggetto dell'attività interpretativa.

Una banale considerazione sulla relazione fra norma-parametro e norma-oggetto sembra evidenziare piuttosto come l'effetto della prima sulla seconda non sia riconducibile ad una attività interpretativa quanto costituisca piuttosto un effetto di carattere normativo.

Quel che impone l'interpretazione conforme, infatti, è semplicemente l'esigenza di coerenza fra una regola logicamente assunta come parametro dell'interpretazione e la norma da interpretare. Or bene, tale esigenza si realizza, in misura massima, allorché la norma superiore produca l'effetto tipico che sia possibile concepire nel mondo giuridico, vale a dire quello di entrare in conflitto con la norma inferiore e di cancellarla dall'ordinamento giuridico. È singolare ricorrere a strumenti interpretativi al fine di creare coerenza laddove questa ben potrebbe essere prodotta semplicemente estraendo da una norma l'effetto tipico di essa, vale a dire abrogare la normativa incompatibile sulla base dell'applicazione degli usuali criteri di soluzione delle aporie giuridiche.

Non resta che ipotizzare che l'interpretazione conforme non costituisca una regola sull'interpretazione, dato che essa, per definizione, non si accompagna ai normali criteri interpretativi ma, anzi, mira a sostituirli e risulta inapplicabile solo in presenza di un conflitto radicale ed irrimediabile fra la norma-parametro e la norma-oggetto di interpretazione.

Insomma, l'interpretazione conforme sembra porsi al crocevia fra la dottrina dell'interpretazione e la dottrina delle fonti; fra l'attività di produzione normativa e l'attività di interpretazione; fra l'esigenza di interpretare una norma in maniera obiettiva, sulla base di tecniche ermeneu-

tiche ben consolidate ed aventi l'unico scopo di estrarre un significato da una proposizione normativa, e l'esigenza di risolvere conflitti normativi attraverso le consolidate tecniche di soluzione delle aporie giuridiche.

### 5. *Interpretazione conforme ed effetti diretti*

Questa considerazione suggerisce quindi di orientare la ricerca in una direzione diversa da quella seguita dalla dottrina prevalente. Se, infatti, l'interpretazione conforme non ricade appieno nell'ambito delle tecniche interpretative, e tende piuttosto a colmare lo iato concettuale fra interpretazione e produzione del diritto, è in tale ambito concettuale che dovrebbe, coerentemente, essere indirizzata la ricerca della sua natura giuridica.

Conviene quindi formulare l'ipotesi che sarà oggetto di verifica nelle restanti pagine di questo lavoro. Essa trae origine dalla osservazione che lo strumento dell'interpretazione conforme, lungi dal costituire una tecnica interpretativa nel senso proprio, serve a rilevare un effetto normativo: quello prodotto da una norma sull'interpretazione di un'altra. Tale effetto è quello di orientare l'interpretazione della norma-oggetto nel senso voluto dalla norma-parametro. Si tratta, però, di un effetto che non ha carattere meramente logico e non costituisce il prodotto di una attività dell'interprete. L'interpretazione conforme ha piuttosto lo scopo di consentire ad una norma di determinare, indirettamente, una certa disciplina della fattispecie attraverso la mediazione di una diversa norma giuridica.

Insomma, l'insieme di tali considerazioni porta a ritenere plausibile che l'interpretazione conforme, lungi dal costituire una tecnica o un criterio interpretativo, sia invece un effetto normativo in senso proprio: anziché disciplinare direttamente una certa fattispecie, una norma, che abbiamo chiamato "norma-parametro", provvede a ciò attraverso l'interpretazione e l'applicazione di una diversa norma, che abbiamo indicato come "norma-oggetto".

Ma perché mai una norma giuridica provvista di ogni elemento necessario al fine di disciplinare la propria fattispecie dovrebbe astenersi dal farlo, e provvedere, invece, a produrre tale effetto attraverso l'intermediazione di una diversa norma giuridica sulla quale esercitare un effetto latamente interpretativo?

La risposta più plausibile è che la norma-parametro non possa o non voglia produrre direttamente l'effetto normativo desiderato, e che tale effetto debba essere necessariamente, o anche solo più convenientemente, realizzato attraverso un effetto indiretto, di tipo interpretativo.

La prima ipotesi è data dall'insufficienza strutturale della norma-parametro a realizzare i propri obiettivi senza l'assistenza di una norma-oggetto. È, questa, la classica ipotesi di una norma incompleta nei suoi elementi strutturali, che abbisogni, quindi, di una forma di intermediazione ad opera della normativa di attuazione. L'esempio più agevole è quello del rapporto fra diritto internazionale – ovvero il diritto dell'Unione europea – e il diritto nazionale. Qualora il primo non abbia la capacità, per qualsiasi motivo, di realizzare i propri obiettivi mediante la disciplina diretta di fattispecie nazionali, esso potrebbe acquisire tale capacità attraverso un effetto interpretativo: l'interpretazione conforme del diritto nazionale.

La seconda ipotesi, concettualmente meno raffinata, si verifica qualora la norma-parametro abbia, invece, una insufficienza funzionale a realizzare i propri obiettivi. La norma-parametro è, in tale ipotesi, perfettamente capace di disciplinare la propria fattispecie, sol che la sua applicazione diretta è paralizzata da un ostacolo di carattere normativo. Ciò si verifica, abitualmente, allorché una legge interna impedisca l'applicazione diretta di una norma di origine internazionale o europea. Al fine di consentire la diretta applicazione della normativa di origine esterna, occorrerebbe rimuovere tale ostacolo, ad esempio, attraverso una dichiarazione di illegittimità costituzionale. Ma tale intervento, che richiede un previo accertamento dell'esistenza di un conflitto radicale e insanabile fra due norme, e l'attivazione di uno strumento altrettanto radicale di soluzione del conflitto, potrebbe essere evitato attraverso un percorso meno traumatico, rappresentato proprio dal riconoscimento di un effetto interpretativo riconosciuto alla norma-parametro rispetto a quella oggetto.

Sembrano quindi delinearci, per questa strada, le due ipotesi principali nelle quali trova applicazione lo strumento dell'interpretazione conforme: l'incompiutezza strutturale della norma-parametro, ovvero la sua insufficienza funzionale a produrre direttamente gli effetti voluti. In ambedue i casi, lo strumento dell'interpretazione conforme consente ad una norma di realizzare, attraverso l'intermediazione di un'altra, i propri obiettivi e di supplire alla sua incapacità di realizzarli direttamente i propri. Tale conclusione potrebbe essere figurativamente riassunta nell'indicazione dell'interpretazione conforme come uno strumento “succedaneo” rispetto agli effetti diretti: come una produzione di effetti diretti “per altra via”, attraverso cioè l'attività interpretativa.

## 6. *Limiti all'applicazione della interpretazione conforme*

La conferma di tale conclusione viene dalla ricca giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di interpretazione conforme a direttive

dell'Unione. Da un lato, la Corte ha esteso l'ambito di applicazione della dottrina dell'interpretazione conforme fino a ricavare da una direttiva effetti che solo difficilmente potrebbero essere definiti interpretativi, ma che, in effetti, rasentano un effetto di creazione normativa pur al fine di realizzare i risultati voluti dalla direttiva stessa. D'altro lato, la giurisprudenza ha chiarito che tale dottrina incontra, appunto, il limite del risultato voluto dalla direttiva stessa, per modo che lo strumento dell'interpretazione conforme non produce più effetti normativi rispetto a quelli che la medesima direttiva potrebbe produrre.

Questo limite può essere ben descritto sulla base di due esempi.

Il primo emerge dal confronto fra quanto stabilito dalla Corte nel celebre caso *Pupino*<sup>14</sup> e le soluzioni adottate, invece, in *Arcaro*<sup>15</sup>. In ambedue le sentenze, la Corte di giustizia ha indicato come i giudici nazionali debbano interpretare il diritto interno in conformità con la lettera e lo scopo di atti dell'Unione non aventi effetti diretti, al fine di conseguire i risultati da essi perseguiti. Ben diverso, tuttavia, è stato l'esito di questa operazione.

Nel caso *Pupino*, come è noto, la Corte ha indicato come l'interpretazione conforme imponesse al giudice di tenere conto delle finalità di una decisione-quadro, norma sprovvista di effetti diretti, pur in situazioni nelle quali le norme nazionali erano difficilmente suscettibili di essere interpretate in conformità con il diritto dell'Unione. L'utilizzazione dello strumento dell'interpretazione conforme ha quindi portato ad una sorta di interpretazione creativa della normativa interna, ipotizzando il contenuto che la legislazione avrebbe dovuto avere per risultare conforme al fine voluto dalla decisione-quadro.

Nel caso *Arcaro*, di converso, la Corte, dopo aver ribadito l'obbligo per il giudice di provvedere ad una interpretazione del diritto interno in conformità rispetto ad una direttiva dell'Unione, ha però sottolineato i limiti di tale operazione. L'interpretazione conforme non potrà operare qualora «ad un singolo venga opposto un obbligo previsto da una direttiva non trasposta ovvero, a maggior ragione, qualora abbia l'effetto di determinare o aggravare, in forza della direttiva e in mancanza di una legge emanata per la sua attuazione, la responsabilità penale di coloro che ne trasgrediscono le disposizioni». La Corte ha quindi concluso che «il diritto comunitario non comporta un meccanismo che consenta al giudice nazionale di eliminare disposizioni interne in contrasto con una

---

<sup>14</sup> Corte di giustizia, 16 giugno 2005, causa C-105/03, cit.

<sup>15</sup> Corte di giustizia, 26 settembre 1996, causa C-168/95, par. 42.

disposizione di una direttiva non trasposta, qualora tale disposizione non possa essere fatta valere dinanzi al giudice nazionale»<sup>16</sup>.

Il confronto fra le due decisioni pone in evidenza il carattere ancillare dell'interpretazione conforme rispetto alla logica degli effetti diretti. L'interpretazione conforme ha una portata espansiva allorché essa si collochi all'interno di tale logica. In *Pupino*, la Corte è arrivata a prospettare al giudice la necessità di modellare l'interpretazione del diritto interno sugli effetti ipotetici che la normativa dell'Unione avrebbe potuto produrre qualora avesse avuto effetti diretti. Di converso, in *Arcaro*, la Corte di giustizia ha escluso che si possa utilizzare l'interpretazione conforme al fine di dare alla normativa interna un effetto che la direttiva non avrebbe potuto produrre neanche qualora essa avesse avuto effetti diretti: vale a dire l'effetto di imporre obblighi ad un singolo ovvero di determinare o aggravare, «in mancanza di una legge emanata per la sua attuazione, la responsabilità penale di coloro che ne trasgrediscono le disposizioni». Nel primo caso, attraverso l'interpretazione conforme il diritto interno potrebbe produrre effetti che il diritto dell'Unione ben avrebbe potuto produrre qualora ne avesse avuto i requisiti strutturali. La sua utilizzazione, di conseguenza, sarebbe stata perfettamente ammissibile. Nel secondo, l'interpretazione conforme avrebbe prestato al diritto interno effetti che il diritto dell'Unione non avrebbe potuto conseguire direttamente, e si sarebbe collocata, quindi, al di fuori dei confini della sua applicabilità.

Che la logica degli effetti diretti preceda e condizioni l'utilizzazione di tecniche interpretative è ben evidenziato dalla recente pronuncia della Corte di giustizia nel noto caso *AMS*<sup>17</sup>. In tale sentenza, la Corte di giustizia ha escluso che la Carta dei diritti fondamentali possa essere invocata nell'ambito di applicazione di una direttiva in maniera tale da consentire la produzione di effetti diretti che la direttiva, di per sé non avrebbe potuto produrre. Si legge nei par. 49 e 49 della sentenza:

«l'articolo 27 della Carta non può, in quanto tale, essere invocato in una controversia, come quella oggetto del procedimento principale, al fine di concludere che la norma nazionale non conforme alla direttiva 2002/14 deve essere disapplicata.

Tale constatazione non può essere infirmata da una lettura dell'articolo 27 della Carta in combinazione con le norme della direttiva 2002/14, posto che, non essendo detto articolo di per sé sufficiente per conferire ai singoli un diritto invocabile in quanto tale, a diverso risultato non por-

<sup>16</sup> *Ibidem*, par. 43.

<sup>17</sup> Corte di giustizia, 15 gennaio 2014, causa C-176/12.

terebbe neppure una sua lettura in combinato disposto con le norme della direttiva sopra citata».

## 7. *Conclusioni*

In definitiva, non sembra irragionevole prospettare che la dottrina dell'interpretazione conforme costituisca un succedaneo, in senso giuridico, della dottrina degli effetti diretti. La dottrina dell'interpretazione conforme tende infatti ad attribuire alla norma-oggetto gli effetti normativi che la norma-parametro intende conseguire pur senza essere idonea a farlo direttamente.

Situazioni di questo tipo non presuppongono necessariamente una relazione gerarchica formale fra le due norme in gioco. Esse, però, esigono che la norma-parametro si ponga l'obiettivo di influenzare il contenuto della sfera normativa alla quale appartiene la norma-oggetto per modo che, pur non risultando direttamente idonea a disciplinare una fattispecie normativa, vi provvede indirettamente attraverso l'attività interpretativa. Vanamente, quindi, si cercherebbe un fondamento apposito per tale dottrina, la cui applicazione risiede, in ultima analisi, nel generale dovere di un giudice di assicurare l'effettività delle regole che esso è chiamato ad applicare.