

PUBBLICAZIONE TRIMESTRALE

ISSN: 2279-9737

**Rivista**  
**di Diritto Bancario**

dottrina  
e giurisprudenza  
commentata

OTTOBRE/DICEMBRE

2018

[rivista.dirittobancario.it](http://rivista.dirittobancario.it)

## **DIREZIONE SCIENTIFICA**

FILIPPO SARTORI, STEFANO AMBROSINI, SANDRO AMOROSINO,  
FILIPPO ANNUNZIATA, SIDO BONFATTI, FRANCESCO CAPRIGLIONE,  
ALFONSO CASTIELLO D'ANTONIO, PAOLOEFISIO CORRIAS, FULVIO  
CORTESE, MATTEO DE POLI, RAFFAELE DI RAIMO, ALDO ANGELO  
DOLMETTA, ALBERTO GALLARATI, UGO PATRONI GRIFFI, BRUNO  
INZITARI, MARCO LAMANDINI, RAFFAELE LENER, PAOLA  
LUCANTONI, ALBERTO LUPOI, DANIELE MAFFEIS, LUCA  
MANDRIOLI, RAINER MASERA , ALESSANDRO MELCHIONDA,  
ROBERTO NATOLI, ELISABETTA PIRAS, MADDALENA RABITTI,  
GIUSEPPE SANTONI, MADDALENA SEMERARO, ANTONELLA  
SCIARRONE ALIBRANDI, FRANCESCO TESAURO

## **DIREZIONE ESECUTIVA**

ALBERTO GALLARATI, PAOLA LUCANTONI, LUCA MANDRIOLI,  
ELISABETTA PIRAS, FRANCESCO QUARTA, MADDALENA  
SEMERARO

## **COMITATO EDITORIALE**

FRANCESCO ALBERTINI, FRANCESCO AUTELITANO, STEFANO DAPRÀ,  
EUGENIA MACCHIAVELLO, UGO MALVAGNA, MASSIMO MAZZOLA,  
MANILA ORLANDO, CARLO MIGNONE, EDOARDO RULLI, STEFANIA  
STANCA

## **NORME PER LA VALUTAZIONE E LA PUBBLICAZIONE**

LA RIVISTA DI DIRITTO BANCARIO SELEZIONA I CONTRIBUTI OGGETTO DI PUBBLICAZIONE SULLA BASE DELLE NORME SEGUENTI.

I CONTRIBUTI PROPOSTI ALLA RIVISTA PER LA PUBBLICAZIONE VENGONO ASSEGNATI DAL SISTEMA INFORMATICO A DUE VALUTATORI, SORTEGGIATI ALL'INTERNO DI UN ELENCO DI ORDINARI, ASSOCIATI E RICERCATORI IN MATERIE GIURIDICHE, ESTRATTI DA UNA LISTA PERIODICAMENTE SOGGETTA A RINNOVAMENTO.

I CONTRIBUTI SONO ANONIMIZZATI PRIMA DELL'INVIO AI VALUTATORI. LE SCHEDE DI VALUTAZIONE SONO INVIATE AGLI AUTORI PREVIA ANONIMIZZAZIONE.

QUALORA UNO O ENTRAMBI I VALUTATORI ESPRIMANO UN PARERE FAVOREVOLE ALLA PUBBLICAZIONE SUBORDINATO ALL'INTRODUZIONE DI MODIFICHE AGGIUNTE E CORREZIONI, LA DIREZIONE ESECUTIVA VERIFICA CHE L'AUTORE ABBA APPORTATO LE MODIFICHE RICHIESTE.

QUALORA ENTRAMBI I VALUTATORI ESPRIMANO PARERE NEGATIVO ALLA PUBBLICAZIONE, IL CONTRIBUTO VIENE RIFIUTATO. QUALORA SOLO UNO DEI VALUTATORI ESPRIMA PARERE NEGATIVO ALLA PUBBLICAZIONE, IL CONTRIBUTO È SOTTOPOSTO AL COMITATO ESECUTIVO, IL QUALE ASSUME LA DECISIONE FINALE IN ORDINE ALLA PUBBLICAZIONE PREVIO PARERE DI UN COMPONENTE DELLA DIREZIONE SCELTO RATIONE MATERIAE.

**SEDE DELLA REDAZIONE**

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO, FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA, VIA VERDI 53,  
(38122) TRENTO – TEL. 0461 283836

**Brevi note sui profili costituzionali dell'interpretazione conforme del decreto-legge n. 99/2017 sulla liquidazione coatta amministrativa di due banche venete**

**SOMMARIO:** 1. Sull'interpretazione adeguatrice costituzionalmente conforme di una disposizione legislativa che prescinda completamente dal suo testo letterale e dall'intenzione del legislatore – 2. Sull'esigenza di una norma nazionale conforme a norme dell'UE che tratti in modo ragionevolmente diverse situazioni oggettivamente diverse (art. 3 cost.) sulla base dello scopo perseguito dalla legge. – 3. Sull'impossibilità di qualsiasi interpretazione costituzionalmente conforme che produca la contestuale violazione di altre norme costituzionali, nella specie la violazione della riserva di legge in materia di prestazioni personali e patrimoniali (art. 23 cost.) - 4. Sull'esigenza che questioni di legittimità costituzionale siano sollevate e decise da ogni giudice in qualsiasi procedimento giudiziario soltanto nei casi e nei modi previsti dalla legge che regola i giudizi di fronte alla corte costituzionale. I nuovi rischi dell'interpretazione conforme lasciata al singolo giudice

L'ordinanza del Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale di Roma pronunciata in allegato al verbale dell'udienza del 26 gennaio 2018 nell'ambito del procedimento penale a carico di Trinca e altri (ex amministratori di Veneto Banca) per agiotaggio e ostacolo alle funzioni di vigilanza, ha disposto (ai sensi dell'art. 83 cod. proc. pen.) la chiamata di Intesa Sanpaolo quale responsabile civile del reato in base alla circostanza che Intesa Sanpaolo si è resa cessionaria dell'azienda bancaria a carico della quale è originariamente sorta la posizione di responsabilità, in virtù del rapporto di amministrazione corrente con gli imputati e ha altresì escluso che la possibilità della chiamata in causa di Intesa sia preclusa dall'art. 3, co. 1, secondo periodo, d.l. 99/2017. A tale ultima disposizione legislativa infatti il GUP ha voluto dare una sua interpretazione costituzionalmente conforme che, al fine di superare i dubbi di incostituzionalità che avevano sollevato alcuni soggetti ancora esclusi dalla costituzione di parte civile, in conformità del principio di eguaglianza previsto dall'art. 3 Cost. (che a suo parere il legislatore non avrebbe certo voluto derogare) ha inteso l'effetto dell'esclusione, di cui all'art. 3 d. l. n. 99/2017 come limitato ai rapporti interni tra cedente e cessionario, lasciando impregiudicata la responsabilità del cessionario verso i creditori, ai sensi dell'art. 2560, comma 2, cod. civ. (disposizione che,

osserva il provvedimento, non risulta espressamente derogata dal d.l. 99/2017).

E' noto che una simile interpretazione non è stata invece ritenuta plausibile dal Tribunale di Vicenza che con l'ordinanza del 8 febbraio 2018 ha respinto la chiamata in causa di Intesa Sanpaolo quale responsabile civile del reato. Infatti secondo il GIP vicentino, per poter ipotizzare che dal fatto illecito possa rispondere nel processo penale, quale responsabile civile, un soggetto diverso dal suo autore, occorre che la fonte dell'obbligo sia posta direttamente dalla legge, mentre è esclusa la possibilità di citare il responsabile civile se la responsabilità per il fatto altrui abbia fonte contrattuale e perciò ha escluso che la fonte della citazione di Intesa quale responsabile civile possa risiedere nel contratto di cessione d'azienda. Il GIP vicentino richiama l'art. 2560 comma 2 cod. civ., il quale condiziona il subentro del cessionario dell'azienda nei debiti del cedente alla loro iscrizione nei libri contabili obbligatori della azienda ceduta. Poiché non risulta che il debito risarcitorio nei confronti delle parti civili fosse stato iscritto come tale nei libri contabili obbligatori di Banca Popolare di Vicenza, o che vi fosse un fondo rischi specificamente istituito a tal fine, ha escluso che l'obbligazione risarcitoria facente capo al cedente quale responsabile civile per i danni cagionati da reati ipotizzati a carico dei suoi dirigenti o dipendenti si sia trasferita in capo al cessionario anche in base alle norme civilistiche generali.

Al di là del merito civilistico di queste complesse vicende processuali l'interpretazione conforme del d.l. n. 99/2017 concernente il salvataggio di due banche venete contenuta nella pronuncia del GUP romano suscita seri dubbi di merito su alcuni profili costituzionali generali di tale decreto-legge e sul senso stesso dell'interpretazione giudiziaria delle norme.

In particolare, paiono meritevoli di approfondimento quattro questioni:

1) la possibilità di effettuare l'interpretazione adeguatrice costituzionalmente conforme del testo di una disposizione legislativa che prescindendo completamente dal suo testo letterale e dall'intenzione del legislatore;

2) l'esigenza di adottare una interpretazione adeguatrice conforme ad uno dei significati del principio costituzionale di eguaglianza (art. 3

cost.) che esige di trattare in modo ragionevolmente diverse situazioni oggettivamente diverse sulla base dello scopo perseguito dalla legge;

3) l'impossibilità di adottare qualsiasi interpretazione costituzionalmente conforme che produca la contestuale violazione di altre norme costituzionali, nella specie la violazione della riserva di legge in materia di prestazioni personali e patrimoniali (art. 23 cost.);

4) l'esigenza che le questioni di legittimità costituzionale siano sollevate e decise da ogni giudice in qualsiasi procedimento giudiziario soltanto nei casi e nei modi previsti dalla legge che regola i giudizi di fronte alla Corte costituzionale e i limiti dell'interpretazione conforme da parte del singolo giudice.

*1. Sull'interpretazione adeguatrice costituzionalmente conforme di una disposizione legislativa che prescinda completamente dal suo testo letterale e dall'intenzione del legislatore*

Come è noto, almeno dalla sentenza n. 356/1996 la giurisprudenza costituzionale afferma per il giudice il dovere di esperire un'interpretazione della norma legislativa adeguatrice alla Costituzione prima di rimettere una questione di legittimità costituzionale al giudizio della stessa Corte costituzionale.

Invero nella vicenda processuale in esame il giudice romano cita alcune pronunce della Corte costituzionale (sentt. nn. 29/2009 e 147 e 148/2008; 379 e 403/2007) che, in tema di interpretazione conforme, ribadiscono ciò che afferma la sent. n. 356/1996, ma poi giunge a conclusioni interpretative della norma legislativa che è chiamato ad applicare, le quali – in nome dell'esigenza di un'interpretazione costituzionalmente conforme – paiono prescindere del tutto dal testo delle disposizioni legislative e dall'intenzione del legislatore.

In proposito occorre ricordare che l'interpretazione costituzionalmente conforme è doverosa sia perché è la conseguenza della diffusione dei valori costituzionali e della capacità della Costituzione di operare come regola diretta nei rapporti giuridici<sup>1</sup>, sia perché le norme costituzionali fanno parte dei principi generali dell'ordinamento a cui ricorrere alla stregua dell'interpretazione sistematica.

---

<sup>1</sup> G. ZAGREBELSKY, *Diritto allo specchio*, Einaudi, Torino, 2018, p. 258.

Il limite dell'interpretazione conforme è dunque il testo della disposizione legislativa da interpretare, sia nel senso che allorché quel testo non consente alcuna interpretazione conforme alla Costituzione il giudice ha l'obbligo di sospendere il giudizio e di rimettere alla Corte costituzionale il giudizio sulla questione di legittimità costituzionale della norma legislativa, sia nel senso che tra le diverse interpretazioni costituzionalmente conformi possibili del medesimo testo legislativo occorre sempre preferire quella che non contrasti col senso letterale e logico del testo della disposizione legislativa da interpretare.

La soggezione del giudice soltanto alla legge (art. 101 Cost.) comporta anche che nell'interpretare la disposizione legislativa il giudice è soggetto alla volontà espressa dal legislatore che ha approvato quella disposizione e ai criteri per l'interpretazione delle norme disciplinati da altre disposizioni legislative, il che significa però che per il giudice il vincolo al rispetto della norma esiste soltanto dopo che egli abbia riconosciuto, mediante l'applicazione dei criteri per l'interpretazione delle norme giuridiche, la norma che deve osservare<sup>2</sup>.

Poiché dunque nel giudizio era stato sollevato (seppur in modo irrituale, come si indicherà nell'ultimo paragrafo) dubbi sulla legittimità costituzionale delle norme da applicare, il giudice avrebbe dovuto fin da subito applicare anzitutto tutte le norme legislative vigenti sull'interpretazione delle norme. Infatti, come è stato affermato da autorevole dottrina sono proprio le norme legislative che regolano l'attività dell'interpretazione delle norme quelle che “indicano metodi gradualisti e progressivi, che consentono di uscire dal dubbio e così di pervenire all'unicità di significato”<sup>3</sup>.

Infatti non si può dimenticare che in base all'art. 12 delle disposizioni preliminari del codice civile (norma legislativa alla cui osservanza ogni giudice è soggetto ai sensi dell'art. 101 Cost.<sup>4</sup>) prima dell'interpretazione sistematica occorre anzitutto esperire

---

<sup>2</sup> Sul punto si vedano le analisi di M. LUCIANI, voce *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enc. Dir. Annali*, vol. IX, Milano, Giuffrè ed., 2016, p. 402.

<sup>3</sup> Cfr. N. IRTI, *Un diritto incalcolabile*, Torino, Giappichelli ed., 2016, p. 121 ss.

<sup>4</sup> Sul punto ci si permette di rinviare alle considerazioni fatte in P. BONETTI, *L'interpretazione della legge conforme a Costituzione di fronte agli obblighi costituzionali e ai doveri dei magistrati*, in *Interpretazione conforme e tecniche argomentative*, Atti del convegno di Milano svoltosi il 6-7 giugno 2008, a cura di M. D'Amico e B. Randazzo, Giappichelli ed., Torino, 2009, pp. 201-213.



un'interpretazione letterale di qualsiasi disposizione normativa, che è il primo criterio interpretativo di cui deve servirsi l'interprete, insieme agli altri successivi criteri. Tali criteri appunto esigono anzitutto di rifarsi al significato letterale e a quello logico della disposizione legislativa secondo l'intenzione del legislatore. Perciò non si può attribuire alla norma legislativa un senso diverso da quello fatto palese dal significato della parola, secondo la connessione della parola con le altre parole della frase e del discorso e dalla intenzione del legislatore<sup>5</sup>. Ciò comporta anzitutto l'esigenza di cercare e di verificare gli intendimenti che si prefiggeva di raggiungere il legislatore allorché la disposizione fu posta in essere<sup>6</sup>.

E' dunque ovvio, ma non scontato, concludere che l'art. 101 Cost. e le norme legislative sull'interpretazione impongono nel nostro ordinamento che il giudice non può creare di fatto nuove norme applicate al singolo caso, ma interpreta ed applica le norme emanate da altri e distinti organi, dai quali essa è indipendente, ai quali però altre

---

<sup>5</sup> A. PINO, *La ricerca giuridica. Finalità, oggetto, metodo*, Padova, Cedam ed., 1996, p. 272

<sup>6</sup> In proposito cfr. F. MODUGNO, *Al fondo della teoria dell'«interpretazione conforme alla Costituzione»*, in *Diritto e Società*, (2015) 3, p. 469, secondo il quale «il limite testuale, se inteso nel senso di giustificare la sola interpretazione c.d. dichiarativa o letterale, escluderebbe ogni altro argomento ermeneutico, ossia qualsiasi interpretazione c.d. correttiva o integrativa del testo; ciò che però, in via generale, è escluso dallo stesso art. 12 disp. prel. che affianca e, in ogni senso, contrappone, in via alternativa, al criterio dell'interpretazione letterale ogni argomento ispirato alla c.d. intenzione del legislatore (e quindi alla *ratio legis*)» e, quindi, recisamente *ivi*, p. 470: «non ha [...] alcun senso sostenere che l'interpretazione conforme sia, in generale, limitata alla c.d. interpretazione letterale: tanto varrebbe negare, in teoria del diritto e dell'interpretazione, ogni interpretazione dissociativa, restrittiva, estensiva o correttiva delle disposizioni legislative. E non si comprende perché mai ciò che non può valere per la normale interpretazione dei testi legislativi debba valere invece per l'interpretazione conforme a Costituzione». Propone di individuare il limite dell'interpretazione conforme (ma – rileva – non si tratta di limite proprio di essa sola) nell'«orizzonte di senso che il testo è in grado di esprimere» M. RUOTOLO, *La Cassazione penale e l'interpretazione delle disposizioni sulla custodia cautelare in carcere alla luce del principio del minore sacrificio della libertà personale, in Dove va il sistema italiano accentrato di controllo di costituzionalità? Ragionando intorno al libro di Victor Ferreres Comella Constitutional Courts and Democratic Values*, a cura di L. Cappuccio – E. Lamarque, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, p. 8.

norme (costituzionali e non) attribuiscono l'esercizio della funzione di produzione delle norme e in particolare la funzione legislativa<sup>7</sup>.

Pertanto le norme sull'interpretazione delle norme esigono che l'indagine dell'interprete anzitutto miri al linguaggio, in quanto strumento del testo significante e non al fatto o agli aspetti economico-sociali che sono extratestuali, sicché l'interprete non può sostituire la propria ideologia a quelle connotate dal legislatore obbiettivate nel testo delle disposizioni legislative<sup>8</sup>. Questi criteri sono ovviamente l'effetto dell'applicazione del principio democratico che è uno dei principi fondamentali che reggono le costituzioni degli stati democratici<sup>9</sup>, nei quali la legge la scrive direttamente o indirettamente l'organo rappresentativo della volontà popolare sulla base di scelte di cui risponde al corpo elettorale che lo ha eletto oppure la scrive lo stesso corpo elettorale con gli strumenti della democrazia diretta, ma non la scrive il giudice che invece deve applicare quelle leggi ai casi concreti.

Infatti dalla soggezione del giudice alla legge prescritta dall'art. 101 Cost. deriva che, sulla base della citata disposizione legislativa sull'interpretazione, come si è affermato in dottrina “la prevalenza del testo sottrae al giudice l'indagine sulle conseguenze pratiche, sociali, economiche della sua decisione: non può sostituirsi al legislatore – con una interpretazione *contra legem* – neppure in presenza di una soluzione assurda, illogica, iniqua”<sup>10</sup>, o, meglio, neppure se ritenesse iniqua la soluzione interpretativa che scaturisce dall'applicazione di tutti i criteri interpretativi, salvo che la legge espressamente gli affidi di giudicare anche secondo equità.

La dottrina più autorevole ha da tempo ricordato che in ogni caso “l'intenzione del legislatore non è lo scopo della legge, ma quello che apparve scopo della legge a chi l'ha formulata; non ciò che può e deve

---

<sup>7</sup> Cfr. P. MEROLA CERCHIA, *L'interpretazione sistematica della Costituzione*, Padova, Cedam ed., 1978, p. 134 ss., nt. 126.

<sup>8</sup> Cfr. A. PINO, *La ricerca giuridica. Finalità, oggetto, metodo*, cit., pp. 272-273.

<sup>9</sup> Sul punto si vedano anche le riflessioni di M. LUCIANI, voce *Interpretazione conforme a Costituzione*, cit. p.197

<sup>10</sup> A. GIULIANI, *Interpretazione della legge*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da P. Rescigno, I, Premesse e disposizioni preliminari, Torino, UTET, 1982, p. 219

essere lo scopo secondo chi la applica oggi, ma ciò che è stato ieri secondo chi l'ha fatta"<sup>11</sup>.

In ogni caso il senso della legge non è ricavabile dall'intenzione del legislatore, ma è anzitutto nel senso delle parole che talvolta sono interpretabili in più sensi, sicché l'intenzione del legislatore serve a superare l'eventuale ambiguità delle parole con cui sono espresse le disposizioni legislative<sup>12</sup>.

Autorevole dottrina ricorda che ricorrere all'interpretazione conforme "non autorizza affatto a decampare dal testo, ma consente semplicemente di optare, tra le varie alternative aperte dal testo, per quella capace di non comportare la conseguenza dell'illegittimità"<sup>13</sup>, sicché soltanto nei limiti dell'interpretazione delle disposizioni legislative data dall'applicazione dell'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile allorché si giunga ad un caso di polisemia o di vaghezza di significati si deve privilegiare il risultato compatibile con le norme costituzionali invece del risultato contrastante con esse.

Peraltro la priorità dell'interpretazione letterale e logica rispetto a quella sistematica (la quale comporta anche il ricorso ai principi fondamentali, tra cui vi sono anche le norme costituzionali) è affermata non soltanto dallo stesso art. 12 delle disposizioni preliminari del codice civile, ma anche dalla stessa giurisprudenza costituzionale che ha precisato che l'obbligo di addivenire ad un'interpretazione conforme alla Costituzione «cede il passo all'incidente di legittimità costituzionale ogni qual volta essa sia incompatibile con il disposto letterale della disposizione e si riveli del tutto eccentrica e bizzarra, anche alla luce del contesto normativo ove la disposizione si colloca (sent. n. 1/2013 e n. 219/2008). L'interpretazione secondo Costituzione è doverosa ed ha un'indubbia priorità su ogni altra (sent. n. 49/2015), ma appartiene pur sempre alla famiglia delle tecniche esegetiche, poste a disposizione del giudice nell'esercizio della funzione giurisdizionale, che hanno carattere dichiarativo. Ove, perciò, sulla base di tali tecniche, non sia possibile trarre dalla disposizione alcuna norma conforme alla Costituzione, il giudice è tenuto ad investire» la Corte costituzionale

---

<sup>11</sup> F. CARNELUTTI, *Sistema di diritto processuale civile*, I, Padova, Cedam, ed., 1936, p. 109.

<sup>12</sup> N. IRTI, *Testo e contesto. Una lettura dell'art. 1362 codice civile*, Padova, Cedam, 1996, p. 153.

<sup>13</sup> M. LUCIANI, voce *Interpretazione conforme a Costituzione*, cit. p. 451.

della relativa questione di legittimità costituzionale (sent. n. 36/2016, ma analogamente sentt. nn. 82, 83, 258 e 268/2017).

Perciò prima ancora di verificare la necessità di un'interpretazione adeguatrice occorre anzitutto ricostruire il significato letterale delle disposizioni legislative alla luce delle intenzioni del legislatore, anche perché il significato letterale e logico della disposizione normativa può essere già fin dall'inizio del tutto conforme alle norme costituzionali, dovendosi presumere che tutti pubblici poteri agiscano sempre il più possibile in adempimento dell'obbligo di osservanza della Costituzione prescritto dall'art. 54 Cost.

Infatti la dottrina rileva che il fondamento della preferenza per l'interpretazione "adeguatrice" è quello della presunzione di legittimità costituzionale delle leggi<sup>14</sup>, e proprio di quelle leggi che consentono di essere "interpretate" in senso costituzionalmente conforme, anche superando il significato che sembra immediatamente ricavabile dalla "lettera" che, in sé, in quanto tale, è sempre suscettibile di ambiguità, sempre aperta a diverse interpretazioni, anche perché le singole disposizioni di legge devono essere interpretate sistematicamente, nel loro complesso e mai isolatamente nella loro portata testuale o letterale<sup>15</sup>.

Peraltro la stessa Costituzione contiene molte norme, che a loro volta sono suscettibili di interpretazione, sicché il giudice deve giungere ad una regola del caso singolo che soddisfi contemporaneamente il testo legislativo e il testo costituzionale e dallo stesso testo costituzionale si si possono ricavare norme diverse in relazione agli oggetti cui si applica e ai criteri in base ai quali è letta<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> In proposito si vedano le osservazioni di F. MODUGNO, *La «supplenza» della Corte costituzionale*, in ID., *Scritti sull'interpretazione costituzionale*, Napoli, 2008, p. 147, il quale afferma che «tra una produzione normativa che può rivelarsi (e che si rileva) discontinua e intempestiva e una funzione di garanzia che si vorrebbe costretta negli angusti limiti della pura e semplice dichiarazione di incostituzionalità o della interpretazione conforme a Costituzione, non vi può essere dubbio che, alla luce del valore-principio supremo di legittimità costituzionale, sia la seconda a dover prevalere, ma in tutte le sue, anche implicite, potenzialità».

<sup>15</sup> M. RUOTOLO, *Alcuni eccessi nell'uso della «interpretazione conforme a ...»*, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 1222.

<sup>16</sup> Sul punto cfr. O. CHESSA, *Drittwirkung e interpretazione: brevi osservazioni su un caso emblematico*, in *Il giudizio sulle leggi e la sua diffusione*, a cura di E. Malfatti,

Insomma, per evitare di oltrepassare i limiti dell'interpretazione occorre sempre distinguere tra l'interpretazione della disposizione astratta e la creazione della norma concreta<sup>17</sup>. Infatti interpretare una disposizione legislativa in modo da assicurare la sua conformità alla Costituzione produce una norma sostanzialmente ricavabile dalla medesima disposizione legislativa, mentre col manipolare una disposizione legislativa per renderla conforme alla Costituzione l'interprete finisce col creare una norma legislativa estranea alla formula legislativa da cui finge di inferirla<sup>18</sup>.

Occorre perciò preliminarmente ricordare che il giudice romano nell'operazione interpretativa delle norme del d.l. n. 99/2017 pare subito optare per l'interpretazione sistematica ed in particolare per una determinata interpretazione conforme a Costituzione, dimenticando di effettuare prima le normali operazioni di interpretazione letterale e logica anche alla luce dei lavori preparatori.

In particolare il giudice richiama affermazioni di parte della dottrina di diritto bancario secondo cui sarebbe possibile una "strutturale dissociazione"<sup>19</sup> "tra l'oggetto del negozio di cessione- quale disegnato dall'accordo contrattuale - e il regime di responsabilità verso i terzi".

Tuttavia l'interpretazione letterale delle disposizioni del medesimo decreto legge, come convertite in legge, non pare consentire simile conclusione.

1) L'alinea dell'art. 3, comma 1, circa i contenuti della cessione, menziona anche i «rapporti giuridici», oltretutto «individuabili in blocco». È evidente che fra tali rapporti rientrano anche quelli derivanti da responsabilità nei confronti dei terzi. Quando la lett. b), dunque, esclude la cessione dei debiti, esclude l'intero rapporto, senza possibilità di distinguere tra effetti sul rapporto contrattuale fra cedente e cessionario ed effetti sul rapporto fra istituto di credito e azionisti od

---

R. Romboli e E. Rossi, atti del seminario di Pisa svoltosi il 25-26 maggio 2001, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 420 ss.

<sup>17</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Le funzioni sistemiche della Corte costituzionale, oggi, e l'interpretazione "conforme a"*, in *Federalismi.it*, 6 agosto 2017, 7, p. 15.

<sup>18</sup> Cfr. O. CHESSA, *I giudici del diritto. Problemi teorici della giustizia costituzionale*, Franco Angeli, Milano, 2014, p. 86.

<sup>19</sup> A.A. DOLMETTA - U. MALVAGNA, "Banche venete" e problemi civilistici di lettura costituzionale del decreto legge n. 99 del 2017, in *Rivista di diritto bancario*, n. 7/2017, p. 6

obbligazionisti. Poiché l'esclusione dalla cessione concerne anche i debiti derivanti da «violazioni» della normativa vigente, la norma intende tenere il cessionario indenne nei confronti dei terzi, perché altrimenti si dovrebbe concludere che la responsabilità non sta nel rapporto fra cedente e cessionario, ma sta nel rapporto fra responsabile civile e parti civili.

2) Il comma 2 prevede che «le disposizioni del contratto di cessione hanno efficacia verso i terzi [...]» ed è evidente che si tratta di formulazione che non esclude alcun tipo di effetto.

3) Ai sensi dell'art. 3, comma 2, alinea, «il cessionario risponde solo dei debiti ricompresi nel perimetro della cessione ai sensi del comma 1». È evidente che la disposizione esclude espressamente ogni altro tipo di responsabilità verso altri soggetti e per altro tipo di debiti. In proposito si osservi che gli artt. 68, comma 1 Cost. e 122, comma 4 Cost. prevedono l'insindacabilità, cioè la esclusione di ogni forma di responsabilità giuridica e dunque la non responsabilità dei parlamentari e dei consiglieri regionali, sia nei confronti delle Assemblee di appartenenza, sia nei confronti di tutti i terzi, eventualmente lesi. Si ritiene che quando una locuzione normativa ha un certo significato in Costituzione, il giudice non possa proporre un significato nuovo, se non vi siano elementi testuali e inequivoci che lo inducano a concludere in tal senso.

4) Appare palese l'intenzione del legislatore di definire in via generale oneri e benefici della cessione, anche considerando le situazioni soggettive dei terzi, e il legislatore si occupa direttamente della sorte degli investitori, disponendo, all'art. 6, comma 1, che alcune categorie «possono accedere alle prestazioni del Fondo di solidarietà». Ciò dimostra l'intenzione di disciplinare tutti i rapporti coinvolti dalla cessione, ma escludendo l'applicazione delle norme generali sulla responsabilità civile.

5) Dall'interpretazione letterale e dall'indagine sulle intenzioni del legislatore non può mancare un riferimento alle premesse stesse del decreto legge, nelle quali si indica che «in assenza di misure pubbliche di sostegno, la sottoposizione di Banca Popolare di Vicenza S.p.A. e Veneto Banca S.p.A. a liquidazione coatta amministrativa comporterebbe la distruzione di valore delle aziende bancarie coinvolte, con conseguenti gravi perdite per i creditori non professionali chirografari, che non sono protetti né preferiti». È evidente, pertanto,

che il legislatore vuole che si faccia fronte alle «perdite» dei «creditori non professionali chirografari» salvaguardando il «valore delle aziende bancarie coinvolte», non certo gravando sul cessionario che presenta l'offerta ai sensi dell'art. 3, comma 3.

Circa l'esame del contesto normativo del d.l. n. 99/2017 occorre fare riferimento agli atti parlamentari del disegno di legge di conversione in legge ai sensi dell'art. 77 Cost.

Infatti dalla relazione del Governo al d.l. n. 99/2017 (Atto Camera 4565) appare evidente fin dall'inizio che le sue disposizioni perseguono scopi già costituzionalmente conformi, cioè scopi che mirano a dare effettività alla tutela del risparmio e alla tutela del lavoro prescritte negli artt. 47 e 4 Cost., oltre che agli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, a cui il legislatore deve comunque attenersi ai sensi dell'art. 117, comma 1 Cost.

In primo luogo la relazione indica che il fine del decreto-legge è quello di

consentire l'adozione di misure pubbliche a sostegno dell'ordinata fuoriuscita dal mercato della Banca popolare di Vicenza Spa e della Veneto Banca Spa (di seguito denominate «Banche») nel contesto di una speciale procedura d'insolvenza. In questo contesto, l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea consente agli Stati membri di effettuare interventi pubblici ritenuti «aiuti compatibili con il mercato interno» quando questi siano volti a porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro. Affinché l'intervento sia ritenuto compatibile, nel caso di banche in liquidazione, la comunicazione della Commissione europea del 30 luglio 2013 (2013/C 216/01), relativa all'applicazione, dal 1° agosto 2013, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria, impone il rispetto delle seguenti condizioni: (i) i costi della liquidazione sono ridotti al minimo necessario, (ii) le distorsioni alla concorrenza sono limitate, (iii) sono previste misure di condivisione degli oneri a carico di azionisti e creditori subordinati, (iv) in caso di acquisizione del compendio aziendale da parte di un soggetto terzo, l'operazione non pregiudica la capacità di quest'ultimo di operare sul mercato.

Infatti la stessa relazione afferma che:

l'ordinaria procedura di liquidazione in forma atomistica determinerebbe gravissimi pregiudizi per l'economia: è quindi

opportuno individuare una soluzione che consenta di gestire la crisi dei due gruppi con strumenti aggiuntivi rispetto a quelli previsti dal testo unico bancario. Infatti, in assenza di misure pubbliche di sostegno, la sottoposizione delle Banche a liquidazione coatta amministrativa potrebbe comportare una distruzione del valore delle aziende bancarie coinvolte, con conseguenti gravi perdite per gli operatori non professionali creditori chirografari, che non sono protetti né preferiti, e imporrebbe un'improvvisa cessazione dei rapporti di affidamento creditizio per imprese e famiglie, con conseguenti forti ripercussioni negative sul tessuto produttivo e sociale nonché occupazionali.

Inoltre si afferma che l'art. 3 del d.l. n. 99/2017 mira a prevedere che i commissari liquidatori provvedono a disporre la cessione dell'azienda bancaria a uno o più soggetti selezionati sulla base di una procedura aperta, concorrenziale e non discriminatoria di selezione dell'offerta di acquisto più conveniente. Sono previste norme speciali per garantire l'immediata efficacia della cessione nei confronti dei terzi, anche in considerazione della necessità di assicurare la continuità dell'esercizio dell'impresa per evitare la risoluzione dei contratti conseguente all'avvio della procedura concorsuale.

Anche il parere espresso il 6 luglio 2017 dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati sul testo del medesimo decreto-legge osservava che

il decreto-legge, nel disciplinare con caratteri di specialità la liquidazione coatta amministrativa delle due banche venete, si caratterizza per sua natura come ampiamente derogatorio – implicitamente o esplicitamente – rispetto alla normativa vigente; le previsioni contenenti deroghe esplicite si distinguono tra loro a seconda dell'ambito oggetto di deroga e della precisione del richiamo alla norma derogata; in particolare, molte previsioni richiamano specificamente disposizioni dell'ordinamento che vengono totalmente o parzialmente derogate (si vedano, per esempio, l'articolo 2, l'articolo 3 e l'articolo 5); altre previsioni contengono invece deroghe a discipline settoriali: in particolare, l'articolo 3, comma 4, e l'articolo 4, comma 1, derogano, rispettivamente, alle procedure previste dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato) e alle norme di contabilità dello Stato; infine, l'articolo 3, comma 2, lettera c), contiene – più genericamente – una sorta di clausola di esclusione onnicomprensiva relativamente all'applicabilità della disciplina



urbanistica, ambientale e sulla tutela dei beni culturali, disponendo che «non si applicano le altre ipotesi di nullità previste dalla vigente disciplina in materia urbanistica, ambientale o relativa ai beni culturali e qualsiasi altra normativa nazionale o regionale, comprese le regole dei piani regolatori o del governo del territorio degli enti locali e le pianificazioni di altri enti pubblici che possano incidere sulla conformità urbanistica, edilizia, storica ed architettonica dell'immobile».

È dunque evidente che nell'intenzione del legislatore il d.l. n. 99/2017 intende introdurre nell'ordinamento giuridico una disciplina speciale, ampiamente derogatoria.

La portata interamente derogatoria del decreto-legge è esplicitata dall'art. 2, comma 3: «L'efficacia dei decreti adottati ai sensi del comma 1 decorre, relativamente a quanto previsto in base alle lettere b), c) e d) del medesimo comma, secondo quanto previsto all'articolo 83, comma 1, del Testo unico bancario. Per ogni aspetto non disciplinato dal presente decreto, alle liquidazioni coatte amministrative di cui al comma 1 si applica la disciplina contenuta nel Testo unico bancario e nelle disposizioni da esso richiamate».

Dunque, il d.l. n. 99/2017 prevede norme speciali rispetto a quelle previste dal testo unico bancario, le quali peraltro a loro volta sono norme speciali rispetto alle norme generali della liquidazione coatta amministrativa. L'interpretazione prospettata dal G.U.P. romano, che opera la segnalata scissione degli effetti del contratto e del regime della responsabilità, pare dunque contrastare la volontà legislativa di operare in via pienamente derogatoria rispetto alle norme generali.

Occorre ricordare che la disciplina legislativa derogatoria comporta espressamente una garanzia dello Stato e sembrerebbe derogare al principio della pari condizione dei creditori, anche se l'art. 6, comma 1, del d. l. n. 99/2017 consente ad alcune categorie di investitori ("deboli") di accedere al Fondo di solidarietà con un trattamento di tipo meramente indennitario.

In proposito è vero che la giurisprudenza costituzionale afferma che «connotato essenziale ed indefettibile di qualsiasi procedura ispirata al principio della concorsualità, e suo fine fondamentale, è l'attuazione del principio della *par condicio creditorum*»<sup>20</sup>, ma tale principio è

---

<sup>20</sup> Corte cost. sent. n. 355/2006.

affermato di natura solo “tendenziale” e ammette deroghe, purché vi sia una “*ratio differentiae*”, che può essere opposta «col solo limite della manifesta illogicità o arbitrarietà»<sup>21</sup>.

È evidente che il d. l. n. 99/2017 ha natura di “legge provvedimento” e perciò secondo la giurisprudenza costituzionale «la legittimità di questo tipo di leggi va, in particolare, “valutata in relazione al loro specifico contenuto” (sentenze n. 137 del 2009, n. 267 del 2007 e n. 492 del 1995) e devono risultare i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione (sentenza n. 137 del 2009). Peraltro, poiché la motivazione non inerisce agli atti legislativi (sentenza n. 12 del 2006), è sufficiente che detti criteri, gli interessi oggetto di tutela e la ratio della norma siano desumibili dalla norma stessa, anche in via interpretativa, in base agli ordinari strumenti ermeneutici», fermo restando che il sindacato della Corte costituzione «sulla eventuale irragionevolezza della scelta compiuta dal legislatore “non può spingersi fino a considerare la consistenza degli elementi di fatto posti a base della scelta medesima” (sentenze n. 347 del 1995 e n. 66 del 1992)» (così la sent. n. 270/2010).

Occorre osservare che proprio la sent. n. 270/2010 si era espressa rigettando i dubbi di costituzionalità di analogo provvedimento legislativo riguardante la crisi di Alitalia, dopo aver enunciato principi importanti di carattere generale:

a) il sindacato sulla legge provvedimento «richiede di accertare in maniera stringente se siano identificabili interessi in grado di giustificarla, desumibili anche in via interpretativa, e se sia stata realizzata una scelta proporzionata ed adeguata, fermo restando che tale scrutinio di costituzionalità non può spingersi sino a valutare autonomamente gli elementi di fatto posti a base della scelta»;

b) nella specie, «occorreva fronteggiare una situazione di gravissima crisi di un’impresa (come dimostra la sottoposizione della medesima all’amministrazione straordinaria), che svolgeva un servizio pubblico essenziale del quale doveva essere garantita la continuità»;

c) allo scopo, il legislatore «ha dunque inteso realizzare un intervento diretto a garantirne la continuità ed a permettere la conservazione del rilevante valore dell’azienda (costituita da una

---

<sup>21</sup> Corte cost. sent. n. 431/2000.

pluralità di beni e rapporti, di varia natura), al fine di scongiurare, in tal modo, anche una grave crisi occupazionale»;

d) tale soluzione «può essere iscritta [...] nella nuova modalità di approccio alla crisi dell'impresa che caratterizza il nostro ordinamento, alla quale è stata ispirata anche la riforma della legge fallimentare, connotata dal superamento della concezione liquidatoria dell'impresa, in favore di quella diretta alla conservazione del valore dell'azienda, per fini di utilità sociale (tra questi, la tutela del lavoro), conseguibile anche mediante cessioni e concentrazioni».

Dunque secondo la giurisprudenza costituzionale la legge-provvedimento è compatibile con l'assetto dei poteri stabilito nella Costituzione, poiché nessuna disposizione costituzionale comporta una riserva agli organi amministrativi o esecutivi degli atti a contenuto particolare e concreto, ma il Legislatore nel redigere leggi a contenuto provvedimentale deve applicare con particolare rigore il canone della ragionevolezza, a pena di incostituzionalità della legge<sup>22</sup>. Se dunque è noto che, nell'ordinamento italiano, l'adozione delle leggi provvedimento non è di per sé vietata dalla Costituzione e che, in alcuni casi, è anzi sollecitata dalla necessità di provvedere su singole questioni particolarmente problematiche che li rende addirittura funzionali all'attuazione dei traguardi di giustizia materiale prescritti dalla Costituzione<sup>23</sup>, ma che in altre circostanze si è fatto ricorso alle leggi

---

<sup>22</sup> Cfr. Corte cost. n. 275/2013. In dottrina cfr. C. PINELLI, *In tema di scrutinio stretto sulle leggi-provvedimento*, in *Giur. cost.*, 2002, 3236 ss.; ID., *Cronaca di uno scrutinio stretto annunciato*, in *Giur. Cost.*, 2010, 3270 ss.; F. RIGANO, *Scrutinio stretto di ragionevolezza sulle leggi provvedimento e riserva di amministrazione*, in *Le Regioni*, 1996, 527; A. CERRI, *Scrutinio più o meno rigoroso con riguardo a leggi provvedimento di sanatoria ed alla garanzia dei principi di uguaglianza, imparzialità e buon andamento*, in *Giur. cost.*, 1999, 1137 ss.; G. FONTANA, *Legge provvedimento regionale contra personam e scrutinio stretto di costituzionalità: un'occasione mancata*, in *Giur. cost.*, 2014, 3786 ss.

<sup>23</sup> Cfr. E. FORSTHOFF, *Über Massnahme-Gesetze*, trad. it. *Le leggi-provvedimento*, in ID., *Rechtsstaatimwandel*, trad. it., *Stato di diritto in trasformazione*, Giuffrè, Milano, 1973, 105 ss. Ritengono che vi sia un nesso fisiologico tra le «leggi provvedimento» e lo Stato costituzionale (e, più in generale, tra leggi a basso tasso di generalità e astrattezza e forma di stato sociale) F. MODUGNO-D. NOCILLA, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir. soc.*, 1989, 413; A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, Edizioni di Comunità, Milano, 1963, 270; L. PALADIN, *La legge come norma e come provvedimento*, *Giur. cost.*, 1969, 885; ID., *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, Bologna, 1996, 184; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto*

provvedimento per raggiungere obiettivi che paiono contrastare con alcuni importanti principi costituzionali come la separazione fra i poteri dello Stato, l'eguaglianza, il diritto al giudice e i diritti connessi al buon andamento della pubblica amministrazione<sup>24</sup>.

Tenendo presente tutti questi criteri elaborati dalla giurisprudenza costituzionale si deve osservare che la disciplina derogatoria è prevista dal d.l. n. 99/2017 specificamente per due scopi di rilievo costituzionale.

In primo luogo, essa persegue il fine di evitare che la crisi di due istituti di credito di grande importanza si trasformi in un pericolo generale per tutto il sistema bancario italiano, il che costituirebbe un grave pericolo per la necessaria tutela costituzionale del credito e del risparmio garantita dall'art. 47 Cost., anche con riguardo alla notevole entità complessiva dei depositi bancari giacenti presso le due aziende bancarie.

In secondo luogo, essa persegue il fine di evitare che un'eventuale tracollo dei due istituti di credito comporti un notevole sacrificio al diritto al lavoro prescritto dall'art. 4 Cost. con riguardo al numero elevato di lavoratori impiegati presso le due aziende bancarie, anche tenendo conto la giurisprudenza costituzionale secondo la quale l'art. 4 Cost. non garantisce il diritto al mantenimento del posto di lavoro, ma esige che i pubblici poteri operino al fine di assicurare a tutti la continuità del lavoro<sup>25</sup>.

Perciò nel valutare le deroghe previste da tali disposizioni legislative rispetto alla disciplina ordinaria vigente per le crisi bancarie è indispensabile che il giudice faccia applicazione del principio di eguaglianza previsto dall'art. 3 Cost. in connessione con le esigenze di specifica tutela del risparmio e del lavoro prescritte dagli artt. 47 e 4 Cost.

La situazione oggettiva nella quale il legislatore d'urgenza si muove non è dunque quella tipica di una ordinaria situazione di crisi aziendale

---

*mite*, Einaudi, Torino, 1992, 43 ss.; ID., *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti*, Utet, Torino, 1988, 156; G. ARCONZO, *Contributo allo studio della funzione legislativa provvedimentale*, Milano Giuffrè, 2014, 49 ss.

<sup>24</sup> Sul punto cfr., per tutti, G. ARCONZO, *Contributo allo studio sulla funzione legislativa provvedimentale*, cit. passim.

<sup>25</sup> Cfr. Corte cost. n. 45/1965.

bancaria e della conseguente cessione di azienda, ma è una situazione di carattere eccezionale.

Infatti essa è l'ultima conseguenza di un lungo periodo di degrado dell'equilibrio patrimoniale delle due aziende bancarie che, anche a causa del volume notevole delle entità patrimoniali in gioco e di varie scelte operative ed economiche e di comportamenti illeciti colposi o dolosi posti in essere dai gestori *pro tempore* delle due aziende, non era possibile risolvere in altro modo proprio se si voleva riuscire a garantire nel modo più ampio possibile i beni protetti dagli artt. 4 e 47 Cost..

Si tratta dunque di una situazione che appare nella sua gravità ed ampiezza del tutto singolare e assai pericolosa per la generale tenuta dell'intero sistema creditizio italiano e del connesso risparmio popolare, anche in considerazione della circostanza che l'entità dei depositi bancari giacenti presso le due aziende bancarie è così elevato che è suscettibile di creare rischi non soltanto per il complessivo sistema di risparmio italiano, ma anche per quello dell'intera Unione europea, con conseguenze gravemente pregiudizievoli per l'intero sistema economico.

Tutto ciò configura proprio la sussistenza dell'urgenza di un intervento anche di carattere legislativo seppur limitato a quelle due aziende bancarie, la cui situazione ha una rilevanza tale per la tutela dell'intero sistema del credito prescritta dall'art. 47 Cost. da far ritenere sussistente uno di quei «casi straordinari di necessità e urgenza» che legittimano l'adozione del decreto-legge ai sensi dell'art. 77 Cost. (come confermato anche dalla valutazione sulla sussistenza di tali requisiti in capo al medesimo decreto-legge effettuata dagli organi interni alle due Camere prima dell'esame del merito del disegno di legge di conversione).

Nella specie il d. l. n. 99/2017 mira a creare con la massima urgenza le condizioni affinché si renda economicamente possibile che un nuovo soggetto bancario possa realizzare la continuazione dell'attività bancaria la quale, altrimenti, con la sopravvenuta liquidazione sarebbe dovuta essere immediatamente interrotta con gravissime, non sostenibili conseguenze pregiudizievoli per l'intero sistema bancario ed economico del Paese ed assolutamente intollerabili per la popolazione e le imprese che si trovano nel territorio di prevalente insediamento delle due aziende bancarie.

Si mira cioè a trovare soggetti affidabili che possano garantire il risparmio popolare depositato presso quei due istituti bancari, e il mantenimento dei posti di lavoro dei lavoratori impiegati presso tali istituti di credito, dando così effettiva attuazione agli artt. 4 e 47 Cost.

Del resto, la Corte costituzionale, sin dalla sent. n. 16/1956, ha affermato che è ragionevole che la disciplina delle crisi d'impresa preveda specifici istituti e specifiche procedure per le aziende di credito e che la disciplina di tali procedure trova copertura costituzionale nell'art. 47 Cost., in ragione dei «pericoli che il credito pubblico corre» quando «lo stato finanziario della azienda [bancaria] è seriamente o irrimediabilmente squilibrato». L'art. 47 Cost., dunque, mira a difendere non solamente i diritti dei singoli risparmiatori, ma anche e soprattutto il sistema bancario nel suo complesso.

Peraltro l'art. 47 Cost. distingue diverse tipologie di “risparmio”, apprestando una più intensa tutela a quello “popolare” e a quello che viene investito nella produzione economica (agricola diretta coltivatrice e industriale). In proposito la dottrina ha affermato che, come appare fin dai lavori preparatori dell'Assemblea costituente, ciò comporta che già nel principio costituzionale si trova una gradazione di tutela tra il risparmio di persone (come i lavoratori con risparmi di dimensioni modeste e a lunga formazione derivanti soprattutto dalle loro retribuzioni) e di operatori che si trovano in posizione oggettivamente differente, anche in alcuni casi senza collegamento tra risparmio e investimento<sup>26</sup>; la mera speculazione finanziaria è una forma di investimento che, parametrata ad un valore meramente nominale della ricchezza svincolata dall'effettiva capacità produttiva e redistributiva, non pare di per sé garantita dall'art. 47 Cost. ed anzi può contrastare con la finalità di tale norma costituzionale e può dunque essere oggetto

---

<sup>26</sup> Cfr. MERUSI, *Commento all'art. 47*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli ed., Bologna-Roma, 1980; S. BARONCELLI, *Commento all'art. 47*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, UTET giuridica, vol. I, 2006, pp. 947-952; R. MANFRELOTTI, *Commento all'art. 47*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I. Principi fondamentali e Parte I Diritti e doveri dei cittadini (artt. 1-54), a cura di F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa e G.E. Vigevani, Il Mulino, 2018, p. 301.

di una politica finanziaria finalizzata a limitarla o, in casi limite, persino ad escluderla<sup>27</sup>.

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte si deve concludere che non è consentito a qualsiasi interprete effettuare un'interpretazione sistematica di tali disposizioni che giunga a dimenticare e a rovesciare completamente il significato e il contenuto ricavabile dalle intenzioni del legislatore e dalla lettera del testo legislativo, allorché tale significato e tale testo siano già pienamente conformi a norme della Costituzione, le quali (come p. es. la tutela del risparmio e la tutela del lavoro) ben possono essere attuate con tante modalità potenzialmente differenti, tutte costituzionalmente legittime e perciò affidate alla scelta discrezionale del legislatore sulla base di un bilanciamento ragionevole dei diversi interessi in gioco riferito alle circostanze del momento e all'indirizzo politico prescelto.

Occorre infatti ricordare che il controllo di legittimità costituzionale del giudice costituzionale (e a maggior ragione quello preliminare svolto dal giudice ordinario) «esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento» (art. 28 legge 11 marzo 1953, n. 87).

Pertanto qualora già dall'interpretazione letterale del testo normativo e dall'intenzione del legislatore sia ricavabile una norma costituzionalmente conforme, il giudice deve astenersi dal ricercare una diversa interpretazione conforme alla Costituzione delle medesime disposizioni legislative.

La deroga alle norme ordinarie prevista dal decreto legge n. 99/2017 non era dunque una svista casuale del legislatore, ma era voluta dal legislatore stesso ed è alla base dell'intero testo legislativo, perché senza quella deroga l'intera operazione di salvataggio delle due banche non sarebbe stata possibile e il mancato salvataggio avrebbe prodotto una inaccettabile e grave lesione proprio della tutela del risparmio e della tutela del lavoro prescritte dalla Costituzione.

---

<sup>27</sup> Cfr. G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, Editoriale scientifica, Napoli, 2012, p. 91.

*2. Sull'esigenza di una norma nazionale conforme a norme dell'UE che tratti in modo ragionevolmente diverse situazioni oggettivamente diverse (art. 3 cost.) sulla base dello scopo perseguito dalla legge*

Sulla base della intenzione del legislatore sopra indicata, la disciplina speciale e derogatoria introdotta dal d.l. n. 99/2017 appare legittima anche sotto il profilo della necessaria conformità agli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea prescritta dall'art. 117, comma 1 Cost., anche alla luce dell'obbligo per il giudice di dare un'interpretazione conforme alle norme europee.

In proposito il d.l. n. 99/2017 pare conforme anche alle vigenti norme dell'UE che prescrivono che nell'ambito delle procedure di risoluzione delle crisi bancarie nessun creditore debba subire perdite superiori a quelle che avrebbe patito in caso di liquidazione coatta amministrativa anche quando le autorità di risoluzione procedano a una cessione solo parziale di diritti, attività e passività dell'ente soggetto a risoluzione.

Pertanto alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE il giudice nazionale deve fare ogni sforzo per dare alle norme nazionali un'interpretazione che sia conforme anche alle norme UE<sup>28</sup>, anche al fine di consentire di raggiungere il maggiore effetto utile della normativa UE<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> «Spetta al giudice nazionale dare alla legge adottata per l'attuazione della direttiva, in tutti i casi in cui il diritto nazionale gli attribuisce un margine discrezionale, un'interpretazione ed un'applicazione conformi alle esigenze del diritto comunitario»: così CGUE, Sentenza von Colson, C-14/83, EU:C:1984:153, punto 28.

<sup>29</sup> Sul punto cfr. C. ACOCELLA, *Interpretazione conforme al diritto comunitario ed efficienza economica: il principio di concorrenza*, in *Interpretazione conforme e tecniche argomentative*, cit., pp. 100-102. Più in generale E. CANNIZZARO, *Interpretazione conforme fra tecniche ermeneutiche ed effetti normativi*, in *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 A. Bernardi, Jovene, Napoli, 2015, p. 3 ss. In senso diverso si veda J. ZILLER, *L'interpretazione conforme ai principi generali e diritti fondamentali UE*, in A. BERNARDI (a cura di), *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea. Profili e limiti di un vincolo problematico*, Jovene, Napoli, 2015, p. 110, secondo il quale l'obbligo di interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea si ferma dove comincia l'applicabilità del principio del primato, e R. BARATTA, *Il telos dell'interpretazione*



In ogni caso il giudice deve dare un'interpretazione conforme alla Costituzione e alle norme europee anche della scelta legislativa nazionale adottata in recepimento delle vigenti direttive dell'UE, con particolare riguardo per la direttiva n. 2014/59/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio – c.d. BRRD (Bank Recovery and Resolution Directive) – che ha armonizzato le procedure di risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento negli Stati membri. Di tali norme la Corte di Giustizia dell'UE ha già affermato la conformità ai trattati UE anche per limitare l'uso degli aiuti di Stato.

Non è questa la sede per l'approfondimento delle norme dell'UE, ma ci si può chiedere se si possa dare un'interpretazione costituzionalmente conforme dell'attuazione nazionale di questa direttiva nella disciplina prevista dal d.l. n. 99/2017.

Tale disciplina appare costituzionalmente legittima anche perché tratta in modo ragionevolmente diversificato una situazione che è oggettivamente differente da altre crisi aziendali, riguardando contestualmente sia la condizione giuridica di migliaia di persone impiegate nelle due aziende bancarie e il loro diritto al lavoro garantito ai sensi degli artt. 4, 35 e 36 Cost., sia i tanti risparmi bancari depositati in Italia, ancor prima dei capitali impiegati da investitori nel patrimonio stesso delle banche, il che – come si è illustrato sopra – risponde all'esigenza della tutela del risparmio popolare come tale garantito in modo speciale dal comma 2 dell'art. 47 Cost. rispetto alla più generica tutela del risparmio indicata nel comma 1.

In proposito è noto che la Corte costituzionale da oltre 60 anni ricava dall'art. 3 Cost. non soltanto l'obbligo di trattare in modo identico situazioni oggettivamente identiche, ma anche l'obbligo di trattare in modo ragionevolmente differenziato situazioni oggettivamente diverse.

Pertanto secondo la giurisprudenza costituzionale ormai consolidata «è da ritenere costituzionalmente legittimo il diverso trattamento di situazioni diverse» (Corte cost. n. 53/1958), sicché «non sempre la disparità di trattamento importa violazione del principio di eguaglianza, quando, da un lato, non ci sia contrasto con le disposizioni contenute nel primo comma dell'art. 3 della Costituzione, e dall'altro la disparità

---

*conforme all'acquis dell'Unione*, in A. BERNARDI (a cura di), *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea. Profili e limiti di un vincolo problematico*, cit., p. 41 per cui interpretazione conforme e disapplicazione sono rimedi mutualmente esclusivi.

di trattamento corrisponda alle esigenze di una situazione differenziata, che richieda una particolare disciplina» (Corte cost. n. 15/1960).

Inoltre il giudizio di eguaglianza «implica una analisi delle ragioni che portano una determinata disciplina ad operare, all'interno del tessuto egualitario dell'ordinamento, quella specifica equiparazione oppure quella specifica distinzione» (Corte cost. n. 264/2005).

Infatti la giurisprudenza costituzionale specifica che, per essere legittima, la norma derogatoria deve possedere una «specifica causa giustificatrice» (Corte cost. sent. n. 310/2006).

Dalla giurisprudenza costituzionale si ricava infatti che «il giudizio di ragionevolezza, lungi dal comportare il ricorso a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati, si svolge attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» (Corte cost. sent. n. 1130/1988).

Nella sentenza n. 85/2013 la Corte costituzionale ha ancor meglio chiarito che «la Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi [...] Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale».

Sulla base di questi elementi occorre effettuare il giudizio di ragionevolezza della norma legislativa che prevede il trattamento differenziato, giudizio del quale l'ordinanza del GUP pare essersi ben poco curata prima di effettuare la sua interpretazione costituzionalmente conforme.

Dalla giurisprudenza costituzionale si ricava la necessità che l'interprete, per giungere ad una valutazione della ragionevolezza della norma legislativa che preveda un trattamento differenziato, effettui almeno quattro tipi di verifiche:

1) *verifica che il legislatore abbia agito per uno scopo legittimo, non in contrasto con i principi costituzionali*; nella specie il legislatore ha

agito nei confronti delle due aziende bancarie cedute nell'intento di dare effettiva attuazione sia alle norme della direttiva UE, sia a due finalità costituzionalmente tutelate: quella di assicurare la più ampia tutela del risparmio popolare garantito dall'art. 47 Cost. e quella di tutelare il diritto al lavoro ai sensi dell'art. 4 Cost. con particolare riferimento al mantenimento dei posti di lavoro del personale bancario delle due aziende bancarie;

2) *valutazione della congruenza e dell'adeguatezza del mezzo rispetto al fine, in modo da assicurare che sussista una connessione razionale tra i mezzi predisposti dal legislatore e i fini che questi intende perseguire*; nella specie le norme derogatorie predisposte dal d.l. n. 99/2017 rispetto alla ordinaria disciplina della responsabilità dell'acquirente dell'azienda bancaria sono consentite dalla direttiva UE e appaiono ragionevolmente connesse alla sussistenza di una gravissima situazione debitoria dei due istituti di credito, il cui salvataggio complessivo col minor sacrificio possibile di posizioni soggettive coinvolte avrebbe potuto essere garantito soltanto mediante la cessione ad un soggetto patrimonialmente ed organizzativamente in grado di sostenere una siffatta operazione di sistema;

3) *verifica della "necessità", cioè la verifica che il legislatore abbia fatto ricorso allo strumento che permette di ottenere l'obiettivo prefissato con il minor sacrificio possibile di altri diritti o interessi costituzionalmente protetti*; nella specie le norme derogatorie predisposte rispetto alla ordinaria disciplina della responsabilità dell'acquirente dell'azienda bancaria appaiono necessarie proprio per ottenere il minore sacrificio del risparmio tutelato dall'art. 47 Cost. e per tutelare il diritto al lavoro dei dipendenti delle banche acquisite; l'entità del risparmio popolare coinvolto è notevolissima e meritevole di tutela immediata anche per garantire la stabilità dell'intero sistema bancario (art. 47, comma 2 Cost.), mentre gli altri interessi coinvolti, con particolare riguardo ad azionisti che avanzano pretese risarcitorie in relazione alle modalità in cui è avvenuto l'acquisto delle azioni negli anni precedenti alla messa in liquidazione della banca, appaiono titolari di posizioni giuridiche costituzionalmente meno direttamente tutelate. Infatti anche allorché si tratti non già di risparmio popolare investito nella proprietà dell'abitazione o della terra coltivata, ma di meri portatori di azioni ed obbligazioni di una società creditizia è evidente che l'art. 47, comma 2, Cost. prevede non già una tutela diretta e

complessiva del risparmio popolare e della stabilità del sistema creditizio (come è quella prescritta nell'art. 47, comma 1 Cost.), ma soltanto un mero *favor* all'investimento azionario diretto e indiretto del risparmio nei grandi complessi produttivi del Paese. È ovvio che tale *favor* può legittimare incentivi o agevolazioni di carattere tributario o amministrativo per tali investimenti, ma esso non esime certo il risparmiatore che ha voluto investire parte dei propri risparmi non nella propria abitazione o nella terra che coltiva, ma nel capitale di tali aziende bancarie dal sottoporsi ai rischi tipici di ogni speculazione finanziaria e del mercato azionario (incluso il rischio di perdita del capitale investito). Poiché però la responsabilità penale è personale (art. 25 Cost.), eventuali illeciti compiuti prima, durante e dopo il collocamento di tali azioni ed obbligazioni devono essere imputati personalmente agli operatori finanziari responsabili degli illeciti stessi delle due banche in liquidazione. Peraltro proprio l'intervento legislativo operato col d. l. n. 99/2017 evita che la liquidazione delle due importanti banche crei, sulla base delle norme ordinarie vigenti, un sacrificio molto più vasto che potrebbe pregiudicare - fuori dagli importi massimi garantiti della Banca d'Italia - anche quel risparmio di lunga formazione, frutto delle personali attività lavorative svolte nella vita dai correntisti, che invece deve essere direttamente protetto ai sensi dell'art. 47, comma 2 Cost.; in questo modo si rispetta l'esigenza che gli importi di tutte le retribuzioni percepite nella loro vita dai lavoratori ed eventualmente depositate in tali risparmi non si dileguino, ma continuino ad assicurare la funzione tipica delle retribuzioni dei lavoratori dipendenti che, in base all'art. 36 Cost., è anche quella di assicurare al lavoratore e alla sua famiglia una esistenza libera e dignitosa. Deve perciò ricordarsi che gli interessi di azionisti ed obbligazionisti sono diversi rispetto a quelli dei correntisti e perciò sarebbero stati comunque sacrificati non già per effetto dell'art. 3 d. l. n. 99/2017, quanto piuttosto sulla base delle ordinarie norme vigenti in materia di crisi bancarie, cioè sia attraverso la liquidazione coatta amministrativa (che è stata applicata), sia con la procedura di risoluzione BRRD.

4) *verifica della “proporzionalità in senso stretto” che rappresenta una diretta espressione del canone di ragionevolezza (Corte cost. sent. n. 220/1995) ed esame degli effetti dell'atto legislativo, mettendo a raffronto e soppesando i benefici che derivano dal perseguimento*

*dell'obiettivo cui il legislatore mira e i costi, cioè i sacrifici che esso impone ad altri diritti, così effettuando un bilanciamento degli interessi in gioco e delle norme* (sent. n. 1130/1988 Corte cost.); nella specie la disposizione legislativa derogatoria, unita alla speciale procedura accelerata da essa prevista, ha poi prodotto l'effetto di permettere l'individuazione di un istituto bancario solido che, in virtù della speciale esclusione dalla cessione di limitate specifiche categorie di potenziali debiti risarcitori per eventi verificatisi prima della cessione e peraltro ancora non accertati, ha acquisito i rapporti attivi e passivi della banca in liquidazione. In questo modo l'intervento legislativo ha assicurato un'effettiva tutela sia del sistema creditizio, sia del risparmio, con particolare riguardo per quello dei depositari dei conti correnti bancari, sia anche dei posti di lavoro impiegati in tali aziende, tutti beni costituzionalmente tutelati che il legislatore ha ragionevolmente valutato preferibili rispetto alle conseguenze ancor più svantaggiose per quegli stessi beni che vi sarebbero state con l'applicazione delle regole ordinarie di liquidazione, anche a costo di mantenere sacrificati i rapporti giuridici connessi ai debiti pregressi conseguenti alle operazioni di azioni od obbligazioni subordinate delle due aziende bancarie poste in liquidazione e così salvate.

*3. Sull'impossibilità di qualsiasi interpretazione costituzionalmente conforme che produca la contestuale violazione di altre norme costituzionali, nella specie la violazione della riserva di legge in materia di prestazioni personali e patrimoniali (art. 23 Cost.)*

Si deve poi ritenere che lo stesso criterio interpretativo del ricorso ai principi fondamentali dell'ordinamento non consenta mai all'interprete di giungere ad un'interpretazione che, pur ricorrendo ad alcune norme costituzionali, finisca poi per produrre effetti, anche indiretti e non voluti, che violino in tutto o in parte altre norme costituzionali.

Infatti ogni interpretazione di qualsiasi disposizione legislativa, seppur resa al fine di fornire un'interpretazione adeguatrice costituzionalmente conforme, non può mai produrre anche in parte un effetto a sua volta costituzionalmente illegittimo: nella specie, un'interpretazione che comporti l'attribuzione di oneri patrimoniali per il cessionario degli istituti bancari in liquidazione che non siano già espressamente previsti nella disposizione legislativa - oneri in presenza

dei quali, è bene notare, il cessionario stesso avrebbe con ogni probabilità rifiutato ogni ipotesi di cessione delle aziende bancarie, in ragione della loro irragionevole e insostenibile onerosità.

È evidente che una simile interpretazione da un lato confligge con il significato della disposizione ricavabile in base al criterio dell'interpretazione logica secondo le intenzioni del legislatore (intenzioni che, come si è in precedenza approfondito, sono già pienamente conformi alla Costituzione), e dall'altro lato giunge al paradossale effetto di creare gli obblighi patrimoniali a carico del cessionario non sulla base di una chiara e precisa scelta del legislatore, bensì della sola attività interpretativa del giudice, il che però viola la riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte prevista nell'art. 23 Cost.

La nozione di “prestazione imposta” è stata progressivamente ampliata dalla giurisprudenza costituzionale sino ad abbracciare determinate obbligazioni assunte contrattualmente (come evidenzia Corte cost. n. 236/1994). Infatti per la Corte costituzionale la “prestazione patrimoniale” è configurabile non soltanto quando l'obbligazione istituita autoritativamente consista nel pagamento di una somma di denaro, ma anche quando il sacrificio pecuniario derivi dalla riduzione di una parte dell'utile altrimenti spettante (C. cost. sent. n. 70/1960) o dalla nascita di una obbligazione, per lo più pecuniaria, a carico del soggetto destinatario.

In tutti questi casi ai sensi dell'art. 23 Cost. la scelta della creazione della prestazione patrimoniale spetta soltanto al legislatore e dunque deve ritenersi ricavabile soltanto da una esplicita disposizione legislativa e non già da una interpretazione sistematica di norme legislative derogatorie di altre norme legislative, anche allorché si affermi che tale interpretazione sia – in modo del tutto opinabile – costituzionalmente conforme.

La prestazione patrimoniale è quella incide sul patrimonio di qualsiasi soggetto privato (dunque anche quello di una persona giuridica come un'azienda di credito), decurtando tale patrimonio sia per effetto della nascita di un diritto, sia per effetto della nascita di un'obbligazione<sup>30</sup>. Tuttavia si è osservato in dottrina che per aversi

---

<sup>30</sup> Cfr. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, IV<sup>a</sup> ed., Giappichelli, Torino, 2017, p. 643.

prestazione patrimoniale ai sensi dell'art. 23 Cost. «non è però sufficiente che dall'applicazione di una certa norma o complesso di norme derivi, in fatto, un pregiudizio patrimoniale al privato; è invece necessario che nell'incisione del suo patrimonio si risolva la *ratio* della norma impositrice, la funzione dell'istituto, oggettivamente ricavabile dal contenuto delle norme che lo costituiscono»<sup>31</sup>.

Dunque, ai fini della legittima costituzione di una obbligazione a carico di un soggetto privato sulla base di una norma legislativa non è certo sufficiente una mera interpretazione estensiva di una norma legislativa decisa dall'autorità giudiziaria, ma occorre che sussista una disposizione legislativa che contenga elementi e criteri idonei a delimitare chiaramente non soltanto la discrezionalità dell'amministrazione, ma anche l'esercizio di poteri di natura privata<sup>32</sup>.

Poiché nel caso di specie, invece, la disposizione legislativa dell'art. 3 d.l. n. 77/2017 prevede una specifica disciplina derogatoria della cessione di determinate aziende bancarie in liquidazione che – si ribadisce, in modo già costituzionalmente conforme – espressamente esclude dalla cessione dell'azienda bancaria determinati debiti pregressi, non è consentito al giudice giungere ad una interpretazione costituzionalmente conforme diversa da quella altrettanto costituzionalmente conforme ricavabile dalla interpretazione letterale e dall'intenzione del legislatore, mediante la quale si affermi la sussistenza della responsabilità nei confronti dei terzi creditori per tali debiti pregressi senza però che questa responsabilità sia fondata su un'espressa disposizione legislativa. Attraverso una simile interpretazione infatti il giudice viene a creare a carico del soggetto acquirente – dopo che l'acquisizione è stata già compiuta – obblighi di prestazioni patrimoniali al fuori dei casi e dei modi espressamente previsti dal legislatore, così violando la riserva di legge prevista dall'art. 23 Cost.

È peraltro chiaro che dai lavori preparatori il significato stesso della deroga ricavabile dalla disposizione legislativa dell'art. 3 d.l. n.

---

<sup>31</sup> A. FEDELE, voce *Prestazioni imposte*, in *Enc. Giur.*, XXIV, Treccani, Roma, 1991.

<sup>32</sup> Cfr. A. BARBERA, Art. 2, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, p. 56; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale. Introduzione allo studio dei diritti costituzionali*, III<sup>a</sup> ed., CEDAM, Padova, 2003, p. 58.

99/2017 non necessita di altra interpretazione costituzionalmente conforme, come quella indicata dal GUP di Roma, perché il suo significato è già costituzionalmente conforme, essendo la deroga voluta proprio per dare attuazione effettiva soddisfacente all'esigenza prescritta dall'art. 47 Cost. di tutelare il risparmio.

*4. Sull'esigenza che questioni di legittimità costituzionale siano sollevate e decise da ogni giudice in qualsiasi procedimento giudiziario soltanto nei casi e nei modi previsti dalla legge che regola i giudizi di fronte alla corte costituzionale. I nuovi rischi dell'interpretazione conforme lasciata al singolo giudice*

Dal testo della pronuncia del GUP di Roma sembrerebbe che le parti civili nel giudizio abbiano avanzato dubbi sulla conformità costituzionale dell'art. 3 d.l. n. 99/2017 e da questa constatazione il giudice parte per esprimere la sua interpretazione costituzionalmente conforme delle norme legislative che è chiamato ad applicare.

In proposito però questa pronuncia suscita notevoli perplessità circa l'operato del giudice e quello delle parti civili, perché i dubbi di legittimità costituzionale paiono essere stati posti e risolti con forme e procedure non conformi a quelle previste dalle vigenti norme che regolano la giustizia costituzionale.

Preliminarmente occorre ricordare che le parti civili menzionate nella pronuncia in realtà al momento della pronuncia stessa ancora non lo erano affatto e che invece lo diventano a pieno titolo soltanto per effetto della medesima pronuncia e proprio sulla base di quella interpretazione costituzionalmente conforme che il giudice decide di adottare in quella stessa pronuncia, anche se, come si è in precedenza rilevato, quella interpretazione deve ritenersi non necessaria, ma illegittima, perché adottata in violazione delle norme sull'interpretazione delle norme giuridiche contrastando con il testo letterale delle disposizioni legislative che invece deve ritenersi già di per sé costituzionalmente legittimo.

Anzitutto si osserva che i dubbi sulla conformità costituzionale delle norme legislative applicate nel giudizio così come menzionati dal giudice nella pronuncia paiono essere stati presentati e poi decisi dal giudice con forme illegittime, cioè in violazione delle forme previste



dalla legge sui giudizi di fronte alla Corte costituzionale (artt. 23 e 24 legge 11 marzo 1953, n. 87), in base alle quali:

1) le parti avrebbero dovuto formulare la questione di legittimità costituzionale mediante apposita istanza, indicando le disposizioni della legge o dell'atto avente forza di legge viziata da illegittimità costituzionale e le disposizioni della Costituzione o delle leggi costituzionali che si assumono violate;

2) il giudice avrebbe dovuto pronunciare una ordinanza adeguatamente motivata che respinga la eccezione di illegittimità costituzionale per manifesta irrilevanza o infondatezza.

Nella specie, invece, alla luce dell'ordinanza emessa dal GUP:

1) le parti civili sembra abbiano sollevato dubbi sull'art. 3 d.l. n. 99/2017 rispetto alle previsioni costituzionali, ma tali dubbi non paiono formulati in modo specifico e conforme alla legge n. 87/1953. Tali questioni non risultano infatti né formulate mediante apposita istanza formale di parte distinta dal resto del giudizio, né munite della doverosa indicazione della norma costituzionale che sarebbe violata nella totale assenza di una apposita istanza di parte; tutto ciò deriva ovviamente dal fatto che queste parti che hanno sollevato dubbi in realtà non erano ancora parti nel giudizio, ma avevano chiesto al giudice di parteciparvi, il che sarebbe stato possibile soltanto con una interpretazione estensiva delle norme legislative sulla base di una determinata interpretazione costituzionalmente che si è sopra dimostrata non necessaria e illegittima;

2) l'ordinanza del GUP non si pronuncia su una eccezione formalmente presentata dalle parti, ma si limita informalmente a constatare il dubbio espresso da talune parti si limita ad effettuare, all'interno di una più complessiva ordinanza processuale, una interpretazione (asseritamente) costituzionalmente conforme della disposizione legislativa, senza però indicare i motivi in modo specifico concernenti la rilevanza della questione di legittimità costituzionale ai fini della prosecuzione del giudizio in corso, né i motivi che rendono fondati questi dubbi sulla base di una determinata interpretazione della norma, che comunque il giudice respinge con la sua interpretazione conforme.

Tale violazione delle forme processuali tipiche del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale appare però priva di ogni legale giustificazione, perché comporta la violazione dell'obbligo

legale di effettuare una valutazione – con atto processuale ben distinto dal merito del resto dello svolgimento del giudizio in corso – della rilevanza e non manifesta infondatezza di una ben determinata questione di legittimità costituzionale concernente una ben determinata disposizione legislativa che dovrebbe essere applicata nel medesimo giudizio, alla quale valutazione corrisponde il connesso obbligo del giudice di rispondere all'eccezione sollevata con un'ordinanza che si pronunci su tutti gli elementi indicati nell'eccezione sollevata.

In base alla legge n. 87/1953 la mancata presentazione da parte delle parti di una formale eccezione di legittimità costituzionale 'eccezione formale può essere compensata soltanto dalla volontà del giudice di affrontare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale per sospendere il giudizio e rinviare la questione alla Corte costituzionale.

Un dubbio generico sollevato in modo informale da persone che al momento non sono ancora parti del giudizio non è dunque sufficiente per fare pronunciare un giudice sulla legittimità costituzionale di una disposizione legislativa che sta applicando e sulla sua interpretazione conforme a Costituzione, perché la legge esige che sia una formale istanza scritta e motivata presentata da una delle parti nel giudizio al giudice, su cui la risposta con ordinanza motivata del giudice deve essere immediata (art. 23 l. n. 53/1953), sicché non è sufficiente trattare la questione di costituzionalità nell'ambito di una pronuncia processuale che si occupa anche di altri aspetti del giudizio: o una delle parti presenta al giudice una formale eccezione per iscritto che ha l'obbligo di motivare sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza della questione e su questa eccezione il giudice si pronuncia con apposita ordinanza adeguatamente motivata (art. 24 l. n. 87/1953) e perciò distinta dal resto del giudizio in corso, anche rigettandola e dando così la sua interpretazione costituzionalmente conforme oppure il giudice d'ufficio solleva la questione alla Corte con analogo ordinanza distinta che deve motivare sui due medesimi elementi oltre che indicare l'inesistenza di una interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione legislativa.

L'iniziativa di parte dunque deve concretizzarsi in una vera e propria eccezione scritta e non è perciò una specie di mero impulso di sollecitazione ad un presunto potere esclusivo del giudice, ma uno strumento di difesa di diritti e interessi propri costituzionalmente garantiti contro la legge ritenuta incostituzionale affinché, tramite il

filtro del giudice, si pronunci la Corte costituzionale<sup>33</sup>. Se l'iniziativa non è d'ufficio del giudice allora la parte del giudizio deve presentare una formale istanza scritta e motivata. Non è dunque consentito esprimere in un giudizio un mero dubbio da parte di un soggetto che ancora non è ancora parte civile nel giudizio al solo fine di dare l'occasione al giudice di pronunciarsi per promuovere l'interpretazione costituzionalmente conforme del giudice.

A sua volta il ruolo costituzionale terzo ed imparziale del giudice o è quello di chi si pronuncia sulla formale eccezione di una parte o è quello che, indipendentemente da un'eccezione di parte e al di là degli interessi rappresentati dalle parti costituite nel giudizio, solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale di fronte alla Corte costituzionale come interprete e garante di diritto in uno Stato retto da una Costituzione rigida.

Ben avrebbe potuto il giudice formulare una sua interpretazione costituzionalmente conforme e diversa dall'interpretazione letterale e perciò confutabile come si è sopra dimostrato, ma in questo caso espressamente il giudice si pronuncia non in un'autonoma ordinanza, ma in una pronuncia onnicomprensiva dopo che alcuni soggetti, che ancora non sono parti, hanno sollevato dubbi informali, cioè espressi con modalità al di fuori dei casi e dei modi previsti dalla legge del 1953 e che perciò il giudice avrebbe dovuto respingere.

Invero nel caso concreto questa violazione delle forme processuali tipiche della giustizia costituzionale appare nella sostanza funzionale soltanto ad agevolare e a velocizzare l'ammissione nel giudizio della presentazione di domande risarcitorie da parte delle parti civili nei confronti del soggetto cessionario, cioè serve ad ammettere nel giudizio quali parti civili proprio quei soggetti che non essendo ancora parti civili avrebbero avanzato – in modo non rituale – il dubbio di costituzionalità.

Dunque attraverso una sua interpretazione conforme, diversa da quella altrettanto costituzionalmente conforme ricavabile dall'interpretazione letterale del d. l. n. 99/2017, operata dal giudice sulla base di dubbi di costituzionalità, sollevati da soggetti (che in quel momento erano ancora estranei al giudizio, perché ancora non erano

---

<sup>33</sup> Cfr. G. ZAGREBELSKY - V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 280.

davvero costituiti come parti civili) in forme che violano le forme legalmente previste che consentono alle parti di sollevare nel giudizio in corso l'eccezione di legittimità costituzionale, il giudice mirava non tanto a risolvere una vera e propria questione di legittimità costituzionale, bensì a raggiungere soprattutto lo scopo pratico di introdurre quali parti del giudizio proprio quei determinati soggetti che invece sulla base delle disposizioni legislative applicate nel giudizio fino a quel momento erano ad esso estranei e di introdurre nel giudizio anche gli interessi di cui sono portatori. Dunque attraverso l'accettazione di fatto della violazione delle forme legali che ogni parte avrebbe dovuto rispettare per sollevare le eccezioni di legittimità costituzionale (altro non sono i dubbi di costituzionalità) il giudice ha voluto dare una propria e non necessaria interpretazione conforme della norma legislativa così giungendo a mutare in parte l'oggetto e i soggetti dello stesso giudizio sull'oggetto regolato dalle norme legislative, sulla cui legittimità costituzionale il giudice stesso poi si pronuncia.

Così facendo però il giudice ha finito per violare l'essenza stessa di uno dei presupposti del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, che si instaura o su iniziativa del giudice adottata dal giudice o su decisione del giudice sulla base delle eccezioni presentate dalle parti all'interno di un vero e proprio giudizio in corso e non già sulla base di meri dubbi espressi in modo informale da soggetti che magari in quel momento neppure sono costituiti quali parti all'interno del giudizio o sono costituiti in un giudizio diverso da quello in corso o soltanto in un giudizio connesso ad esso. La questione di legittimità costituzionale deve riguardare un giudizio già in corso e non essere introdotta al fine non già di escludere la necessità del giudizio della corte costituzionale, ma al fine di dare una interpretazione conforme non prevista dalla lettera della legge e non necessaria che consenta di aprire il giudizio ad altre parti.

Si deve così constatare che la violazione delle forme previste dalle leggi che regolano la giustizia costituzionale costituisce lo strumento con cui il giudice trova il pretesto per pronunciarsi con un'ordinanza con la quale egli vuole dare subito a tutti nel giudizio la sua interpretazione adeguatrice alle norme legislative, le quali però, se interpretate diversamente e in senso già costituzionalmente conforme, escluderebbero dal giudizio stesso proprio quelle parti che avevano sollevato i dubbi.

Nella specie, in conclusione, proprio tramite questa irrituale interpretazione adeguatrice contestata (e a sua volta, in realtà, costituzionalmente illegittima) il giudice ha provveduto ad ammettere e a dare rilevanza a determinate pretese patrimoniali di parti private contro il cessionario, ma questo risultato è stato realizzato con forme illegittime. In mancanza di quella medesima interpretazione data dal giudice in forme illegittime il giudizio stesso su quella pretesa non ci sarebbe stato e perciò sarebbe mancato proprio il presupposto stesso di un ipotetico giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale: in altri termini, non vi sarebbe stata alcuna vera “parte” processuale e nessun giudizio da dare da parte del giudice su una questione di legittimità costituzionale concernente l’art. 3 d.l. n. 99/2017, né vi sarebbe stata la possibilità e tantomeno la necessità di effettuare la criticata interpretazione conforme della medesima disposizione legislativa.

Così si deve concludere che nel giudizio concreto svoltosi di fronte al GUP romano l’aver consentito nel giudizio stesso una espressione informale (cioè espressa in forme illegittime) dei dubbi di legittimità costituzionale da parte di soggetti ancora non facenti parte del giudizio stesso e la successiva formulazione da parte dello stesso giudice di una sua non necessaria ed illegittima interpretazione adeguatrice appaiono soprattutto uno strumento o un pretesto coi quali si sono poi ammesse nel giudizio medesimo le pretese risarcitorie di quei medesimi soggetti. Infatti tali pretese sarebbero state inammissibili se il giudice stesso avesse già dato una corretta interpretazione e applicazione alla norma legislativa derogatoria, la quale invece esplicitamente esclude tali pretese sulla base dell’esigenza di dare effettiva tutela ad altre e più forti finalità garantite in modo prioritario e previste dalla stessa Costituzione.

Il caso qui esaminato sembra porre in evidenza ulteriori rischi connessi all’interpretazione costituzionalmente conforme affidata al singolo giudice.

È noto che in dottrina alcuni autori hanno paventato i rischi dell’interpretazione conforme che consentirebbe al giudice comune di convertire le questioni di legittimità costituzionale in questioni di interpretazione della legislazione ordinaria e, quindi, di risolvere da sé

i problemi di costituzionalità delle leggi senza il tramite di una pronuncia della Corte Costituzionale<sup>34</sup>.

In realtà poiché la corretta interpretazione delle norme legislative è la condizione necessaria per la loro corretta applicazione gli errori formali e procedurali commessi nel giudizio romano dal giudice ordinario – che, con il pretesto di fornire una sua interpretazione conforme, trascura i canoni interpretativi previsti per legge e così finisce per fingere che le disposizioni legislative esprimano norme che in realtà il loro testo non potrebbe contenere – potranno costituire il motivo per la riforma o la cassazione<sup>35</sup> della medesima pronuncia da parte di altri giudici che diano una diversa interpretazione del d.l. n. 99/2017, stavolta davvero conforme a Costituzione.

---

<sup>34</sup> Cfr. G. SILVESTRI, voce *Legge (controllo di costituzionalità)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IX, UTET giuridica, Torino, 1994, p. 149. Analoghe e più generali perplessità sulla giurisprudenza della Corte costituzionale sull'obbligo del giudice di esperire un previo tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme esprime G. SORRENTI, *L'interpretazione conforme a Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2006.

<sup>35</sup> M. RUOTOLO, *La Cassazione penale e l'interpretazione delle disposizioni sulla custodia cautelare in carcere alla luce del principio del minore sacrificio della libertà personale*, cit., p. 6 osserva che «se il significato ricavato dal testo non è in alcun modo compatibile con esso siamo sul piano comune dell'erronea interpretazione della legge, vizio del provvedimento giudiziario che, nel sistema italiano, può esser fatto valere davanti alla Cassazione». Del resto assicurare l'esatta e uniforme interpretazione della legge è la prima funzione che la legge sull'ordinamento giudiziario (art. 65 r.d. 30 gennaio 1941, n. 12) affida proprio alla suprema Corte di Cassazione, alla quale perciò spetta anche decidere ricorsi motivati proprio sulla violazione o falsa applicazione di norme di diritto (art. 360 cod. proc. civ.) o sulla inosservanza o erronea applicazione della legge (art. 606 cod. proc. pen.).