



A.A. 2025/2026

BLAB

DISPENSA

DIRITTO COSTITUZIONALE ITALIANO ED EUROPEO -SECONDO PARZIALE-

A CURA DI

JENNIFER LA ROSA



TEACHING DIVISION

“

Questa dispensa è scritta da studenti senza alcuna intenzione di sostituire i materiali universitari.

Essa costituisce uno strumento utile allo studio della materia, ma non garantisce una preparazione altrettanto esaustiva e completa al fine del superamento dell'esame quanto il materiale consigliato dall'università.

Il contenuto potrebbe contenere errori e non è stato in alcun modo rivisto né approvato dai docenti. Si consiglia di utilizzarlo come supporto integrativo, da affiancare in ogni modo alle fonti e materiali ufficiali indicate nei programmi d'esame.



DIRITTO
COSTITUZIONALE 2

Lezione 24/03/2025 cap. 18, da pag. 519 a pag. 541

LA MAGISTRATURA: STORIA

La tensione tra politica e magistratura è esplosa negli ultimi anni.

Alla fine degli anni '90 ci sono stati diversi cambiamenti in ambito politico, cambiano i nomi dei partiti: non esistono più la democrazia cristiana e il partito comunista.

Il contesto storico italiano continua ad essere segnato da questo contrasto, accentuato negli ultimi anni dalla questione della divisione delle carriere (pubblico ministero – magistratura).

In vari paesi europei c'è una tendenza della politica ad influenzare e controllare la magistratura.

Intorno alla magistratura, in Italia e fuori dall'Italia, c'è una bufera. Vediamo qual è il ruolo che la Costituzione rivolge alla magistratura e quali sono i punti di crisi contemporanei.

Una moderna concezione della funzione giurisdizionale si è affacciata, però, solo a partire dalla formazione degli Stati assoluti nel corso del XV e XVI secolo.

L'unificazione politico-territoriale di vari regni europei portò alla concentrazione del potere di governo (gubernaculum) nelle mani di un unico soggetto, il monarca, e, con essa, al tentativo di costruire un'unica giurisdizione (iurisdictio). In quest'opera di accentramento giudiziario, che in Inghilterra si era verificata già da diversi secoli all'interno della Curia Regis, importante fu proprio il ruolo degli organi di vertice che affiancavano il re nel ruolo di giudice supremo delle questioni più rilevanti, così come la successiva diffusione sul territorio di corti in vario modo controllate dal monarca stesso. Fu per questo che le lotte condotte per limitare il potere assoluto del re e garantire i diritti inviolabili degli individui posero anche il problema, soprattutto col costituzionalismo del XVIII secolo, di rafforzare l'**indipendenza** e la **terzietà** dei giudici.

In Inghilterra, la **common law**, basata sulla giurisprudenza, limitò la supremazia del re in ambito giurisdizionale. L'**Act of Settlement** del 1701 introdusse l'**inamovibilità** dei giudici, principio poi ripreso dalla Costituzione degli Stati Uniti (1787).

Nel XVIII secolo, **Montesquieu** teorizzò la **separazione dei poteri** per evitare abusi: il potere giudiziario doveva essere indipendente da quello legislativo ed esecutivo. Questa idea influenzò le rivoluzioni americana e francese, portando la Costituzione francese del 1791 a sancire l'indipendenza della magistratura. Tuttavia, l'influenza dell'esecutivo rimase, come dimostra lo Statuto albertino del 1848.

Nel tempo, la funzione giurisdizionale si sviluppò diversamente nei sistemi common law e civil law:

- Nei paesi di **common law**, i giudici sono selezionati tra avvocati con esperienza e nominati a vita.
- Nei paesi di **civil law**, dall'epoca napoleonica, la magistratura è stata organizzata gerarchicamente come parte della burocrazia statale, con i giudici visti come meri applicatori della legge ("bouche de la loi").

La questione dell'indipendenza della magistratura emerse in Italia tra fine Ottocento e inizio Novecento, con la creazione nel 1907 di un primo Consiglio superiore della magistratura.

Dopo la Seconda guerra mondiale, le costituzioni liberaldemocratiche, come quella italiana del 1948, istituirono organi di autogoverno della magistratura per gestire il reclutamento e la carriera dei giudici, mentre al governo restava la gestione delle risorse per il funzionamento della giustizia. Questo modello è oggi prevalente nei paesi europei di civil law.

Art. 104 cost. La magistratura costituisce un ordine autonomo, indipendente da ogni altro potere.

La giurisdizione: ordine o potere?

La scelta di queste due parole da parte dell'Assemblea costituente non è stata casuale, secondo la separazione dei poteri di Montesquieu ci sono i tre poteri: legislativo, esecutivo e giudiziario.

La Costituzione non voleva utilizzare la parola potere per indicare la giurisdizione: usano il termine "ordine". Il potere richiede obbedienza, l'ordine non impone la sua volontà, dà servizio di attuazione alle scelte compiute dai poteri dello Stato.

Di derivazione latina da "ius + dicere" → si enuncia la legge, non si impone un comando. Si seguono le regole del diritto che valgono in un determinato caso. In questo senso, non è un potere → un giudice non può giudicare secondo la sua volontà personale.

Definizione controversa perché poi "da ogni altro potere" fa riferimento al fatto che anche quello giurisdizionale lo sia (un potere).

Art. 101 cost. *"La giustizia è amministrata in nome del popolo. I giudici sono soggetti soltanto alla legge."*

Il giudice è la "*bouche de la loi*" Montesquieu.

Il giudice quando decide, non applica la legge in maniera puramente meccanica (questa è l'idea sotto la scelta di usare la parola "ordine"), questo perché la legge richiede interpretazione, un lavoro attivo del giudice.

I fatti sono spesso complessi, vanno ricostruiti ed interpretati, come le leggi, ci sono molteplici fonti con diversi rapporti cronologici e di rango.

L'interpretazione da parte del giudice prevede la formazione di una premessa maggiore, una premessa minore e poi la formazione di una conclusione.

Il lavoro del giudice trova nella sua discrezionalità la sua accezione di "**potere**".

Il giudice deve motivare le sue decisioni, la legge e gli atti del governo non sono motivati, una volta applicati al caso concreto è necessario che il giudice fornisca la motivazione per la quale sono stati applicati proprio quelle disposizioni.

"The least dangerous branch" → il giudice applica la legge, la sua discrezionalità è circoscritta.

È definito il potere "meno pericoloso" perché ha molte limitazioni insite nel suo compito principale → applicare le leggi. I giudici non hanno potere di esecuzione delle sentenze, possono stabilire che le azioni politiche sono ingiuste ma non hanno il potere di eseguire le funzioni e metterle in pratica.

LA FUNZIONE GIURISDIZIONALE

La funzione giurisdizionale deve essere definita considerando due profili:

- **Profilo soggettivo:** riguarda la natura del soggetto che prende la decisione, ossia se appartiene al corpo giudiziario.
- **Profilo oggettivo:** riguarda la natura giurisdizionale dell'attività svolta, a prescindere dall'appartenenza dell'organo al potere giudiziario.

Unendo entrambi i profili, la giurisdizione può essere definita come la *funzione diretta all'applicazione della legge, attivata su **impulso delle parti** (passività del giudice), per risolvere un conflitto o una controversia, esercitata da un **soggetto terzo** (terzietà del giudice), vincolato solo alla legge, nel rispetto del principio del contraddittorio, della pubblicità del procedimento e della motivazione delle decisioni.*

Il giudice deve essere:

- **Passivo:** non può promuovere l'azione (ciò garantisce anche la sua terzietà).
- **Terzo:** deve essere equidistante tra le parti.
- **Vincolato solo alla legge:** non può ricevere istruzioni esterne né creare autonomamente il parametro normativo su cui basare la decisione.

Il **contraddittorio** garantisce che ciascuna parte possa farsi sentire dal giudice in condizioni di parità.

La **pubblicità** garantisce la correttezza del processo.

La **motivazione** serve a consentire forme di controllo successive

Le parti in causa assumono denominazioni diverse a seconda della giurisdizione:

- **Processo civile:** *attore* (chi promuove l'azione) e *convenuto* (chi la subisce o la contrasta).
- **Processo penale:** *pubblico ministero* (rappresenta la potestà punitiva dello Stato) e *imputato*.
- **Processo amministrativo:** *ricorrente* (chi impugna un atto) e *resistente* (di norma la pubblica amministrazione, ma può essere invertito, v. sent. 179/2016).

È possibile cogliere la differenza della funzione giurisdizionale rispetto:

- Funzione legislativa: produce norme, l'espressione tipica è la legge
- Funzione esecutiva/amministrativa: esegue norme di legge senza terzietà e senza l'obiettivo di risolvere una controversia, ma perseguendo l'interesse pubblico attraverso l'adozione di atti e provvedimenti amministrativi.

La funzione giurisdizionale si esprime attraverso la **sentenza**, atto del giudice col quale questi risolve una controversia.

Si chiamano **ordinanza** e **decreto** gli atti del giudice che non definiscono il procedimento ma ne regolano il suo corso.

Alcune attività hanno natura giurisdizionale ma sono svolte da organi diversi dai giudici:

- *Funzioni contenziose* attribuite ad autorità indipendenti
- *Verifica dei poteri* attribuita alle Camere.

Al contrario, alcuni compiti amministrativi sono affidati ai giudici, ma non rientrano nella giurisdizione:

- *Volontaria giurisdizione:* esercitata dal giudice tutelare in assenza di conflitto (es. nomina di un tutore).
- *Procedimento elettorale:* gestito da uffici composti da magistrati ma qualificati come organi amministrativi.

I giudici ordinari, i giudici straordinari ed i giudici speciali

Art. 102 cost. “La funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

Non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali. Possono soltanto istituirsi presso gli organi giudiziari ordinari sezioni specializzate per determinate materie, anche con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura.

La legge regola i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia.”

Il divieto all'articolo 102 rispetto ai giudici speciali è assoluto per il futuro. Non si possono istituire giudici speciali nuovi dopo l'entrata in vigore della Costituzione.

La magistratura non deve essere guidata da scelte politiche, le scelte devono essere imparziali e, di conseguenza, i giudici devono essere indipendenti e neutri.

L'ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA: LA GIURISDIZIONE ORDINARIA

I giudici ordinari hanno una giurisdizione generale in materia civile e penale e rappresentano la maggioranza dei magistrati in servizio (circa 8.000 su 11.000). L'organizzazione della giustizia ordinaria segue una struttura:

- Orizzontale → distribuita sul territorio nazionale tramite distretti giudiziari;
- Verticale → suddivisione tra uffici di primo grado, secondo grado e la Corte di Cassazione, al vertice del sistema.

La giurisdizione ordinaria è articolata in **distretti**, i quali fanno capo ad altrettante Corti d'appello (26 più 3 sezioni distaccate), a loro volta suddivisi in 136 **circondari** (ridotti con la riforma del 2012).

Per le cause in materia civile sono previsti:

- **Giudice di pace** → decide su cause minori con competenza limitata; le sue sentenze si impugnano davanti al Tribunale;
- **Tribunale** → giudica in composizione monocratica o collegiale; le sue sentenze sono impugnabili in Corte d'appello;
- **Corte d'appello** → giudice collegiale (3 giudici) di secondo grado.

Per i procedimenti in materia penale sono previsti:

- **Giudice di pace** → giudica solo reati minori; le sue decisioni si impugnano davanti al Tribunale;
- **Tribunale** → giudice di primo grado (monocratico o collegiale in base alla gravità del reato);
- **Corte d'appello** → giudice collegiale di secondo grado.

Per i reati più gravi, primo giudice è la **Corte d'Assise**, le cui decisioni si appellano davanti alla **Corte d'Assise d'Appello**. Entrambe sono composte da due magistrati e sei giudici popolari. La distribuzione del lavoro tra i diversi giudici è operata in base al criterio della **competenza**, per cui, a seconda del caso, è stabilito che il processo si svolga davanti a un giudice piuttosto che a un altro.

La Corte di Cassazione

È il massimo organo giudiziario e giudica solo su **questioni di legittimità** (rispetto della legge e delle norme di procedura, non il merito della controversia).

Ha una **funzione nomofilattica** ossia "assicurare l'esatta osservanza e uniforme interpretazione della legge e l'unità del diritto oggettivo nazionale" (art. 65 r.d. 12/1941).

Se ritiene che una sentenza d'appello abbia applicato la legge in modo errato, può cassarla (annullarla), normalmente con rinvio a un altro giudice di merito. Le sue decisioni sono raccolte in **massime giurisprudenziali**, che costituiscono un precedente autorevole per i giudici.

→ Questo triplice grado di giudizio non è comune in quanto spesso è solo di due gradi ma quello di Cassazione per noi è vincolato costituzionalmente quindi non si può rimuovere.

I magistrati requirenti (Pubblico Ministero)

I **magistrati requirenti** sono circa 2.700 e fanno parte del **pubblico ministero** (PM), che ha uffici presso i corrispondenti uffici giudicanti:

- Tribunale → **Procura della Repubblica**;
- Corte d'appello → **Procura generale della Repubblica**;

- Corte di Cassazione → **Procura generale presso la Corte di Cassazione.**

Esiste anche la **Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo**, che coordina le indagini sulla criminalità organizzata e sul terrorismo.

A differenza dei giudici, i PM (che quindi non sono giudici) non sono terzi né passivi, poiché rappresentano la pubblica accusa e hanno il compito di promuovere i procedimenti giudiziari. In materia penale, hanno l'obbligo costituzionale di esercitare l'azione penale (art. 112 Cost.) e dirigono la polizia giudiziaria nelle indagini (art. 109 Cost.).

In Italia, diversamente da molti altri paesi, i magistrati giudicanti e requirenti fanno parte dello stesso ordine e possono passare da una funzione all'altra. Tuttavia, la **riforma Cartabia** ha imposto limiti più stringenti:

- Il passaggio deve avvenire entro 9 anni dalla prima assegnazione;
- È possibile cambiare funzione una sola volta nella carriera e solo se si cambia distretto e regione;
- È richiesto un giudizio positivo di idoneità.

Il principio del giudice naturale e il divieto di giudici speciali

L'art. 3.1 Cost. stabilisce l'eguaglianza formale di tutti davanti alla legge e, quindi, anche davanti alla giustizia. Per questo:

- **Art. 102.2 Cost.** → vieta l'istituzione di giudici straordinari (creati dopo il fatto) o speciali (competenza ritagliata su materie specifiche, salvo eccezioni);
- **Art. 25.1 Cost.** → stabilisce che «nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge», ossia il giudice individuato prima del fatto sulla base delle norme di competenza.

Ciò non esclude la creazione di sezioni specializzate all'interno degli uffici ordinari per gestire materie particolari (es. sezioni agrarie, sezioni per l'impresa, sezioni per l'immigrazione).

Organi giurisdizionali specializzati

- **Tribunale per i minorenni** → presente in ogni distretto di Corte d'appello, composto da due giudici e due esperti. Ha funzioni civili e penali e si occupa delle adozioni.
- **Tribunale per le persone, i minorenni e le famiglie** → istituito con il d.lgs. 149/2022, accorpa le competenze del Tribunale per i minorenni e delle sezioni specializzate in diritto di famiglia.
- **Tribunale di sorveglianza** → presente in ogni distretto, decide sulle modalità di esecuzione della pena, ed è composto da magistrati ordinari ed esperti.

I giudici straordinari: **non esistono in Italia**. Vengono costituiti eccezionalmente per giudicare un fatto indeterminato. Non si può mai fare, è una garanzia per non violare l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici. Anche in casi eccezionali.

I giudici speciali si occupano di determinati tipi di controversie, è la stessa costituzione che dopo aver enunciato il divieto dei giudici speciali ne prevede alcuni. Es. i giudici amministrativi.

Art. 103 cost. *“Il Consiglio di Stato [cfr. art. 100 c. 1] e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi.*

La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.

I tribunali militari in tempo di guerra hanno la giurisdizione stabilita dalla legge. In tempo di pace hanno giurisdizione soltanto per i reati militari commessi da appartenenti alle Forze armate.”

VI disposizione t. e f.: *“Entro cinque anni dall’entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti, salvo che le giurisdizioni del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e dei tribunali militari.”*

- Questa disposizione ci permette di comprendere che i giudici speciali non sono solo quelli elencati dall’articolo 103.
- Devono essere sottoposti a revisione quelli tributari → “organi speciali già esistenti”.

Tipi di giurisdizione:

- ordinaria;
- amministrativa;
- contabili;
- tributaria;
- militare.

LE GIURISDIZIONI SPECIALI

La Costituzione prevede alcune giurisdizioni speciali, disciplinate all’**art. 103 Cost.:**

1. Giurisdizione amministrativa

2. Giurisdizione contabile

3. Giurisdizione militare

La giurisdizione amministrativa

I giudici amministrativi tutelano gli interessi legittimi nei confronti della pubblica amministrazione e, in particolari materie indicate dalla legge, anche i diritti soggettivi (art. 103.1 Cost.). Il riparto tra giurisdizione ordinaria e amministrativa è stabilito dalla legge.

- Giurisdizione esclusiva: in determinate materie il giudice amministrativo può conoscere sia di interessi legittimi sia di diritti soggettivi.
- Risarcimento del danno: il giudice amministrativo può disporre il risarcimento del danno ingiusto per lesioni imputabili alla P.A.
- Organizzazione territoriale:
 - **Tribunali amministrativi regionali** (TAR): giudici collegiali di primo grado con sede nei capoluoghi di regione (istituiti con la L. 1034/1971).
 - **Consiglio di Stato**: giudice d’appello, con sede a Roma, articolato in sei sezioni giurisdizionali e un’adunanza plenaria.
 - Ricorso in **Cassazione**: contro le sentenze del Consiglio di Stato è ammesso solo per motivi di giurisdizione (art. 111.8 Cost.).
- Codice del processo amministrativo (D.Lgs. 104/2010): ha armonizzato il procedimento amministrativo con quello ordinario.

La giurisdizione contabile

In base all'art. 103.2 Cost., i giudici contabili hanno giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e in quelle indicate dalla legge.

- Competenza:
 - Responsabilità amministrativo-contabile: giudicano sui danni erariali arrecati alla pubblica amministrazione da amministratori, dipendenti e tesorieri.
 - Pensioni civili e militari: il contenzioso previdenziale di questo settore rientra nella giurisdizione contabile.
- Organizzazione territoriale:
 - **Sezioni giurisdizionali regionali:** prime istanze della **Corte dei conti**.
 - **Sezioni giurisdizionali centrali d'appello:** sedi di secondo grado a Roma.
 - **Cassazione:** ricorso possibile solo per motivi di giurisdizione.
- Codice di giustizia contabile (D.Lgs. 174/2016): disciplina il processo dinanzi alla Corte dei conti.

La giurisdizione militare

Regolata dall'art. 103.3 Cost.:

- In tempo di pace: competenza limitata ai reati militari commessi da appartenenti alle Forze armate.
- In tempo di guerra: la legge può attribuire ai tribunali militari una giurisdizione più ampia (art. 78 Cost.).
- Organi giudiziari:
 - **Tribunale militare:** primo grado.
 - **Corte militare d'appello:** secondo grado.
- Normativa di riferimento: D.Lgs. 66/2010.

La giurisdizione tributaria

Non prevista dalla Costituzione, ma disciplinata dalla VI disposizione transitoria e finale, è stata riformata con la L. 130/2022.

- Competenza: risoluzione delle controversie tra contribuenti e amministrazione finanziaria (Stato, Regioni, enti locali).
- Organizzazione:
 - **Corti di giustizia tributaria di primo grado:** istituite nei capoluoghi di provincia.
 - **Corti di giustizia tributaria di secondo grado:** con sede nei capoluoghi di regione.
- Normativa di riferimento: D.Lgs. 545/1992 e D.Lgs. 546/1992.

La Corte di Cassazione come garante dell'unità della giurisdizione

La Corte di Cassazione:

- Dirime i conflitti di competenza tra giudici ordinari.
- Dirime i conflitti di giurisdizione tra giudici ordinari e speciali.

Con il suo ruolo di supremo organo di legittimità, assicura l'uniforme applicazione del diritto.

AUTONOMIA E INDIPENDENZA DELLA MAGISTRATURA

La Costituzione insiste moltissimo sull'indipendenza → **motivi storici**: dove si indebolisce la struttura dello Stato, come in Italia nel periodo del fascismo, la magistratura perde la sua indipendenza.

Nell'epoca contemporanea, alcuni studi (es. V-DEM) notano che vi è una fase di contrazione della vita democratica mentre nel secondo dopoguerra vi è stata una fase di espansione dei governi democratici.

L'**art. 104.1** della Costituzione afferma che la **magistratura** è un ordine autonomo e indipendente dagli altri poteri dello Stato, principio ribadito dall'**art. 101.2**, secondo cui i giudici sono soggetti soltanto alla legge. La separazione dei poteri viene garantita anche dall'**art. 108.1**, che stabilisce che le norme sull'ordinamento giudiziario sono stabilite con legge, escludendo interferenze dell'esecutivo.

Accesso alla magistratura

Art. 106 cost. *“Le nomine dei magistrati hanno luogo per **concorso**.”*

La legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli.

Su designazione del Consiglio superiore della magistratura possono essere chiamati all'ufficio di consiglieri di cassazione, per meriti insigni, professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati che abbiano quindici anni d'esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori.”

Per preservare l'imparzialità della magistratura, i magistrati sono nominati tramite **concorso pubblico (art. 106.1)**, a eccezione di:

- **Magistrati onorari** (art. 106.2), non di carriera, con funzioni giudicanti e requirenti, come i giudici di pace.
- **Consiglieri di Cassazione per meriti insigni** (art. 106.3), **professori ordinari o avvocati con 15 anni di esercizio**.

Inoltre, l'art. 102.3 prevede la partecipazione popolare alla giustizia, attuata nelle corti d'assise, dove **giudici popolari** affiancano i magistrati nelle decisioni sui reati più gravi.

L'indipendenza è talmente importante che la Costituzione se ne occupa sotto due profili:

- **Indipendenza esterna**: dell'ordine giudiziario nei confronti degli altri poteri.

Art. 101: *«I giudici sono soggetti soltanto alla legge.»*

Art. 107: *«I magistrati sono inamovibili. Non possono essere dispensati o sospesi dal servizio né destinati ad altre sedi o funzioni se non in seguito a decisione del CSM o con il loro consenso.»*

Inamovibilità: i giudici possono essere trasferiti o rimossi solo dal Consiglio Superiore della Magistratura (CSM), che tutela la loro indipendenza dalle pressioni politiche.

→ garanzie di indipendenza

- **Indipendenza interna**: di ciascun giudice nei confronti degli altri magistrati.

Art. 107: *«i magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni.»*

Non c'è una struttura gerarchica al loro interno, gerarchia di giudizi ma non di potere, ciascuno ha la propria libertà di agire al contrario di altri organi (es. polizia).

La magistratura è un potere “*diffuso*”: ciascun magistrato ha pieno potere di decidere.

C'è una totale equiparazione, in termini di esercizio del potere giudiziario, tra le varie funzioni.

Sono infatti assai ridotti i margini di intervento del **Ministro della Giustizia**. Questi:

- Può promuovere l'azione disciplinare (art. 107.3), cui sono legati poteri ispettivi sugli uffici giudiziari.
- Ha una competenza generale in materia di organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.
- Presenta al Parlamento una relazione annuale sulla giustizia.

Per garantire meglio l'indipendenza interna, i magistrati raggiungono la qualifica più alta e il massimo stipendio per **anzianità**, evitando logiche gerarchiche che potrebbero minare l'indipendenza. Tuttavia, per garantire la qualità, sono previste valutazioni professionali ogni quattro anni (art. 11 d.lgs. 160/2006).

Una posizione particolare è quella dei magistrati appartenenti agli uffici del **pubblico ministero**. → Il PM gode di **indipendenza interna** ma opera in un sistema gerarchico, dove il Procuratore della Repubblica è titolare esclusivo dell'azione penale (d.lgs. 106/2006). Sul piano esterno, la fondamentale garanzia di indipendenza dei magistrati requirenti è rappresentata dalla previsione costituzionale dell'**obbligatorietà dell'azione penale (art. 112 Cost.)**. L'obbligatorietà significa eguale persecuzione di tutti i reati, da chiunque commessi, di cui il pubblico ministero sia venuto a conoscenza → Ciò assicura al pubblico ministero istituzionale indipendenza rispetto ad ogni altro potere.

Perseguire tutti i reati è impossibile; quindi, nella pratica seleziona i casi su cui procedere.

- Secondo una tesi, le scelte generali sulla repressione penale dovrebbero essere indirizzate da Parlamento o Governo, per dare priorità (es. alla lotta alla mafia o alla corruzione).
- Altri ritengono che, grazie alla diffusione del potere giudiziario, le scelte autonome dei vari magistrati garantiscono già un equilibrio.

La **riforma Cartabia del 2022** ha parzialmente accolto la prima tesi, prevedendo (con cautela) forme di indirizzo da parte degli organi politici: consente di definire criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale, stabiliti dal Parlamento, attuati dal Procuratore e approvati dal CSM. (**art. 13 l. 71/2022**).

Giudici e PM appartengono alla stessa carriera, con possibilità di passaggio tra le funzioni. Tuttavia, si discute sulla separazione delle carriere, per evitare che ex-PM possano influenzare i giudici.

Tema del dibattito della separazione delle carriere: se una persona può nella sua carriera cambiare professione tra giudice e accusa, non è garantita l'imparzialità e dovrebbe esserci una separazione delle carriere. Ma già oggi la legge non permette di fare tutti questi cambiamenti, si può cambiare solo una volta entro determinati tempi.

Inoltre, se ci fosse giusta vicinanza la maggior parte delle sentenze finirebbero con una condanna e non con una assoluzione (invece in Italia abbiamo un altissimo tasso di assoluzione).

In molti paesi i Pm dipendono dal governo, tipo in Francia dipendono dal Ministro della giustizia, invece in Italia abbiamo organi appositi.

I magistrati sono soggetti a **limitazioni politiche (art. 98.3)**:

- Non possono iscriversi ai partiti (sent. 224/2009).
- La partecipazione politica sistematica è sanzionata disciplinarmente (sent. 170/2018).

- L'eleggibilità è vietata nei territori in cui hanno esercitato negli ultimi tre anni.

I magistrati che assumono incarichi politici devono essere collocati in aspettativa e, al rientro, non possono più svolgere funzioni giudicanti o requirenti.

→ L'estraneità del magistrato alla politica dei partiti è un valore di particolare rilievo virgola che mira a salvaguardarne l'indipendente e imparziale esercizio delle funzioni.

Particolari garanzie di indipendenza sono assicurate agli appartenenti alle **giurisdizioni speciali**, in considerazione della possibile contiguità con il potere esecutivo. Alla luce della duplicità di funzioni del Consiglio di Stato della Corte dei conti, l'art. 108.2 cost. riserva alla legge tali garanzie: ciò ha portato all'istituzione di **organi** cosiddetti **di autogoverno**.

Pertanto, la legge stessa prevede che una parte dei consiglieri di Stato e dei giudici contabili, inclusi i presidenti degli organi, sia di nomina governativa.

Come assicurare l'indipendenza della magistratura?

«Per assicurare l'indipendenza della magistratura, è necessario stabilire costituzionalmente lo svincolo della carriera dei magistrati dalla volontà del potere esecutivo [...]. È da affermare cioè che tutti i provvedimenti relativi allo stato dei magistrati (trasferimenti, promozioni, aspettative e via dicendo) devono essere presi da organi creati nel seno stesso della magistratura, quale il Consiglio Superiore della Magistratura. Nello stesso modo i provvedimenti disciplinari sono di esclusiva competenza di organi costituiti egualmente nello stesso seno della magistratura. Tutti gli organi anzidetti dovrebbero, almeno per la maggioranza dei loro componenti, essere eletti dai magistrati medesimi.»

Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (cd. Commissione Forti). Relazione all'Assemblea costituente, 30 maggio 1946.

Relazione della prima Sottocommissione «Problemi costituzionali», p. 32.

Garanzie in favore dell'indipendenza

L'indipendenza dei giudici è assicurata da:

- Riserva assoluta di legge in materia di ordinamento giudiziario – artt. 102 e 108
- Soggezione dei giudici alla sola legge – art. 101
- Concorso – art. 106
- Inamovibilità dei giudici – art. 107
- Distinzione dei magistrati solo per diversità di funzioni – art. 107
- CSM – art. 104
- Ministro della giustizia solo funzione organizzativa – art. 110

I giudici sono soggetti alla legge prodotta dagli organi politici ma il CSM ha il potere di pronunciare dei **pareri** sulle modalità di amministrazione della giustizia, solitamente dovrebbero essere richiesti dal ministro ma accade che questi vengano espressi senza il consenso, come per esempio riguardo alla separazione dei poteri.

IL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA E IL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

- **Art. 110 Cost.:** «spettano al Ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.».
- **Art. 107:** «Il Ministro della giustizia ha facoltà di promuovere l'azione disciplinare.».
- **Art. 105:** «Spettano al Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati.».

IL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

Il **Consiglio Superiore della Magistratura (CSM)** è l'organo cui la Costituzione (**art. 105**) affida tutte le decisioni fondamentali riguardanti la carriera dei magistrati ordinari: si occupa infatti di assunzioni, assegnazioni e trasferimenti, promozioni e provvedimenti disciplinari. In pratica, da esso dipende l'intero percorso professionale del magistrato.

Secondo l'**art. 104** della Costituzione, il CSM è composto da:

- **Membri di diritto:**
 - Il Presidente della Repubblica, che presiede l'organo;
 - Il Primo Presidente della Corte di Cassazione;
 - Il Procuratore Generale della Corte di Cassazione.
- **Membri elettivi:**
 - 2/3 (**membri togati**): eletti da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alla magistratura;
 - 1/3 (**membri laici**): eletti dal Parlamento in seduta comune tra: professori ordinari di materie giuridiche; avvocati con almeno quindici anni di professione.

L'elezione avviene a **maggioranza qualificata**: 3/5 dei componenti nei primi due scrutini, 3/5 dei votanti dal terzo scrutinio.

La legge stabilisce il numero complessivo dei **membri elettivi**: attualmente sono **30**, di cui 20 togati e 10 laici, ai quali si aggiungono i **3 membri di diritto**. La durata del mandato è di quattro anni e non è prevista la possibilità di immediata rielezione. Le modalità elettorali e il funzionamento interno del CSM sono disciplinati dalla **legge n. 195 del 1958**, più volte modificata.

Non possono finché sono in carica, essere iscritti negli albi professionali, né far parte del Parlamento o di un Consiglio regionale.

La presidenza dell'organo, formalmente attribuita al Presidente della Repubblica, ha un ruolo di garanzia volto ad assicurare un esercizio imparziale delle funzioni del CSM. Tuttavia, nella prassi, le funzioni presidenziali sono quasi interamente delegate a un vicepresidente, eletto tra i membri laici. Il CSM lavora attraverso commissioni interne, tra le quali assumono particolare rilievo la **commissione per il conferimento degli incarichi direttivi** – prevista espressamente dalla legge – e la **sezione disciplinare**.

Il CSM non va inteso come una rappresentanza politica della magistratura o come un “piccolo parlamento delle correnti”: si tratta piuttosto di un organo misto, formato da tecnici e magistrati, la cui funzione è garantire allo stesso tempo l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, evitando al contempo una chiusura corporativa dell'ordine giudiziario. Il suo

compito è infatti quello di gestire concretamente le carriere dei magistrati, attraverso concorsi, trasferimenti, promozioni e sanzioni disciplinari.

Rapporti con il ministro della giustizia

La **legge 195/1958** (art. 11) stabilisce che il ministro può formulare richieste in materia di carriera e stato giuridico dei magistrati, ma i relativi provvedimenti spettano in via esclusiva al CSM. Tuttavia, nel caso degli incarichi direttivi, cioè la **nomina dei capi degli uffici giudiziari**, la legge prevede che il CSM operi di concerto con il ministro. La Corte costituzionale, con le sentenze n. 379 del 1992 e n. 380 del 2003, ha chiarito che tale concerto non rappresenta un vincolo di risultato, ma un vincolo di metodo: è necessario che vi sia una leale collaborazione tra le parti. Se il ministro si oppone e non si trova un accordo, il CSM, dopo aver esaurito ogni tentativo di mediazione, può comunque procedere autonomamente. Gli incarichi direttivi hanno **durata quadriennale**, rinnovabile una sola volta per altri quattro anni, sempre previo concerto (art. 45 d.lgs. 160/2006).

Un'altra funzione importante attribuita al CSM è quella di esprimere **pareri sui disegni di legge in materia di giustizia** (art. 10 l. 195/1958). Su questo punto si è sviluppato un dibattito interpretativo: secondo alcuni, il CSM può esprimere pareri solo su richiesta del ministro, mentre secondo altri può intervenire anche di propria iniziativa. La prassi consolidata, ribadita nel 2008 dal presidente Napolitano, è favorevole a questa seconda interpretazione, purché i pareri non diventino un mezzo per esercitare un controllo di costituzionalità che non spetta al CSM, evitando così che l'organo si trasformi in una sorta di "terza camera".

Particolarmente delicata è la funzione della **sezione disciplinare**, incaricata di irrogare sanzioni nei confronti dei magistrati che si rendano responsabili di violazioni dei loro doveri. Le sanzioni previste sono: **ammonimento, censura, perdita di anzianità, incapacità temporanea a ricoprire incarichi direttivi, sospensione, rimozione**.

Il **procedimento disciplinare** viene avviato su richiesta del ministro della giustizia o del procuratore generale della Corte di Cassazione, si svolge secondo una struttura processuale garantita, e si può impugnare in Cassazione. Tutti gli altri provvedimenti del CSM sono invece impugnabili davanti al giudice amministrativo.

Il CSM – Le funzioni: art. 105 Cost.

Funzioni di carattere amministrativo

«Le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni» dei magistrati. Sono provvedimenti adottati con D.P.R., impugnabili vs. T.A.R. Lazio
Art. 110: «Fermo le competenze del C.S.M., spettano al Ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.».

Funzioni di carattere giurisdizionale

«I provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati»

L'azione disciplinare vs un magistrato può essere promossa: dal Min. Giustizia e dal Procuratore generale della Corte di Cassazione. Giudica la sezione disciplinare del CSM. Tipicità illeciti disciplinari per atti e comportamenti tenuti dal magistrato, anche al di fuori dell'esercizio delle sue funzioni, che possono compromettere "la fiducia e la considerazione di cui deve godere ciascun magistrato e il prestigio dell'ordine giudiziario". Il provvedimento che irroga una sanzione è impugnabile di fronte alle sezioni unite della Corte di cassazione.

Infine, il **modello istituzionale del CSM**, pensato per garantire autonomia e indipendenza della magistratura ordinaria, è stato **esteso anche alle giurisdizioni speciali**, con la creazione di organi analoghi:

- Il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa (l. 186/1982)
- Il Consiglio di presidenza della Corte dei conti (l. 117/1988 e l. 15/2009)
- Il Consiglio della magistratura militare (d.lgs. 66/2010)
- Il Consiglio di presidenza della giustizia tributaria (d.lgs. 545/1992)

LA RESPONSABILITÀ DEI MAGISTRATI

Il tema della responsabilità dei magistrati è antico e complesso, esemplificato dalla domanda latina «*quis custodiet ipsos custodes?*» (chi controlla i controllori?). Sebbene l'autonomia e l'indipendenza della magistratura siano valori fondamentali per evitare interferenze degli altri poteri dello Stato, ciò non deve portare a un corpo di magistrati irresponsabile o sostanzialmente immune.

Nel nostro ordinamento esistono diverse forme di responsabilità dei magistrati, a seconda della natura dell'obbligo violato.

Responsabilità disciplinare

Essendo i magistrati pubblici dipendenti dello Stato, rispondono in primis disciplinarmente per la loro condotta professionale. I doveri principali comprendono **imparzialità, correttezza, diligenza, laboriosità e riserbo**.

- Titolari dell'azione disciplinare: il Ministro della giustizia e il Procuratore generale presso la Corte di cassazione (quest'ultimo ha l'obbligo di agire).
- Giudice competente: Sezione disciplinare del CSM.

Il d.lgs. 109/2006 definisce in modo tipizzato gli illeciti disciplinari, sia nell'esercizio sia fuori dall'esercizio delle funzioni. È prevista anche una clausola generale: non si configura illecito se il fatto è di scarsa rilevanza, attenuando così la portata della responsabilità. Questa clausola, insieme alla composizione togata del CSM, ha portato a molte archiviazioni o a sanzioni lievi (es. ammonimento o censura).

Trasferimento d'ufficio per incompatibilità ambientale

È una misura diversa dalle sanzioni disciplinari. Ai sensi dell'**art. 2 del r.d.lgs. 511/1946** (modificato dal d.lgs. 109/2006), il CSM può trasferire un magistrato se, per cause non imputabili a sua colpa, non può più esercitare le sue funzioni con indipendenza e imparzialità nella sede attuale. Si tratta, quindi, di una valutazione oggettiva della situazione ambientale, non di una colpa personale.

Responsabilità penale

I magistrati rispondono penalmente come qualsiasi altro cittadino per i reati commessi nell'esercizio delle funzioni.

Responsabilità civile

È la più delicata e controversa. Regolata dalla **l. 117/1988** (nata da un referendum che ha abrogato la normativa precedente), modificata dalla **l. 18/2015** per adeguarsi alla giurisprudenza europea, essa si applica a tutti i magistrati, non solo ordinari.

→ Il cittadino che subisce un danno ingiusto a causa di un atto, provvedimento o comportamento del magistrato può chiedere il risarcimento allo Stato, non direttamente al magistrato, solo nei casi di: **dolo, colpa grave, diniego di giustizia** (ritardo o omissione di atti richiesti dall'interessato)

Il risarcimento è chiesto allo Stato (Presidente del Consiglio dei Ministri), che può poi rivalersi sul magistrato responsabile. (**Competenza della magistratura ordinaria**)

(Presunta) Responsabilità politica

Non esiste nel senso classico. Non è possibile valutare l'opportunità politica delle decisioni giurisdizionali, che possono essere controllate solo in termini di legittimità (Cassazione). L'unica forma di "responsabilità politica" è una **responsabilità diffusa**, cioè il potere di critica dell'opinione pubblica. Tuttavia, nessuna autorità può annullare le decisioni dei magistrati, in linea con la Costituzione, che vuole la giurisdizione autonoma e separata da ogni logica politica.

Caso Emiliano: conferimento di svariati incarichi di direzione presso strutture locali di partito (segretario regionale, presidente) nel periodo di aspettativa dall'ufficio di Pubblico ministero per ricoprire il ruolo di Presidente della Giunta regionale.

La sezione disciplinare del CSM solleva una questione di legittimità costituzionale sulla norma che qualifica come illecito disciplinare l'iscrizione o la partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici anche per i magistrati fuori ruolo perché collocati in aspettativa: sarebbe irrazionale e contraddittorio consentire l'assunzione di cariche politiche e dall'altro vietare lo svolgimento di attività di partecipazione alla vita dei partiti.

Possibile compressione eccessiva della libertà di associazione politica ex artt. 49 e 18 Cost.

Corte costituzionale, sentenza n. 170/2018: la questione è infondata

La Costituzione art. 98 «demanda al legislatore la facoltà di bilanciare la libertà di associarsi in partiti, tutelata dall'art. 49 Cost., con l'esigenza di assicurare l'indipendenza dei magistrati [...] il bilanciamento deve essere condotto secondo un preciso obbiettivo, cioè quello di impedire i condizionamenti dell'attività giudiziaria che potrebbero derivare dal legame stabile che i magistrati contrarrebbero iscrivendosi ad un partito o partecipando in misura significativa alla sua attività».

Il legame derivante da un collegamento stabile e organico a un partito è suscettibile di condizionare l'esercizio delle funzioni, oltre che di offuscare l'immagine del magistrato presso l'opinione pubblica; pertanto, resta precluso.

Il divieto delle c.d. porte girevoli Legge n. 71 del 2022 Art. 19

Ricollocamento dei magistrati a seguito della cessazione di mandati elettivi

«I magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari che hanno ricoperto la carica di parlamentare nazionale o europeo, di consigliere regionale o provinciale nelle province autonome di Trento e di Bolzano, di presidente delle giunte delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano, di sindaco o di consigliere comunale, al termine del mandato, qualora non abbiano già maturato l'età per il pensionamento obbligatorio, sono collocati fuori ruolo, presso il Ministero di appartenenza o, per i magistrati amministrativi e contabili, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.»

I DIRITTI DEI CITTADINI NEI CONFRONTI DELLA GIURISDIZIONE

- art. 24: il diritto di azione e di difesa in giudizio
- art. 25: la precostituzione del giudice naturale
- art. 101, c. 2: indipendenza del giudice – la soggezione del giudice alla sola legge
- art. 111: il giusto processo
- art. 111, c. 6: l'obbligo di motivazione dei provvedimenti
- art. 111, c. 7: la ricorribilità per Cassazione di tutti i provvedimenti che limitano la libertà personale
- art. 112: l'obbligatorietà dell'azione penale

• **art. 24:** il diritto di azione e di difesa in giudizio → tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti soggettivi ed interessi legittimi → tutti: cittadini e non cittadini → discende la disciplina sul gratuito patrocinio → tutti devono essere messi nelle condizioni economiche di farlo

• **art. 25:** la precostituzione del giudice naturale → nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge → *perché non si possono istituire giudici straordinari?* → deve essere possibile predeterminare, prima che insorga una controversia, quale sia il giudice che disciplinerà essa → da qui discendono i criteri di competenza → *come facciamo a capire se uno stesso principio giudica uno stesso giudice o un altro?*

Nel penale:

- criterio **territoriale**
- **gravità** del reato: massimo della pena prevista dal codice per quella pena

Nel civile:

- valore della controversia in questione (risarcimento)

L'irretroattività della legge penale → «Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso»

Solo per la legge penale incriminatrice vale la garanzia costituzionale della irretroattività (*nulla poena sine lege*). Per le altre leggi il principio dell'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale ("La legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo") può essere derogato, nei limiti della tutela del principio di uguaglianza e dell'affidamento.

Principio di legalità in ambito penale: non si può essere puniti per una condotta di reato che non fosse configurata come tale prima che quella condotta fosse commessa.

È vietato retroagire gli effetti penali sostanziali.

• **art. 101, c. 2:** indipendenza del giudice – la soggezione del giudice alla sola legge → il giudice di grado superiore non influisce sul giudice di grado inferiore e dunque quest'ultimo non è vincolato

• **art. 111:** il giusto processo → modificata con legge di revisione cost. nel 1999 per rimediare ad una serie di condanne che l'Italia aveva ricevuto soprattutto a proposito dell'irragionevole durata dei processi → se un processo dura troppo quali principi vengono sacrificati? → dopo la revisione troviamo i seguenti principi:

- **ragionevole durata del processo** → processo non troppo lungo ma nemmeno troppo corto in quanto deve essere dato al soggetto il tempo di ottenere degli elementi per la difesa
- il **contraddittorio** → soprattutto nell'assunzione delle prove
gran parte dell'art. 111 è dedicata a disciplinare i diritti degli imputati nel processo penale
contraddittorio: parità delle armi tra imputato/i e pubblico ministero e partecipazione di entrambi nell'assunzione delle prove → assunzione delle prove:
 - o testimonianze → il contraddittorio consiste nel fatto che l'imputato può controinterrogare il testimone testandone la credibilità (vale per le prove testimoniali, documentali e specifiche) → l'imputato ha diritto a far intervenire un proprio perito al fine di autenticare le prove

“Il processo penale è regolato dal principio del contraddittorio nella formazione della prova. La colpevolezza dell'imputato non può essere provata sulla base di dichiarazioni rese da chi, per libera scelta, si è sempre volontariamente sottratto all'interrogatorio da parte dell'imputato o del suo difensore”

- **imparzialità e la terzietà del giudice** → differenza: la terzietà in quanto deve essere distinto funzionalmente dalle parti del giudizio, il giudice è un soggetto diverso dalle parti del giudizio; l'imparzialità in quanto il giudice non deve farsi influenzare da:
 - o convinzioni politiche (che sono state espresse pubblicamente)
 - o interesse riguardo all'esito del processo
 - o non deve avere un interesse patrimoniale
 - o non deve avere legami di tipo familiare

L'imparzialità riguarda l'assenza di interesse all'esito del giudizio.

Ricusazione del giudice: una delle parti ritiene che il giudice non sia imparziale e chiede che quel magistrato sia sostituito e che giudichi un altro magistrato su quella questione.

Astensione del magistrato: nel caso in cui sia il magistrato stesso a ritenere di non essere imparziale e dunque decide di astenersi al processo

• **art. 111, c. 6**: l'obbligo di motivazione dei provvedimenti → tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati → le sentenze hanno:

- o Intestazione
- o Motivazione in diritto
- o Dispositivo

I provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati perché bisogna controllare il ragionamento ed eventualmente impugnarlo

• **art. 111, c. 7**: possibilità di ricorso per Cassazione di tutti i provvedimenti che limitano la libertà personale → contro questi ultimi si può proporre ricorso per cassazione.

Provvedimenti limitativi della libertà personale:

- o **Sentenze penali di condanna passate in giudicato** → che non siano più sottoposte ad impugnazione
- o **Custodia cautelare** → limitazione della libertà personale di una persona prima di una sentenza definitiva di condanna a volte addirittura prima di una sentenza, nella fase delle indagini preliminari

- **Arresti domiciliari** → prima della sentenza

Se ci sono le indagini in un processo penale ed il PM (pubblico ministero) chiede al GIP di sottoporli ad uno di questi elencati ed esso concede la misura cautelare richiesta al PM, si può ricorrere al ricorso per Cassazione.

• **art. 112: l'obbligatorietà dell'azione penale** → azione penale: formulazione di un'ipotesi di reato nei confronti di un soggetto → il PM ha l'obbligo di esercitare l'azione penale → tutti i reati non devono rimanere impuniti, il **PM non deve fare differenza tra le varie notizie di reato, deve perseguirle (almeno in astratto) tutte** → tutte le notizie di reato devono essere iscritte nel Pubblico Registro delle Notizie di Reato. Questa è una garanzia molto forte dell'indipendenza del PM rispetto al potere politico.

Art. 27 Cost.: «La responsabilità penale è personale. → non è solo commissiva ma può essere anche omissiva → ovvero in forza della propria posizione personale o hanno una posizione di garanzia che implica una certa responsabilità.

Esclude la responsabilità per fatto altrui e la responsabilità oggettiva: perché si giunga all'affermazione della responsabilità penale è necessario che sia possibile muovere un rimprovero, in termini di dolo o di colpa, all'autore del fatto (principio di colpevolezza).

Presunzione di non-colpevolezza: L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva» → Regola di trattamento: il soggetto non deve subire gli effetti negativi del processo prima dell'accertamento della responsabilità.

Corte cost., sent. 64/1970: le misure cautelari «in nessun caso possono avere la funzione di anticipare la pena da infliggersi solo dopo l'accertamento della colpevolezza».

Regola di giudizio: art. 533 c.p.: «Il giudice pronuncia sentenza di condanna se l'imputato risulta colpevole del reato contestatogli al di là di ogni ragionevole dubbio».

D.lgs. n. 188/2021 con il quale il legislatore è intervenuto al fine di adeguare la normativa nazionale alle disposizioni contenute in una direttiva europea → sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza nel processo mediatico.

Art. 27, c. 3: «Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato.

Non è ammessa la pena di morte.».

La privazione della libertà nel caso della reclusione è già la pena di per sé → la pena è la privazione della libertà ma ciò non vuol dire che deve consistere nella privazione della dignità individuale dei carcerati.

È vietata qualsiasi forma di violenza fisica o morale nei confronti delle persone sottoposte a limitazioni della libertà personale.

L'obiettivo della pena è, secondo la Costituzione, il reinserimento della persona all'interno della società, infatti, essa deve tendere alla rieducazione del soggetto.

Corte cost. sent. n. 222 del 2018: È incostituzionale la previsione di pene accessorie di durata fissa decennale per tutti coloro che siano condannati per bancarotta fraudolenta. La pena deve essere irrogata in applicazione dei criteri di «adeguatezza e proporzionalità della pena ai fatti di reato, di individualizzazione del trattamento penale in rapporto alla personalità del reo, di idoneità dell'esecuzione della pena a svolgere la finalità rieducativa, oltre che di soddisfare ad una reale finalità di prevenzione speciale [...]

Pene accessorie temporanee di durata fissa, come quelle previste dalla norma dichiarata

illegittima, non sono compatibili con i principi di proporzionalità e necessaria individualizzazione del trattamento sanzionatorio.»

Giudice di sorveglianza: giudice della giurisdizione penale che si occupa della fase dell'esecuzione della pena e decide se una persona che è stata sottoposta ad una determinata pena, può avere accesso a determinati ruoli nella società.

LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE

Le due forme fondamentali di garanzia della Costituzione sono:

1. **Procedimento di revisione costituzionale:** garantisce la rigidità della Costituzione tramite una procedura aggravata.
 2. **Giustizia costituzionale**, che garantisce la supremazia della Costituzione, assicurando il rispetto delle sue norme attraverso la risoluzione giurisdizionale delle controversie relative alla legittimità degli atti legislativi e alle attribuzioni degli organi costituzionali.
-
- 1) Passaggio dallo Stato Liberale allo Stato Democratico:
 - **Suffragio** più esteso
 - **Rigidità e lunghezza della Costituzione** → il procedimento per modificarla è più gravoso rispetto alle modifiche di leggi ordinarie
 - 2) Esiste una costituzione liberale nel cui contesto fiorisce per la prima volta il concetto di giustizia costituzionale: la **costituzione americana**.
ATTENZIONE!!! → non è previsto però che i giudici possano fare un controllo di costituzionalità delle leggi.

La giustizia costituzionale ha la funzione di **garantire la supremazia della Costituzione**: essa assicura il rispetto delle sue norme attraverso la risoluzione in forma giurisdizionale delle controversie relative alla legittimità costituzionale degli atti legislativi e alle attribuzioni degli organi e dei soggetti costituzionali.

La riflessione parte dal passaggio da Stato Liberale a Democratico che ha implicato l'estensione del suffragio, l'intervento dello Stato nei rapporti socio-economici e in particolare i concetti di rigidità e giustizia costituzionale.

Partendo dalle origini si considera la Costituzione Americana, per la quale era previsto **procedimento aggravato modifica** (rigidità protetta da procedimento aggravato), tuttavia **non** era prevista una **funzione di controllo costituzionale**

1803 MARBURY vs MADISON

Marbury era stato una delle famose "nomine di mezzanotte" della presidenza Adams. Però era accaduto che tale nomina non era stata trasmessa a chi di fatto avrebbe dovuto metterla in atto a fine procedura. Marbury riteneva lo stesso di doversi insediare come giudice di pace. Jefferson però, divenuto Presidente, non aveva alcun interesse a confermare le nomine del suo avversario politico nonché predecessore Adams, quindi fa finta di nulla. Allora Marbury si rivolge alla Corte Suprema, affinché essa intimasse a Madison, nuovo Segretario di Stato Madison presso la presidenza Jefferson, di terminare la procedura di nomina. Marshall nella sua sentenza afferma che è sì diritto di Marbury insediarsi, però, come presidente di un tribunale, non può costringere un politico a compiere un atto politico e non giudiziario. Tutto questo processo era avvenuto perché la legge di organizzazione della giustizia del 1789 stabiliva che la Corte fosse competente anche in questo ambito, mentre la Costituzione non affermava nulla. Marshall, dunque è dell'opinione che se una legge del Congresso, come in questo caso, dà questo genere di competenze senza badare al testo costituzionale, allora **non è una legge conforme alla Costituzione e bisogna dunque censurarla**: è la prima volta che la Corte Suprema esprime un parere di incostituzionalità.

Da questa sentenza si deduce che la Corte, pur dando ragione in via di principio a Marbury, non poteva rendergli giustizia, per il principio di separazione dei poteri perché tutto ciò era iniziato soltanto ai sensi di una legge "sbagliata". Sulla scia di questa sentenza, dal 1803 la **Corte inizia a giudicare sulla costituzionalità delle leggi**, dichiarandone alcune nulle e costringendo il Parlamento a intervenire nuovamente, questa volta rispettando la Costituzione. Si tratta di un controllo che è divenuto parte integrante del sistema politico americano, lasciando totale libertà legislativa al Congresso, purché non vada in contrasto con la Carta costituzionale. È come se emergesse, in taluni casi, un organo ancora più importante del Congresso, con il potere di annullare leggi; dunque, il Parlamento non è più onnipotente.

Dal caso si afferma il fatto che la Costituzione sia la **legge suprema** e che la **legge ordinaria** del Parlamento non possa contraddire la Costituzione perché altrimenti questa non sarebbe affatto una legge suprema —> in caso di contrasto tra una legge ordinaria e la legge suprema i giudici devono disapplicare la legge ordinaria e applicare la Costituzione = Costituzione è una fonte che vincola l'esercizio del potere legislativo

In Europa il *judicial review of legislation* non arriva fino alla metà del Novecento: dal momento che le costituzioni liberali erano state concesse al popolo, questo mostra resistente ad accettare un organo di controllo, perché rappresenterebbe un eventuale limite alla volontà generale.

La Costituzione è la legge suprema.

La legge ordinaria del parlamento non può contraddire la Costituzione, perché altrimenti questa non sarebbe affatto una legge suprema.

In caso di contrasto tra una legge ordinaria e la legge suprema i giudici devono disapplicare la legge ordinaria e applicare la Costituzione.

“La Costituzione è una legge superiore e suprema, immutabile con mezzi ordinari, o è a livello di atti legislativi ordinari e, come altri atti, è modificabile quando il legislatore desidera modificarla.

Se la prima parte dell'alternativa è vera, allora un atto legislativo contrario alle Costituzione non è legge; se la seconda parte è vera, allora le Costituzioni scritte sono tentativi assurdi da parte del popolo di limitare un potere nella sua stessa natura illimitata”

All'inizio del '900 si manifesta la necessità di proteggere il contenuto della Costituzione dalle minacce e dagli abusi ed il maggior dibattito fu tra Kelsen e Schmitt.

Chi deve essere il custode della Costituzione?

- **Kelsen**: funzione giudiziaria di garanzia costituzionale —> **organo collegiale neutrale al quale garantire piena indipendenza** = controllo giurisdizionale
I pericoli per la Costituzione, norma sulla produzione del diritto, vengono dall'interno dell'ordinamento, ossia esiste l'eventualità che il legislatore adotti leggi con violazioni formali o contenutistiche di principi fondamentali. Se si concepisce la minaccia in termini di rapporto fra le fonti allora per Kelsen il controllo va affidato a un potere giurisdizionale specializzato, indipendente e neutrale, costituito al di fuori della tripartizione dei poteri

- **Schmitt:** la custodia della Costituzione deve essere affidata a un organo politico = controllo politico
I pericoli per la Costituzione sono una minaccia esterna rispetto ai valori fondanti dell'ordinamento costituzionale. Dal momento che la Costituzione è la decisione politica fondamentale della comunità, allora il controllo deve essere affidato a un organo politico (Costituzione di Weimar, protezione della Costituzione da parte di organo politico si rivela debole e inefficace).

→ In tutta Europa nel dopoguerra prevale il modello Kelseniano di controllo di costituzionalità da parte di organo giurisdizionale.

MODELLI DI CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Tempistica del giudizio

- **Ex ante:** avviene **prima** che la legge entri in vigore, si inserisce all'interno del procedimento legislativo = **verifica preventiva** della conformità delle leggi alla Costituzione, spesso affidata a un organo specifico.

In Italia, un controllo *ex ante* generalizzato non esiste, ma il Presidente della Repubblica può rinviare una legge ritenuta incostituzionale.

Il controllo *ex ante* può essere:

- **Astratto:** viene esercitato senza riferimento a un caso concreto e si concentra sulla norma in sé e sulla sua compatibilità con la Costituzione. Di solito è promosso da organi dello Stato o da un numero qualificato di parlamentari

- **Ex post:** avviene **dopo** che la legge è entrata in vigore.

In Italia è esercitato dalla Corte costituzionale, che può dichiarare l'incostituzionalità di una norma:

- **Incidente di costituzionalità:** su richiesta di un giudice
- **Ricorso in via principale:** in via diretta da alcuni organi dello Stato

Il controllo *ex post* può essere:

- **Astratto:** viene esercitato senza riferimento a un caso concreto e si concentra sulla norma in sé e sulla sua compatibilità con la Costituzione. Di solito è promosso da organi dello Stato o da un numero qualificato di parlamentari
- **Concreto:** si verifica quando la questione di costituzionalità nasce all'interno di un caso giudiziario concreto → un giudice nel corso di un processo sospende il procedimento e solleva la questione di costituzionalità davanti alla Corte costituzionale. In Italia, il controllo di costituzionalità è prevalentemente concreto, poiché la maggior parte delle questioni arriva alla Corte attraverso il giudizio incidentale sollevato dai giudici.

Accesso al giudizio

- **Diretto** (via principale): promosso senza la necessità di un processo specifico in corso, senza che ci sia una controversia sottostante → controllo **astratto** perché valuta la norma in sé senza riferimento al caso concreto

In Italia il ricorso diretto è regolato dall'**art. 127 Cost.** ed è limitato a questioni di competenza tra Stato e Regioni

- **Stato contro Regioni:** quando una Regione emana una legge che viola la Costituzione o invade competenze statali
- **Regioni contro Stato:** quando il Parlamento emana una legge che invade competenze regionali

- **Incidentale**: si verifica all'interno di un processo in corso davanti a un giudice, il quale, ritenendo rilevante la questione di costituzionalità, può sospendere il giudizio e sollevare la questione davanti alla Corte costituzionale —> controllo **concreto** perché nasce da una controversia reale e la decisione della Corte ha effetti sulla norma in relazione a tutti i casi futuri.

→ In Italia prevale il controllo incidentale, regolato dall'**art. 134 Cost.** e dalla **legge costituzionale n. 1/1948**.

Soggetto del giudizio

- **Diffuso**: **tutti gli organi giudiziari** possono dichiarare invalida una legge per contrasto con la Costituzione —> gli effetti della pronuncia sono limitati al caso concreto, **inter partes**.

!! Common Law: i precedenti hanno valore vincolante (*stare decisis*), ossia se tra due controversie c'è omogeneità di fatto nella causa si applica la stessa *ratio decidendi* —> la decisione di un giudice si applica anche agli altri casi, riportando ad unità il sistema, anche grazie alla posizione di vertice di tutte le giurisdizioni (Corte Suprema).

Si afferma negli USA, in via giurisprudenziale a partire dal caso Marbury vs Madison 1803. La Corte Suprema americana svolge le funzioni che da noi svolgono Corte Costituzionale e di Cassazione.

- **Accentrato**: il compito di dichiarare che una legge è incostituzionale è rimesso ad un **unico giudice delle leggi**, la Corte Costituzionale, costituita *ad hoc* —> gli effetti della pronuncia valgono **erga omnes**. Gli effetti costitutivi (e non dichiarativi) si espandono a tutto l'ordinamento e provocano **annullamento con efficacia retroattiva**: la norma viene espunta dall'ordinamento. I giudici comuni non possono dichiarare una legge incostituzionale. Si afferma nelle Costituzioni dell'Europa continentale nel Secondo Dopoguerra.

MODELLO ITALIANO

Il sistema italiano è **misto**: è un sistema accentrato, essendo stata istituita una Corte costituzionale, ma ad accesso diffuso, dal momento che tutti i giudici possono attivare il controllo in via incidentale; oltre a questo è previsto anche un controllo in via d'azione, che può essere attivato dallo Stato e dalle Regioni.

Tempistica del giudizio: *ex post*

!! Impugnazione leggi regionali pre-2001 + statuto regionale (non tutte automaticamente soggette al controllo previsto dalla riforma) *ex ante*

Accesso al giudizio: diretto (competenza Stato-Regioni) o indiretto

Soggetto del giudizio: accentrato (ma con elementi limitati di diffusione)

!! Ruolo della magistratura nel giudizio in via incidentale

Ragioni a favore del modello accentrato:

- Si teme il governo dei giudici
- Giudicare le leggi non è equiparabile alla comune attività giurisdizionale
- In Europa non esiste la regola del precedente vincolante
- Necessità di un arbitro

CORTE COSTITUZIONALE

La Corte costituzionale è un organo accentrato ed è l'unico che può svolgere un controllo di legittimità sulle leggi.

Essa è disciplinata dalla Costituzione solo agli **art. 134-137** ma la disciplina vera e propria è stata affidata all'attività del Legislatore, che si è insediato dopo l'entrata in vigore della Costituzione —> l'**attuazione dell'organo costituzionale** è avvenuta effettivamente solo nel **1956** a seguito della promulgazione di leggi costituzionali e ordinarie, regolamento generale e norme integrative per poterlo far funzionare.

L'**Assemblea costituente**, prima dell'insediamento del Parlamento nell'aprile del 48, ha adottato una serie di atti normativi (legislazione elettorale, Statuti di regioni speciali ecc): tra questi ha adottato leggi costituzionali con valore di legge rinforzata per attuare la Corte —> riserva di legge costituzionale (?)

Successivamente la Corte stessa ha adottato delle norme integrative simili ai regolamenti parlamentari.

Composizione

La Corte costituzionale è un organo collegiale composto da **15 membri** con fonte di legittimazione diversa. La composizione della Corte è disciplinata dall'**art. 135** della Costituzione.

Possono essere elette o nominate tre categorie di soggetti individuati sulla base della competenza in campo giuridico:

- Magistrati delle giurisdizioni supreme, ordinaria ed amministrative, anche a riposo
- Professori ordinari di Università in materie giuridiche
- Avvocati dopo 20 anni di servizio

La fonte di legittimazione dei membri della Corte è diversificata:

- **1/3 eletto dalle Supreme Magistrature** ordinaria e amministrative (**3 Cassazione, 1 Consiglio di Stato, 1 Corte dei conti**) con un meccanismo che consente di andare al ballottaggio se non c'è maggioranza chiara al primo turno.
I 5 membri eletti dalle magistrature tendono ad essere eletti sempre tra magistrati —> si è deciso di mettere dentro la Corte costituzionale dei magistrati per il fatto che il controllo di legittimità costituzionale può nascere dalle questioni sollevate dai giudici, dunque è funzionale che dei magistrati siedano in Corte vista la loro sensibilità all'applicazione normativa.
- **1/3 eletto dal Parlamento in seduta comune** con maggioranza dei due terzi dei componenti nei primi tre scrutini e tre quinti nei successivi.
Trattandosi di un'elezione di organo con funzioni di garanzia nei confronti della costituzione, la maggioranza qualificata è richiesta per assicurarsi che il soggetto venga eletto a seguito di un accordo tra maggioranza e opposizione (per questo spesso si verificano ritardi) e che operi con sufficiente **indipendenza politica: differenziazione del controllato e del controllante**.
- **1/3 nominato dal Presidente della Repubblica** con **decreto formalmente e sostanzialmente presidenziale**: i 5 nominati dal Presidente servono a riequilibrare la composizione e le competenze dell'organo collegiale.
Non è il Governo a proporli altrimenti il potere di controllare sarebbe dato al soggetto stesso da controllare.

Numeri legali e maggioranze

La durata del mandato originariamente durava 12 anni poi è stata ridotta a 9 anni; la scadenza del mandato dei diversi membri è **scaglionata** al fine di garantire turnover e rinnovamento parziale per disinnescare i meccanismi di maggioranza.

Il mandato **non** è **rinnovabile** e **non** esiste **prorogatio**: i membri cessano dalle funzioni anche se non sono stati eletti quelli che li sostituiranno —> rimangono seggi vacanti.

Secondo il principio di collegialità, per adottare decisioni vincolanti è necessaria la maggioranza assoluta e il quorum strutturale di almeno 11 membri. Le adunanze si tengono in **udienza pubblica**, salvo la possibilità di svolgerle a porte chiuse per eccezionali motivi: la **camera di consiglio**, cioè la riunione a porte chiuse, è riservata alla trattazione di talune questioni e ovviamente alla deliberazione da parte del collegio.

Novembre 23 e dicembre 2024 è scaduto il mandato di un giudice e il Parlamento non riusciva ad eleggere un nuovo giudice + novembre 24 ne scadono altri 3 e parlamento non riesce ad eleggerne fino a gennaio 25 —> la Corte opera con solo 11 giudici nel periodo di approvazione dei referendum fino a che Parlamento ha non trovato un accordo per rieleggerli. In sostanza, il Parlamento o gli altri organi di legittimazione della Corte possono **bloccarne l'operato** non solo in linea teorica ma anche in linea pratica per **negligenza**.

Garanzie dei giudici

- **Incompatibilità art. 135 Cost. c.6 e art. 7, l. 87/53**: è molto severa rispetto alle cariche elettive per evitare le situazioni di **conflitto di interesse** —> a tal proposito è previsto un periodo di aspettativa dalla propria professione o la sospensione dall'attività forense
- **Inviolabilità o Immunità penale art. 3, c.2, l. cost. 1/1948**: non si può sottoporre a procedimento penale un membro della Corte senza **autorizzazione della Corte** stessa —> tale garanzia è correlata al testo originario dell'**art. 68.2** modificato per i Parlamentari
- **Insindacabilità art. 5 e l. cost. 1/53**: i giudici della Corte non sono tenuti a rendere conto delle opinioni espresse o dei voti (non noti) nell'**esercizio della loro funzione**
- **Inamovibilità art. 3 e l. cost. 1/48**: i giudici non possono essere rimossi dall'incarico salvo casi di:
 - **Dimissioni**
 - **mancato esercizio** delle proprie funzioni per almeno 6 mesi
 - **voto** favorevole dei $\frac{2}{3}$ della Corte per motivi di negligenza grave o incapacità sopravvenuta

Presidente

Il Presidente della Corte costituzionale è eletto:

- A **scrutinio segreto** in camera di consiglio in Camera di Consiglio
- A **maggioranza assoluta** con ballottaggio al terzo turno
- Sotto la **presidenza del giudice più anziano di carica**

Il Presidente viene eletto per un **triennio** ed è **rieleggibile** fino allo spirare del mandato di giudice —> per questa ragione spesso non svolge l'intero mandato di Presidente, dal momento che il mandato di giudice finisce prima. La Corte tende ad eleggere un giudice a cui manca poco tempo prima della scadenza del mandato o comunque il più anziano di carica:

tale prassi è volta a depotenziare la funzione del Presidente e a smorzare anche la tensione durante la votazione ed eventuali conflitti.

Il Presidente svolge le seguenti funzioni/poteri:

- **Rappresentanza all'esterno:** esternazioni
- **Amministrativa di gestione**
- **Fissazione della data delle udienze**
- **Nomina dei vicepresidenti** (tendenzialmente 2)
- **Assegnazione delle istruzioni delle questioni ai giudici relatori/redattore** (insieme a collaboratori di studio): la Corte **decide ad una sola voce** con sentenza firmata dal giudice redattore e dal Presidente —> non esiste e non è contemplato l'istituto dell'opinione dissenziente alla decisione della Corte Costituzionale (a differenza di altri Paesi in cui è possibile esprimere opinioni dissenzienti/separate): si capisce che c'è dissenso se la sentenza porta scritta la sostituzione del redattore da parte di un altro giudice —> ciò avviene se la proposta del relatore è andata in minoranza, ha prevalso un'altra decisione con la quale il giudice è completamente in disaccordo; il presidente ha deciso dunque di assegnare la redazione a un giudice diverso (coincidenza tra relatore e redattore sarebbe di solito prassi).
- **Ultimo voto:** il Presidente è ultimo a votare in camera di consiglio sulle decisioni della Corte (per far prevalere i membri di nomina vecchia rispetto a quelli nuovi): in casi di parità, il voto del presidente è decisivo e vale doppio
- **Autodichia:** la risoluzione delle controversie tra l'organo e i propri dipendenti avviene tramite giurisdizione interna
- **Poteri di polizia**

Competenze

L'art. 134 stabilisce quali sono le competenze generali della Corte costituzionale:

- **Legittimità costituzionale delle leggi**
 - in via incidentale: ordinanza di rimessione di un giudice *a quo*
 - in via principale: art. 127 ricorso dello Stato o di una Regione per violazione del riparto delle competenze legislative
- **Conflitti di attribuzione:** lesione di competenza di un altro organo
 - tra Stato e Regioni: conflitto relativo a competenze legislative
 - tra poteri dello stato
- **Ammissibilità delle richieste di referendum abrogativi: legge cost. 1/1953**
- **Accuse contro il Presidente della Repubblica:** mosse dal Parlamento in seduta comune e disciplinate dall'art. 135: Composizione aggregata: **15** giudici normali + **16** giudici aggregati estratti a sorte da elenco di 45 nomi compilato ogni nove anni dal **Parlamento in seduta comune** (il requisito per essere nominato nella lista dei 45 nomi è l'eleggibilità alla carica di senatore). Il requisito perché vengano adottate decisioni vincolanti è che siano presenti almeno 21 giudici. La Corte costituzionale ha operato in composizione aggregata solo una volta nel caso Lockheed 77-79, riguardante la corruzione del Governo (la competenza dei reati ministeriali ora affidata al tribunale dei ministri); non si è mai riunita in composizione integrata per lo stato d'accusa al Presidente.

Attuazione ritardata

VII disposizione transitoria e finale: “*fino a quando non entri in funzione la Corte costituzionale, la decisione delle controversie indicate all’art. 134 ha luogo nelle forme e nei limiti delle norme preesistenti all’entrata in vigore della Costituzione*”

La disposizione prevedeva l’abilitazione temporanea della **magistratura ordinaria** ad effettuare forma di **controllo diffuso** di costituzionalità: esso aveva efficacia *inter partes* limitata ai singoli giudizi.

Criticità: la burocrazia di Stato non era stata rinnovata rispetto a quella che negli anni precedenti aveva applicato lo Statuto liberale e poi le leggi fasciste.

A causa di contrasti politici (ostruzionismo della maggioranza) sono serviti 8 anni per l’effettiva attuazione della Corte Costituzionale —> **sent. 1/1956 Corte costituzionale:** traccia delle linee importanti circa il controllo di legittimità costituzionale = **distinzione tra norme programmatiche o precettive** con efficacia concreta nei rapporti giuridici.

Tempus regit actum

- **Vizi formali:** sono sindacabili dalla Corte solo se riguardano leggi approvate dopo l’entrata in vigore della Costituzione, infatti non si tratterebbe di un vizio formale se una legge seguisse il procedimento che era previsto prima dell’entrata in vigore della Costituzione.
- **Vizi sostanziali:** sono sindacabili dalla Corte = **sindacabilità su legittimità sostanziale di una legge precedente all’entrata in vigore della Costituzione.**
Doveva esser data alla Corte la possibilità di demolire le disposizioni precedenti all’entrata in vigore che non rispecchiavano il contenuto della Costituzione: la progressiva depurazione dell’ordinamento dalle disposizioni fasciste è stata possibile grazie al fatto che alla Corte è stato riconosciuto il potere di fare un controllo sostanziale sulla legittimità costituzionale anche degli atti preesistenti all’entrata in vigore della Costituzione.

Art. 134

“...sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni...”

Il giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi ha come oggetto:

- Leggi ordinarie, statali o regionali
- Decreti ex artt. 76 Cost: decreto o legge di conversione? Deve rispettare la legge delega e i suoi limiti
- Decreti ex artt. 77 Cost: riguardo sindacabilità dei requisiti e disomogeneità
- Leggi costituzionali (sent. 1146/88)

Non sono oggetto di controllo le fonti di rango secondario, cioè i regolamenti (per i regolamenti parlamentari → principio di autonomia non sindacabile dalla Corte costituzionale).

Sono oggetto di controllo solo le fonti primarie dello Stato e delle Regioni e le leggi costituzionali con i limiti della Costituzione stessa.

Rispetto a che cosa stiamo controllando la conformità? Parametro di legittimità più ovvio è la Costituzionale. (**Parametro diretto**)

Più difficile è il caso in cui la legge o la regola non sta all'interno della Costituzione ma da questo è solo richiamato.

Es: la legge delega afferma "se x, allora y" mentre il decreto delegato "se x, allora z".

Il decreto delegato non sta violando la Costituzione ma questa afferma all'art. 76 che il decreto delegato non deve violare la legge delega; quindi, il primo indirettamente sta violando la Costituzione → **Parametro interposto** tra la Costituzione e le fonti primarie.

La stessa cosa vale anche tra una legge ordinaria e fonti cui la Costituzione rimanda come la CEDU.

IL GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELLE LEGGI

Ai sensi dell'art. 134, al controllo di legittimità costituzionale sono sottoposti gli **atti normativi primari** e secondo l'interpretazione prevalente anche le leggi di rango costituzionale —> non sono inclusi gli atti normativi secondari (regolamenti) né le fonti fatti (consuetudini) né i regolamenti parlamentari.

- **Leggi costituzionali**: in quanto atti normativi posti in essere dai poteri costituiti, anche le leggi di rango costituzionale sotto il profilo formale devono essere approvate secondo il procedimento dell'**art. 138**. Sotto il profilo sostanziale, la questione si intreccia con la configurabilità dei **limiti alla revisione costituzionale** (sindacabilità dei requisiti e disomogeneità): **ex sent. 1146/1988** la Corte ha affermato la propria competenza a giudicare le leggi costituzionali con riferimento ai principi supremi dell'ordinamento costituzionale (nel caso in cui la modifica della Costituzione fosse andata oltre i limiti che la Corte stessa ha previsto in via giurisprudenziale).
- **Leggi ordinarie** (statali o regionali): sia per ragioni formali riguardanti il **procedimento**, sia per ragioni sostanziali riguardanti il **contenuto**.
- **Atti dello Stato aventi forza di legge**: **decreto legislativo** (legge di delegazione sindacabile come le altre leggi, decreto delegato sindacabile anche per violazione della legge delega "parametro interposto" ex art. 76); **decreto legge** (per quanto riguarda il contenuto sono sottoposti al controllo della Corte come ogni altro atto normativo primario; inoltre la Corte può intervenire sia per decreti non convertiti e reiterati sia per decreti convertiti dal Parlamento pur in mancanza dei presupposti ex art. 77 sia per decreti modificati dal Parlamento con emendamenti del tutto estranei).
- **Statuti regionali ordinari**: la Corte può essere chiamata a giudicarli su ricorso del Governo. Il controllo ha natura preventiva e c'è specificità del parametro di legittimità, costituito dal limite dell'armonia con la Costituzione.

N.B. I **regolamenti parlamentari**, in quanto *interna corporis acta*, e i **regolamenti dell'esecutivo**, in quanto fonti secondarie, non sono oggetto di controllo di legittimità costituzionale da parte della Corte: se il regolamento violasse la legge, sarebbe il giudice ordinario a disapplicarlo e spetterebbe al giudice amministrativo il suo annullamento, a meno che non sia strettamente collegato a una norma di legge che viene contestata → può arrivare alla Corte costituzionale solo indirettamente.

Parametro di legittimità costituzionale

Il parametro nel giudizio di legittimità costituzionale è costituito dal termine di confronto attraverso cui sindacare la costituzionalità dell'atto impugnato ed è il dato normativo sulla base del quale la Corte rileva o meno la sussistenza del vizio di legittimità.

DIRETTO

- **Costituzione**
- **Leggi costituzionali o Leggi di revisione costituzionale**

INTERPOSTO

Norma di rango legislativo che funge da tramite tra la Costituzione e la norma oggetto di scrutinio da parte della Corte costituzionale; in altre parole, la Corte non confronta direttamente la norma impugnata con la Costituzione, ma verifica se essa rispetta una norma di rango legislativo che, a sua volta, dà attuazione ai principi costituzionali.

- **Legge delega** (art. 76): la Costituzione prevede che il decreto legislativo delegato deve **seguire i principi e i criteri direttivi** dettati dalla legge delega; dunque il d.lgs., pur non in violazione diretta della Costituzione, la violerebbe comunque se non rispettasse quanto previsto dalla legge di delega.
- **Legge cornice** (art. 117,3): la Costituzione si occupa della competenza legislativa concorrente, stabilendo il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni: per determinate materie lo Stato detta i **principi generali** e sta poi alle Regioni operare con la **disciplina regionale di dettaglio**, nel rispetto di quanto previsto dallo Stato (**rapporto di genere a specie**); dunque una legge regionale, pur non in violazione diretta della Costituzione, la violerebbe comunque se non rispettasse quanto previsto dalla legge cornice.
- **Statuto Regioni ordinarie**: una qualsiasi legge di una specifica Regione sarebbe in violazione indiretta della Costituzione qualora non rispettasse quanto **previsto dallo Statuto** di quella determinata Regione.
- **Trattati e Carta dei diritti UE** (art. 117,1): vincolano sia la legislazione **statale** sia la legislazione **regionale**. La norma oggetto è la legge interna, il parametro è l'art. 117, il parametro interposto è la norma UE
- **CEDU**: trattato internazionale precedente al programma di integrazione europea che gerarchicamente sta nel mezzo tra Costituzione e legge ordinaria; una disposizione che viola la CEDU, indirettamente viola anche l'art. 117

Vizi della legge

Un atto legislativo, per non essere costituzionalmente illegittimo, deve essere **valido**, cioè conforme alle norme che ne disciplinano il procedimento e il contenuto. La Corte costituzionale può sindacare riguardo a vizi:

- **Formali/Procedurali**: *attengono all'atto in quanto tale, quando esso non rispetta le disposizioni relative al suo procedimento di formazione*. Riguardano il **procedimento di formazione dell'atto legislativo** → inficiano, di norma, l'**intero atto** perché il vizio deriva da una mancata conformità al procedimento di produzione previsto.
Es. decreto-legge adottato senza requisiti di necessità e urgenza; approvazione secondo procedimento diverso da quello ordinario di una legge che prevedeva la riserva di assemblea.
- **Sostanziali/Materiali**: *attengono al contenuto dell'atto, quando esso non rispetta la disciplina desumibile da una o più norme di rango superiore (vizio tout court)*. Riguardano i **contenuti normativi dell'atto legislativo e il loro rapporto con il contenuto di una fonte superiore** (Costituzione o atto interposto) → colpiscono solo le **singole disposizioni** viziate per il loro contenuto normativo, in contrasto con quello di disposizioni costituzionali, mentre le altre continuano a rimanere in vigore (N.B. Ciò non avviene se la disposizione colpita dall'illegittimità è troppo strettamente legata alle altre)
 - **Di Competenza**: *attengono al contenuto dell'atto, quando esso non rispetta l'ambito materiale di competenza riservato all'atto in questione delle norme costituzionali (vizio per incompetenza)*. Riguardano il **mancato rispetto del riparto di potestà legislativa** → colpiscono solo le **singole disposizioni** che non rispettano il riparto.
Sono sindacabili nel giudizio in via principale, ad esempio se la legge di una determinata regione interviene in una materia che doveva essere riservata alla potestà statale, dunque la violazione attiene al contenuto.

- **Irragionevolezza della legge:** il principio di irragionevolezza è uno strumento necessario a valutare e sanzionare tutte le ipotesi di atti normativi contrari alla funzione generale della Costituzione, ossia il **conciliare ragionevolmente** la pluralità e la diversità di interessi, regole e valori con l'esigenza di coerenza delle parti nel tutto.

N.B. Art. 28 l.87/1953 il controllo della Corte *esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento.*

Via incidentale (Giudice a quo)

Il giudizio di legittimità in via incidentale è disciplinato dall'art. 23 legge 87/1953: *autorità giurisdizionale emette con ordinanza la quale (...) dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio.*

Sono legittimati a sollevare una questione di legittimità costituzionale i giudici ordinari e speciali:

- **Requisito soggettivo (giudice):** inserimento stabile nell'ordine giudiziario, esistenza di un giudice incarnato nelle magistrature ordinaria e speciali.
- **Requisito oggettivo (giudizio):** esercizio di una funzione giurisdizionale (*iuris dictio*) nel corso di un giudizio su un caso concreto, esistenza di un giudizio in senso tecnico o di un'attività applicativa della legge qualificabile come giurisdizionale.

N.B. Il Pubblico Ministero non è legittimato dal momento che, pur facendo parte dell'ordine giudiziario, non è giudice.

La **nozione di giudice sostanziale** è stata allargata anche ad altri soggetti che, pur non essendo propriamente giudici (estranei all'ordine giudiziario), svolgono delle **attività giurisdizionali**, cioè assumono delle decisioni in una posizione di **imparzialità e terzietà**:

- **Corte costituzionale (Auto-rimessione):** la Corte ha ritenuto di essere titolata a sollevare una questione di legittimità costituzionale davanti a sé medesima quando essa stessa deve decidere nell'ambito di una delle sue competenze (giudizio di legittimità, conflitto di attribuzione, ammissibilità del referendum) e su una delle questioni che gli sono sottoposte ritiene di dover applicare una fonte che possa rappresentare una violazione di legittimità costituzionale.
Un fondamento dell'auto rimessione non c'è: nessuna norma né nella Costituzione né le altre leggi attuative e regolative della Corte prevedono la prassi dell'auto rimessione → il potere che la Corte ha ricavato dall'interpretazione del sistema vigente ha origine dall'**art. 1 legge cost. 1/1948** e **art. 23 legge 87/53**: il giudizio della Corte può essere sollevato da qualunque autorità o organo giurisdizionale e la Corte stessa, essendo un organo giurisdizionale a pieno titolo, può sollevare la questione di legittimità davanti a sé stessa, nel rispetto dei requisiti di rilevanza e non manifesta infondatezza. Il potere di ampliare il suo ambito d'azione non è discrezionale ma deve essere comunque collegato al giudizio pendente sulla base del requisito della rilevanza e non manifesta infondatezza. NO politicizzazione anche rispetto ad altre giurisdizioni.
- **Sezione disciplinare del Consiglio Superiore di Magistratura:** poiché applica una sanzione disciplinare a un giudice è considerata come giudice.
- **Corte dei conti:** oltre che come giudice speciale, la Corte ha ritenuto che svolga un'attività giurisdizionale anche nell'esercizio delle proprie funzioni consultive → svolge un controllo di parificazione sul bilancio dello Stato e un controllo di legittimità sugli atti del Governo.
- **Consiglio arbitrale a cui sia rimessa la risoluzione di una controversia tra privati (arbitrator)**

N.B. Non possono sollevare questione quei soggetti che pur applicando sanzioni e definendo controversie non godono di una posizione di **imparzialità** e **terzietà** come ad es. l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Antitrust), che è sia autorità inquirente che fa le indagini, sia soggetto che decide se c'è stata violazione della legge di concorrenza = no terzietà.

Ordinanza di rinvio

L'autorità giurisdizionale, qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della q/c o non ritenga che la questione sollevata sia manifestamente infondata, emette ordinanza...

La questione di legittimità costituzionale può essere sollevata sia d'ufficio sia su istanza di parte (indirizzata al giudice del processo principale o *a quo*).

Il giudice del **giudizio principale o a quo** (filtro, dal quale proviene la questione) decide, valutando la **sussistenza di determinati requisiti**, se sollevare la questione di legittimità costituzionale di fronte al **giudice incidentale**, ossia la Corte costituzionale.

I requisiti sono:

- **Rilevanza:** *qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della q/c* = il giudice deve per forza applicare quella norma per poter arrivare a definire la controversia e decidere con sentenza → se la questione di legittimità è legata a una disposizione che il giudice non deve necessariamente applicare alla determinata controversia, allora quella questione non sarà rilevante → **rilevanza = stretta pregiudizialità o strumentalità della norma** per poter risolvere la controversia, a volte **generica utilità nel momento genetico** (il requisito di rilevanza riguarda il momento in cui la questione viene sollevata e non anche il momento successivo alla sua rimessione → l'estinzione del giudizio rimasto in sospenso non determina la sopravvenuta inammissibilità).
- **Non manifesta infondatezza:** *non ritenga che la questione sollevata sia manifestamente infondata* = è sufficiente che il dubbio non sia chiaramente privo di fondamento, la questione deve essere quantomeno ragionevolmente serie, cioè non deve configurarsi come un mero tentativo dilatorio, non deve essere presuntuosa → è sufficiente che ci possa essere un **ragionevole dubbio di legittimità sulla norma** che viene sottoposta a questione: non importa se il giudice del giudizio principale è d'accordo circa la questione ma deve riconoscere che ci sia un obiettivo livello minimo di fondatezza.

Se il giudice non rileva le condizioni di ammissibilità, respinge con ordinanza motivata la questione di costituzionalità per **irrilevanza o manifesta infondatezza**; il giudice o la Corte ne dichiarano l'**inammissibilità**. Esiste poi un terzo requisito che non sempre viene applicato in maniera rigorosa:

- **Obbligo di previa interpretazione conforme alla Costituzione** (sent. 356/96): il giudice prima sollevare la questione davanti alla Corte deve verificare se si può effettuare una **interpretazione costituzionalmente orientata e ragionevole della norma in discussione**, tale per cui il contrasto tra la disposizione e la Costituzione, che giustifica il sollevamento della questione, venga meno.

Se i requisiti vengono rispettati, il giudice deve sospendere il giudizio con una ordinanza di rimessione che contiene la **disposizione** normativa che si ritiene viziata e il **parametro** e deve argomentare sulla **sussistenza dei requisiti** di rilevanza, non manifesta infondatezza e dell'aver esperito il tentativo dell'interpretazione conforme alla Costituzione. Il giudizio incidentale ha carattere indisponibile: se ricorrono i presupposti, il giudice **deve** adire (non

può astenersi) la **Corte**, che **proseguirà indipendentemente** dalla volontà dei soggetti coinvolti o dallo svolgimento del procedimento.

Sulla base dell'ordinanza di rimessione la Corte assumerà la sua decisione: con essa si **cristallizza e si fissa il *thema decidendum*** → la Corte potrà giudicare solo su quello specifico oggetto e in relazione a quei dati parametri che sono stati indicati dal giudice nella questione di legittimità = Principio di corrispondenza tra chiesto (ordinanza di rimessione) e pronunciato (ciò su cui la Corte decide).

N.B. Illegittimità costituzionale consequenziale = legge 87/53 dà alla Corte la possibilità di estendere la decisione anche a un'altra disciplina (es. case study, legge televisione) quando c'è **identità di contenuto** o le **norme sono strettamente collegate** → possibilità di dichiarare incostituzionali, oltre che le disposizioni impugnate, anche altre disposizioni non indicate nella rimessione o nel ricorso diretto, la cui illegittimità deriva come conseguenza della decisione di accoglimento della questione proposta.

Procedimento

Il **processo principale o processo a quo** (dal quale viene sollevata la questione) **viene sospeso dal momento in cui il giudice solleva la questione fino al momento in cui non si conclude il processo incidentale**, ossia il momento in cui la Corte decide e restituisce gli atti al giudice.

La Cancelleria del giudice a quo trasmette atti processuali e l'ordinanza alla Cancelleria della Corte e la notifica alle parti in giudizio, nonché al Presidente del Consiglio o della Giunta Regionale, qualora fosse coinvolta una legge regionale.

L'ordinanza viene comunicata anche ai Presidenti delle Camere e viene pubblicata su impulso del Presidente della Repubblica su una sezione articolare della Gazzetta Ufficiale.

Entro venti giorni dall'avvenuta notificazione dell'ordinanza (...) le parti possono esaminare gli atti depositati nella Cancelleria e presentare le loro deduzioni.

Dalla pubblicazione parte il decorso di un **termine perentorio di 20 giorni** entro il quale le **parti possono costituirsi nel giudizio della Corte** → giudizio a costituzione eventuale delle parti: non interessa che le parti del giudizio si costituiscano davanti alla Corte perché è importante solo che si vada avanti a decidere circa la legittimità costituzionale = ruolo sganciato dall'interesse concreto e particolare (la presenza delle parti è facoltativa ma è una necessaria garanzia, infatti l'ordinanza notificata non correttamente è inammissibile) → l'obiettivo è **verificare la costituzionalità di una legge al di là degli interessi delle parti nel giudizio principale**.

Altri interventi

- **Presidente del Consiglio**: può costituirsi in giudizio ed è difeso dall'avvocatura dello Stato, ma **non è parte**: argomentando nel senso dell'inammissibilità o infondatezza della questione, di solito chiede il rigetto della questione di legittimità costituzionale indipendentemente dal fatto che la disposizione sia stata approvata dalla sua maggioranza o da una maggioranza precedente.
- **"Ferma la competenza della Corte a decidere"** possono partecipare **soggetti terzi** (decisione della Corte è insindacabile), **titolari di un interesse qualificato** che **inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio**, ossia possono intervenire se la questione potrebbe eventualmente avere un effetto su di loro.

- **Riforma delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale**

(2020): in vista della recente apertura della Corte al contributo di esperti esterni, sono state introdotte altre due ulteriori categorie di soggetti:

- o **Amici curiae:** formazioni sociali senza scopo di lucro e soggetti istituzionali, portatori di interessi collettivi o diffusi sulla questioni di legittimità costituzionale che possono depositare opinione scritta di 25.000 caratteri; sono ammesse con decreto del Presidente le opinioni in forma documentale che offrono elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso, anche in ragione della sua complessità; non assumono qualità di parte nel giudizio costituzionale, non possono ottenere copia degli atti e non partecipano alle udienze.
- o **Esperti di chiara fama:** ove ritenuto necessario acquisire informazioni attinenti a specifiche discipline, la Corte dispone con ordinanza che siano ascoltati esperti di chiara fama in apposita adunanza in Camera di consiglio.

Una questione in via incidentale deve nascere da una controversia pendente ma ci sono controversie che non possono essere sindacate dal giudice, ad esempio circa il **diritto di voto** o la **violazione del principio di eguaglianza per votare l'elezione alle Camere** → **azione di mero accertamento**: si tratta di un'azione civile che mira al riconoscimento di un certo diritto in termini dichiarativi.

La Corte di Cassazione solleva una questione di legittimità costituzionale → **sent.**

1/2024 Corte costituzionale: prima di pronunciarsi sul merito della legge Calderoli, si pronuncia per l'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale, creando un canale che prima non esisteva per sindacare la legittimità costituzionale di altre leggi, che altrimenti non potrebbero arrivare di fronte alla Corte costituzionale, come ad esempio, la legge elettorale (area dell'ordinamento sottratta al controllo della Corte costituzionale).

Via principale

Il punto di partenza è la pubblicazione di una legge statale o regionale. Dal momento della pubblicazione dell'atto decorre un termine perentorio di 60 giorni entro il quale il **Governo**, tramite il Presidente del Consiglio e su deliberazione del Consiglio, o la **Giunta regionale**, tramite il Presidente della Giunta e su deliberazione della Giunta, devono proporre un ricorso in via principale; questo dovrà contenere oggetto e parametro. Ciò può avvenire anche su eventuale impulso di altri organi, ad esempio le Conferenze o il Consiglio delle autonomie locali, ma comunque rimane che il soggetto che adotta la deliberazione in via principale sono o il Governo o le Regioni.

Una volta proposto il ricorso questo **deve essere notificato** e non è indisponibile: è necessario che chi ha proposto il ricorso si costituisca in giudizio → essendo disponibile, se la parte proponente del ricorso rinuncia, la Corte non è più tenuta a proseguire: la rinuncia può avvenire per **modifica dell'oggetto o intervenuto accordo** tra i due soggetti (collaborazione o lealtà interistituzionale, secondo la quale l'altra parte accetta di modificare l'atto successivamente) = giudizio a costituzione necessaria delle parti.

È possibile chiedere alla Corte la sospensione cautelare dell'efficacia legislativa dell'atto adottato dall'altro ente, in casi di rischio di un irreparabile pregiudizio all'ingresso pubblico o all'ordinamento. Il controllo è **sempre successivo** tranne per lo Statuto regionale ordinario, che può essere impugnato entro 30 giorni con la conseguente realizzazione della sua efficacia in attesa del giudizio. Nel caso di una legge regionale contestata dal Governo, la legge può essere applicata comunque durante pendenza del giudizio della Corte.

Motivi a ricorre

Il ricorso deve essere **motivato** ma non argomentando in merito alla rilevanza o alla non manifesta infondatezza perché non c'è una fattispecie concreta a cui riferirsi: il giudizio in via principale è successivo come quello incidentale, ma a differenza di quest'ultimo è astratto e non concreto (prescinde dalla concreta applicazione della legge).

Art. 127 *Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale. 2 La regione, quando ritenga che una legge o un atto avente forza di legge dello Stato o di un'altra regione leda la sua sfera di competenza può promuovere la questione di legittimità costituzionale.*

2001 revisione costituzionale: modifica dell'articolo riguardante le autonomie locali perché in precedenza:

1. La potestà legislativa era eccessivamente sbilanciata verso lo Stato rispetto alle Regioni (che iniziano ad operare dagli anni 70)
2. C'era asimmetria degli effetti paralizzanti dell'impugnazione: solo l'impugnazione da parte dello Stato verso la legge regionale paralizzava gli effetti di quest'ultima e non anche il contrario

→ sostanziale piano di parità Stato-Regioni nell'esercizio della potestà legislativa (**pluralismo istituzionale sostanzialmente paritario**) ma nel nuovo assetto costituzionale è pur sempre riservata allo **Stato una posizione peculiare (sent. 274/03)** e ciò incide sui motivi per i quali si può ricorrere in via principale:

- **Stato:** ha la possibilità di ricorrere quando ritiene che legge regionale violi:
 - **art. 117** del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione (ad esempio nel caso in cui una Regione abbia adottato legge in materie di competenza esclusiva dello Stato o in violazione della legge cornice) = **vizi di competenza**
 - **qualsiasi altra disposizione della Costituzione**, anche non riguardante il riparto delle competenze = **vizi di merito**
- **Regioni:** hanno la possibilità di ricorrere solo quando ritengono che:
 - le leggi statali vadano a incidere nella loro sfera di competenza e dunque violino **art. 117** del riparto delle competenze = **solo vizi di competenza**
 - la Corte ha riservato possibilità ulteriore: si può fare ricorso contro lo Stato anche per un parametro diverso dall'art. 117, ma a patto che la violazione dell'altro parametro abbia come conseguenza degli effetti sulle competenze delle Regioni (sent. 220/2013) = **vizio in ridondanza**: ricorso è legittimo se la **violazione è potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni**, ossia sindacando la violazione di quel parametro si sta ponendo all'attenzione della Corte una legge che comunque incide sulla competenza delle Regioni.
es. art. 77 Decreto-legge solo casi di straordinaria necessità e urgenza: se il DL disciplina le modalità in cui viene eletta una Provincia (ente locale), esso ha un effetto su un interesse ulteriore di una Regione → le Province sono enti locali previsti dalla Cost all'art. 114, non si possono eliminare con atto avente forza di legge ma serve una revisione costituzionale. Tuttavia, la Costituzione non dice niente riguardo all'organizzazione delle Province: questo ambito può essere legittimamente disciplinato tramite legge ordinaria.
Tuttavia, in questa particolare eventualità (DL che disciplina elezioni provinciali), la Regione può ricorrere contro il Decreto-legge in quanto mancano i presupposti di necessità e urgenza, ma può farlo solo in quanto gli effetti del DL riverberano e ridondano su un interesse della Regione.

VIA INCIDENTALE	VIA PRINCIPALE
<u>Oggetto</u> : leggi costituzionali o di revisione costituzionale, legge statale, atti aventi forza di legge, leggi regionali	<u>Oggetto</u> : leggi costituzionali o di revisione costituzionale, legge statale, atti aventi forza di legge, leggi regionali
<u>Parametro</u> : Costituzione, leggi costituzionali o di revisione costituzionale	<u>Parametro</u> : Costituzione, leggi costituzionali o di revisione costituzionale
<u>Legittimati</u> : giudice o giudizio con imparzialità e terzietà	<u>Legittimati</u> : Stato (Governo) o Regione (Giunta)
<u>Atto introduttivo</u> : ordinanza di rimessione	<u>Atto introduttivo</u> : ricorso
<u>Parti</u> : costituzione eventuale	<u>Parti</u> : costituzione necessaria
Indiretto Concreto Successivo Indisponibile (indipendente dall'attività delle parti)	Diretto Astratto Successivo Disponibile (parti necessarie non solo nella promozione ma anche nel giudizio)

TIPOLOGIA ED EFFETTI DELLA DECISIONE DELLA CORTE

Art. 18 l. 87/1953: la Corte giudica in via definitiva con **sentenza**: Tutti gli altri provvedimenti di sua competenza sono adottati con **ordinanza** mentre quelli del Presidente sono adottati con **decreto** → si tratta di un criterio solo tendenziale, infatti, ad esempio, l'art. 29 stabilisce che la **manifesta infondatezza** (questione priva di qualsiasi fondamento) o la **manifesta inammissibilità** (mancanza dei necessari requisiti o presenza di vizi procedurali) siano dichiarate con **ordinanza**: ciò riguarda un caso in cui Corte decide con ordinanza riguardo questione sul merito.

Le sentenze hanno una *struttura tipica*:

- **Motivazioni in fatto:** esposizione dei fatti della causa e delle posizioni delle parti
- **Motivazioni in diritto:** ragioni che giustificano la decisione adottata
- **Dispositivo:** parte che contiene la decisione

Le decisioni a seconda del *contenuto* possono essere:

- **Processuali:** la Corte lascia impregiudicata la questione, con pronunce di inammissibilità per ragioni formali.
- **Di merito:** la Corte entra nel merito della questione e la risolve con pronunce di fondatezza o di non fondatezza. In base all'*esito* del giudizio, le decisioni di merito possono essere di **accoglimento** o di **rigetto**.

Decisioni interlocutorie

Non pongono fine al rapporto processuale che si svolge davanti alla Corte, della cui competenza essa non si spoglia, limitandosi a sollevare innanzi a sé una questione di legittimità costituzionale o a disporre la riunione di due o più cause.

→ Non attentano al merito o all'ammissibilità della questione ma sono decisioni di gestione del processo davanti a sé, ad esempio la decisione di ammettere gli *amici curiae* nel giudizio, consentire a una parte che non era ammessa nel giudizio di costituirsi, riunire le cause. Vengono assunte con lo strumento dell'**ordinanza**

Decisioni processuali

Pongono fine al rapporto processuale che si svolge davanti ad essa, rilevando che motivi di ordine procedurale impediscono di verificare il merito della questione, che resta comunque impregiudicato.

Con le decisioni processuali la Corte ravvisa la carenza di determinati elementi della rimessione o del ricorso:

- **Restituzione degli atti al giudice a quo** perché la motivazione per sollevare la questione è carente: si tratta di un tentativo di rendere più circostanziata la questione → modifica del parametro costituzionale (≠ decisione di inammissibilità).
- **Inammissibilità:** può essere **semplice** o **manifesta** → se la Corte ritiene che la questione sia manifestamente inammissibile allora si riunisce in camera di consiglio (no udienza pubblica) e decide con **ordinanza** per la manifesta inammissibilità dovuta a carenza palese e non sanabile dei requisiti per la rimessione o il ricorso.

Nei casi in cui la l'ammissibilità non è chiara e manifesta, la Corte valuta la questione e decide per:

- **Inammissibilità con una sentenza** di inammissibilità

- Se invece la Corte ritiene non ci sia inammissibilità manifesta e successivamente che la questione sia ammissibile, usa una **sentenza di merito** (perché non esistono sentenze di ammissibilità).

N.B. Esistono casi in cui per natura le questioni non sono sottoposte al giudizio della Corte. Le decisioni di inammissibilità possono scaturire da:

- **Carenza di requisiti soggettivi e oggettivi** (per esempio, mancanza di legittimazione dell'organo che solleva la q.l.c., carenza di un «giudizio», irregolarità nelle delibere di Consiglio dei Ministri o Giunta regionale nei ricorsi in via d'azione).
- **Carenza dell'oggetto del giudizio** (l'atto impugnato non rientra tra quelli ex art. 134 Cost.; può essere manifesta e dichiarata con ordinanza, altrimenti dichiarata con sentenza e, ove riproposta successivamente, con ordinanza).
- **Carenza di rilevanza** (se manifesta, dichiarata con ordinanza in *limine litis*; se non manifesta, dichiarata con sentenza all'esito del dibattimento).
- **Carenza di *thema decidendum*** (oggetto, parametro, profili e motivazione).
- **La q.l.c. implica una valutazione di natura politica o un sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento** (art. 28, L. 87/1953).
- **Errori procedurali** (per es., carenza di notificazione dell'ordinanza alle parti).

Decisioni di merito

RIGETTO

Sentenze di rigetto (o di infondatezza) + manifesta infondatezza: *dichiara non fondata la questione...* hanno ad oggetto la **questione di legittimità costituzionale nei termini ricostruiti**.

Le sentenze di rigetto non sono dichiarazioni di legittimità costituzionale della disposizione contestata ma dicono soltanto che la questione, così come è stata proposta dal giudice *a quo* nel ricorso, non è fondata → non significa per forza che non ci sia illegittimità costituzionale della disposizione, ma semplicemente che non c'è illegittimità costituzionale di quella disposizione per quel determinato motivo e parametro (per questo motivo è meglio indicarne tanti).

La sentenza ha efficacia esclusivamente *inter-partes*, limitata alle parti del giudizio; essendo *inter-partes* il rigetto non ha effetto retroattivo.

Se il rigetto è di un **ricorso**, giuridicamente si può riproporre, ma sempre nei limiti del termine perentorio di 60gg; se il rigetto è di una **rimessione**, questa può sempre essere riproposta. Il giudice *a quo* che ha proposto quella rimessione rigettata non potrà riproporla, ma lo potrà fare un altro giudice o un giudice di grado superiore nello stesso giudizio → tuttavia, se la Corte si è già espressa per il rigetto e un altro giudice propone la stessa questione, la Corte solitamente pronuncia una **sentenza di merito con un'ordinanza** nella quale annuncia la **manifesta infondatezza**; se è lo stesso giudice a ripresentare la stessa rimessione allora la Corte fa un'**ordinanza di manifesta inammissibilità**.

ACCOGLIMENTO

Sentenze di accoglimento (o di fondatezza): *dichiara l'illegittimità costituzionale...*

hanno ad oggetto la **disposizione legislativa impugnata**, di cui si dichiara l'illegittimità → annullamento: la norma viene espunta dall'ordinamento, ma nel limite dei rapporti esauriti (sentenze passate giudicato o dopo i termini di prescrizione o decadenza) per rispetto del principio di certezza del diritto o di affidamento dei consociati.

Ha efficacia costitutiva *erga omnes* ed *ex tunc* = retroattività:

art. 136 cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione → art. 30 legge 87/53 ha precisato che gli atti dichiarati illegittimi dalla Corte **non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione**: nel caso di rapporti pendenti, la disposizione non potrà più essere applicata; applicandosi nei confronti dei rapporti pendenti, sono fatti salvi i rapporti esauriti (sentenze passate in giudicato non più soggette a impugnazione, prescrizione a causa del mancato esercizio oltre il termine stabilito dalla legge, decadenza di un potere che non può più essere applicato).

N.B. Fanno eccezione i casi penali in cui sui rapporti esauriti gli effetti positivi retroagiscono mentre gli effetti negativi non retroagiscono, in virtù del principio di legalità delle pene (non si può continuare a punire qualcuno per un atto che non avrebbe dovuto essere reato prima, né si può punire qualcuno per un atto che al momento del compimento non era reato) = *favor libertatis*.

Art. 137,3 Principio di inoppugnabilità delle decisioni della Corte: sono definitive e costituiscono **res iudicata irretrattabile** → il legislatore non può reintrodurre una disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima a meno che non muti il quadro normativo a seguito di una revisione.

La Corte quando accoglie fa sì che la decisione abbia effetti retroattivi ma si è resa conto che tali effetti retroattivi potrebbero avere **effetti pregiudizievoli per altri diritti o valori costituzionali** oppure, per il futuro, che il vuoto normativo risultante sarebbe più grave della momentanea vigenza di una legge sospettata di incostituzionalità (*horror vacui*) → sentenza 10/2015 - Caso *Robin Tax*: venne presentata questione di legittimità sulla tassa, che, se fosse stata accolta, avrebbe prodotto effetti retroattivi: lo Stato avrebbe dovuto restituire l'imposta alle società, rischiando di creare un vuoto nell'entrata dello Stato ed entrando in contrasto con gli art. 81 e 97 della Costituzione → la Corte si inventa la modulazione temporale degli effetti delle sentenze (limitare o diluire gli effetti nel tempo di una decisione di incostituzionalità): *nel pronunciare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, questa Corte non può non tenere in debita considerazione l'impatto che una tale pronuncia determina su altri principi costituzionali, al fine di valutare l'eventuale necessità di una graduazione degli effetti temporali della propria decisione sui rapporti pendenti. Al fine di evitare che la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione di legge determini, paradossalmente, effetti ancor più incompatibili con la Costituzione, la graduazione degli effetti temporali delle dichiarazioni di legittimità costituzionale deve ritenersi coerente con i principi della Carta costituzionale.*

Si tratta di un potere implicito che la Corte può esercitare nel rispetto dello spirito della Costituzione → Graduatoria degli effetti temporali: nel pronunciare l'illegittimità la Corte deve tenere in considerazione l'impatto che tale pronuncia avrebbe sul resto dell'ordinamento.

*Gli interventi di questa Corte che regolano gli effetti temporali della decisione devono essere vagliati alla luce del principio di stretta proporzionalità. Essi debbono, pertanto, essere rigorosamente subordinati alla sussistenza di due chiari presupposti: l'**impellente necessità di tutelare uno o più principi costituzionali** i quali, altrimenti, risulterebbero **irrimediabilmente compromessi** da una decisione di mero accoglimento e la circostanza che la **compressione degli effetti retroattivi sia limitata a quanto strettamente necessario** per assicurare il contemperamento dei valori in gioco.*

Rapporti Corte-Legislatore

La Corte ha inventato una nuova tecnica decisoria: ravvisa l'illegittimità costituzionale di una disciplina, ma rinvia tramite ordinanza la declaratoria di illegittimità a un'udienza calendarizzata un anno dopo.

La Corte ritiene che una disposizione sia in **violazione di un parametro** costituzionale, ma si rende anche conto il suo intervento di accoglimento sarebbe problematico, perché tale fattispecie richiede l'intervento puntuale del Legislatore → Dichiarazioni di incostituzionalità differita: esamina la questione di legittimità costituzionale, ravvisa una violazione di un parametro costituzionale, ma sottolinea che, nonostante la violazione, sarebbe preferibile se il vizio costituzionale fosse sanato da un intervento del legislatore, dunque **calendarizza l'udienza all'anno successivo**: adotta un'ordinanza con la quale spiega quali sono i vizi della q/c ma rinvia la decisione a un tempo successivo per dare al Parlamento il tempo necessario per affrontare la questione e adottare un atto legislativo che rimedi a quella violazione della costituzione, che già esiste e già è stata riconosciuta.

CASO CAPPATO

L'omicidio del consenziente rappresentava un vulnus costituzionale perché aiutare qualcuno che vuole autodeterminarsi al suicidio comporta dei rischi potenziali.

Ord. 207/2018: *va dunque conclusivamente rilevato che, laddove, come nella specie, la soluzione del quesito di legittimità costituzionale coinvolga l'incrocio di valori di primario rilievo, il cui compiuto bilanciamento presuppone, in via diretta ed immediata, scelte che anzitutto il legislatore è abilitato a compiere, questa Corte reputa doveroso – in uno spirito di leale e dialettica collaborazione istituzionale – consentire, nella specie, al Parlamento ogni opportuna riflessione e iniziativa, così da evitare, per un verso, che, nei termini innanzi illustrati, una disposizione continui a produrre effetti reputati costituzionalmente non compatibili, ma al tempo stesso scongiurare possibili vuoti di tutela di valori, anch'essi pienamente rilevanti sul piano costituzionale. PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE rinvia all'udienza pubblica del 24 settembre 2019 la trattazione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Sentenza di accoglimento mascherata: la Corte riconosce che ci sia illegittimità ma per il momento **non fa spiegare effetti alla propria decisione per dare tempo al Parlamento di adottare una disciplina costituzionalmente compatibile**, alla luce dell'opinione espressa dalla Corte → se il Parlamento non interviene, la Corte dichiarerà l'illegittimità costituzionale dell'art. del c.p. nella parte che non esclude la punibilità di chi agevola l'esecuzione del proposito di suicidio autonomamente e consapevolmente formatosi di una persona affetta da patologia irreversibile.

Sent. 242/2019: *Questa Corte non può fare a meno, peraltro, di ribadire con vigore l'auspicio che la materia formi oggetto di sollecita e compiuta disciplina da parte del legislatore, conformemente ai principi precedentemente enunciati. PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 580 del Codice penale, nella parte in cui non esclude la punibilità di chi, con le modalità previste dagli artt. 1 e 2 della legge 22 dicembre 2017, n. 219 [...] agevola l'esecuzione del proposito di suicidio, autonomamente e liberamente formatosi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che ella reputa intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli, sempre che*

tali condizioni e le modalità di esecuzione siano state verificate da una struttura pubblica del servizio sanitario nazionale, previo parere del comitato etico territorialmente competente.

La Corte riconosce che ci sia una situazione di illegittimità, ma non decide definitivamente, lasciando al Parlamento la possibilità di intervenire: fino a quando il Parlamento non interviene la situazione di illegittimità rimane.

≠ **Sentenze monitorie** (di rigetto e con efficacia *inter partes*): la Corte **rigettava** la questione di legittimità costituzionale per varie ragioni, ma sollecitando il legislatore ad occuparsi del problema → si trattava di un incentivo senza valore vincolante.

Sentenze Interpretative

Sono sentenze **dispositive** e ciò si capisce dal dispositivo della sentenza. La non fondatezza o la fondatezza della questione dipende da quale **norma** la Corte ricava dalla **disposizione** sottoposta al suo esame: implica il fatto che da una medesima disposizione si possano ricavare almeno due norme.

- **Rigetto (*inter partes*)**: la Corte dichiara non fondata, nei sensi di cui la motivazione → la questione di legittimità è ritenuta infondata a condizione che ad essa sia data l'interpretazione indicata dalla Corte nella motivazione = **interpretazione conforme a Costituzione** a cui la Corte vuole vincolare il giudice → la questione è giudicata infondata in quanto dalla disposizione si desuma la norma X (sbagliata) e non Y (che elimina il dubbio di costituzionalità).

Un giudice che propone un'interpretazione contraria alla Costituzione: questa interpretazione non è l'unica possibile, anzi è contraria all'interpretazione maggioritaria o consolidata di quella disposizione normativa (per art. 101 Cost. i giudici sono soggetti alla sola legge e possono discostarsi dall'interpretazione della maggioranza = diritto vivente, interpretazione largamente condivisa dai giudici) → se la Corte si accorge che l'interpretazione del giudice è eccentrica e viola la Costituzione, la rigetta con sentenza interpretativa con la quale fa presente al giudice che esiste un'altra interpretazione costituzionalmente legittima. E' fatto **salvo il testo della disposizione dando rilievo alla norma compatibile**.

- **Accoglimento (*erga omnes*)**: la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale nei termini di cui in motivazione → è dichiarata illegittima una sola delle interpretazioni possibili della disposizione, salvandone altre = **oggetto non è la disposizione ma la norma** → la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata in quanto tra le norme che la disposizione è suscettibile di esprimere venga dato rilievo, secondo il prevalente orientamento giurisprudenziale (diritto vivente), a solo una di esse, ossia una norma che la Corte ritiene in contrasto col parametro costituzionale invocato. È dichiarata l'**illegittimità solo in riferimento alla norma contrastante**. La Corte riconosce l'interpretazione della maggioranza dei giudici ma colpisce quella determinata interpretazione normativa, dicendo ai giudici di non interpretarla più così.

Sentenze Manipolative

Sono caratterizzate da uno scopo ricostruttivo, il che implica la necessità di modificare la norma in questione: la Corte non si limita ad una legislazione negativa, in senso ablativo, ma è autrice di **interventi di natura positiva**, modificando o integrando la disposizione oggetto della questione di legittimità.

Sono tutte sentenze di **accoglimento**, ma a differenza delle altre, secche o interpretative, l'intervento della Corte è più complesso e produce delle vere e proprie innovazioni nel sistema normativo (trasforma la disposizione, riducendo, sostituendo o ampliando la sua

portata normativa). Per individuare esattamente che tipo di decisione la Corte abbia preso, ossia la natura di una sentenza (secca interpretativa, manipolativa), bisogna guardarne il dispositivo, che ci permette di capire di che sentenza sia tratta.

- Accoglimento parziale (ablative): la Corte **accoglie soltanto una parte** rispetto all'intera fattispecie disciplinata: la Corte accoglie la questione sostenendo che la disposizione è illegittima ma per una parte sola, dunque non è contraria *in toto* alla Costituzione = **riduzione dell'ambito di applicazione** di una disposizione.
- Sostitutive di accoglimento: *dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo nella parte in cui prevede X anziché Y* = un articolo di una legge è costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede una tal cosa al posto di tal'altra. Trattandosi di una **sostituzione di contenuto**, la Corte si avvicina molto all'esercizio del potere legislativo, che spetterebbe invece al Parlamento → la Corte ragiona "**a rime obbligate**": nella parte in cui la Corte sostituisce il contenuto, non lo fa autonomamente ma lo fa ispirandosi alla Costituzione o alla disciplina della medesima fattispecie o a un'altra disposizione dell'ordinamento su materia analoga → la sostituzione avviene sulla base di qualcosa che nell'ordinamento esiste già, mantenendo la **giusta allocazione del potere legislativo** in capo al Parlamento.
- Additive di accoglimento: dichiarano illegittima una disposizione **nella parte in cui non prevede una certa norma la cui esistenza è necessaria per rispettare la Costituzione**, che viene aggiunta al testo dalla Corte. nelle sentenze di accoglimento parziale la Corte rimuove una parte senza eliminare del tutto la disposizione, riducendone soltanto l'ambito di applicazione; con le sentenze additive di accoglimento la Corte **amplia l'ambito di applicazione soggettiva di una certa previsione normativa**, di solito in favore di una certa categoria di soggetti per evitare che questa venga esclusa in maniera irragionevole (cioè non per il perseguimento di uno scopo specifico) da un certo beneficio → per evitare che si verifichi violazione dell'**art. 3 Cost.** Principio di uguaglianza (trattare in modo uguale situazioni uguali), si estende a una categoria di soggetti irragionevolmente esclusa un beneficio disposto per un'altra categoria simile.
 - Prestazione: sentenze in cui la Corte aggiunge alla norma esaminata una previsione che riconosce un diritto o una prestazione a un soggetto che ne era ingiustamente escluso (puntuali, la Corte dice cosa va aggiunto) = **estensione della prestazione**
 - Principio: sentenze in cui la Corte non dice esattamente cosa deve essere aggiunto alla norma, ma indica un principio costituzionale in base al quale una certa materia deve essere disciplinata e che deve essere rispettato, lasciando al legislatore il compito di adeguare la legge, scegliendo come adattarla a quel principio = non stabilisce lei stessa il contenuto preciso della modifica, spetta al Parlamento trovare una soluzione coerente con quel principio (generalmente, la Corte indica la direzione ma non scrive la nuova norma) → **estensione di un certo principio astratto a determinati procedimenti.**
N.B. Se il principio individuato, senza un immediato intervento, non può essere applicato dal giudice, la Corte pronuncia sentenze di inammissibilità per ragioni sostanziali, non processuali.

Caso Regeni: *dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 420-bis, comma 3, del codice di procedura penale nella parte in cui non prevede Y*: per poter processare un soggetto, c'è bisogno che quel soggetto partecipi al processo penale o quantomeno sappia che esiste un processo contro di lui, in modo che egli possa scegliere se costituirsi in giudizio o meno → la

Corte dice che nel novero tassativo dei casi in cui si può procedere in contumacia (assenza), deve essere contemplata la possibilità di procedere in assenza nel caso di negligenza dell'altro Stato nella collaborazione a provare che al soggetto sia stata notificata la citazione in giudizio (l'imputato ha diritto a un nuovo processo per il riesame del merito della causa se si farà poi vivo) = **estensione di un principio già prescritto dalla legislazione a una circostanza che prima non rientrava nella fattispecie disciplinata.**

CONFLITTI DI ATTRIBUZIONE

Art. 134 la Corte costituzionale giudica sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni.

Si tratta sempre di una funzione a presidio della Costituzione ma non riguarda conflitti circa il contenuto o la modalità di applicazione di una norma legislativa: si considera se è stato **violato l'ambito di attribuzioni** di un certo organo della forma di governo o dello stato e delle regioni **con riferimento a qualcosa di diverso dall'attività legislativa** → il giudizio della Corte concerne la delimitazione della sfera delle attribuzioni costituzionalmente spettanti agli organi o ai soggetti costituzionali.

Il conflitto presuppone una **lesione in concreto delle attribuzioni** di un organo o soggetto: la parte lesa per poter attivare il giudizio della Corte deve avere **interesse a ricorrere**, ossia agire per ottenere una pronuncia nel merito di una controversia attuale (non per scopo meramente consultivo).

Ogni tipo di conflitto dà luogo a un giudizio di parti, cioè un giudizio che si instaura e si mantiene fino a decisione, per esclusiva iniziativa di parte: i conflitti di attribuzione si estinguono per effetto della **rinuncia** del ricorrente, accettata dal resistente.

- Interorganici: si verificano tra organi dello **stesso soggetto giuridico**, ovvero tra **poteri dello Stato**. Questi conflitti sorgono quando un organo statale ritiene che un altro abbia leso le proprie attribuzioni costituzionali attraverso atti o comportamenti specifici.
 - Intersoggettivi: si manifestano tra **soggetti giuridici distinti**, come tra lo **Stato** e una **Regione** o tra **diverse Regioni**. In questi casi, uno dei soggetti sostiene che l'altro abbia invaso la propria sfera di competenza costituzionalmente garantita mediante un atto specifico.
- Entrambe le tipologie di conflitto mirano a garantire il **rispetto delle attribuzioni e delle competenze** delineate dalla Costituzione italiana, assicurando un equilibrio tra i diversi poteri e livelli di governo.

Possono esserci due tipologie di vizi:

- *Vindicatio potestatis* (usurpazione): **titolarità di una competenza che ciascun organo o soggetto rivendica come propria (usurpazione del potere)**. Gli organi di due poteri o due enti diversi reclamano a sé l'attribuzione a emanare un atto → conflitti in cui un **organo rivendica per sé la spettanza di una certa attribuzione**.
- Menomazione o Interferenza: **illegittimo esercizio di una competenza da parte di un organo o soggetto, cui consentire la menomazione della sfera di competenza di un altro (cattivo uso del potere)**. Contestazione del modo in cui sono esercitate competenze altrui, in quanto determinante un impedimento all'esercizio delle proprie attribuzioni → il dubbio non concerne se una certa competenza costituzionale spetta a un organo o a un altro, ma riguarda il **modo in cui un ente esercitando una competenza sicuramente propria è andato ad intaccare un'attribuzione di un altro ente** (es. Camera non decide riguardo all'autorizzazione per il parlamentare non consentendo alla magistratura di svolgere la sua funzione).

Conflitti interorganici

Conflitti tra poteri appartenenti al medesimo soggetto (Stato).

Lo strumento con il quale un “potere” dello Stato può agire davanti alla Corte costituzionale per difendere le proprie attribuzioni costituzionali compromesse dal comportamento di un altro potere dello Stato. Arrivano davanti alla Corte solo quando l’interlocuzione a livello informale tra poteri o enti dello Stato è stata insufficiente o è fallita = **rimedio residuale** al contrasto tra le istituzioni della forma di governo, perché il rimedio principale sarebbe il confronto sul piano politico (solo se su questo piano non si trova una soluzione ci si può rivolgere alla Corte = natura residuale del conflitto di attribuzione: solo qualora non vi siano altri rimedi esperibili) → strumento di traduzione e risoluzione sul piano giuridico di conflitti precedentemente trattati sul piano solo politico. La rigidità costituzionale impone alla maggioranza politica il rispetto di limiti non sono in tema di diritti e di competenze ma anche sul rapporto tra organi costituzionali (fdg) e tra organi costituzionali e corpo elettorale (fds). Questi conflitti riguardano le attribuzioni determinate da norme costituzionali, ossia solamente quelle **costituzionalmente rilevanti**: possono essere espressamente previste o, se non contemplate formalmente, devono integrare e sviluppare il quadro di organizzazione della Costituzione → conflitto deve avere **tono costituzionale**. Il conflitto può sorgere con riferimento a qualsiasi atto: a differenza dei conflitti intersoggettivi, in quelli interorganici è ammesso anche il **conflitto tra poteri per atti legislativi**.

“POTERI” DELLO STATO

Essendo un conflitto a parti non predeterminate, il conflitto tra poteri ha come questione fondamentale la **determinazione della legittimazione a promuovere il conflitto di attribuzione** → art. 37 legge 87/53: *Il conflitto tra poteri dello Stato è risolto dalla Corte costituzionale se insorge tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali: sono poteri dello stato non solo gli organi titolari delle tradizionali funzioni legislativa, esecutiva e giudiziaria ma anche tutti i soggetti titolari di attribuzioni o funzioni costituzionalmente garantite. Nella giurisprudenza costituzionale la nozione di potere dello Stato ai fini della legittimazione a sollevare un conflitto di attribuzione (ex. art. 37 della legge n. 87 del 1953) abbraccia tutti gli organi ai quali sia riconosciuta e garantita dalla Costituzione una quota di attribuzioni costituzionali o sia affidata una pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita* = novero ampio dei soggetti che possono partecipare ai conflitti di attribuzione: possono essere individuate ulteriori figure soggettive allorché lo ad esse l’ordinamento conferisca la **titolarità e l’esercizio di funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti e garantite**, concorrenti con quelle attribuite a poteri e organi statuali in senso proprio. → Il conflitto insorge tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono, i quali possono essere sia poteri monocratici sia poteri diffusi in una pluralità di soggetti (ad esempio, la Magistratura: qualsiasi giudice, poiché in grado di dichiarare una sentenza come passata in giudicato, è in grado di promuovere conflitto di attribuzione) = *organi abilitati a produrre decisioni autonome e indipendenti, tali da impegnare l’intero potere cui appartengono*.

- **Legislativo**: singolo parlamentare può essere considerato organo-potere per le attribuzioni a lui conferite, quali l’iniziativa legislativa, potere di emendamenti ecc.
- **Esecutivo**: Presidente del Consiglio + soltanto il Ministro della Giustizia in relazione alle competenze afferenti al proprio dicastero e alla titolarità dell’azione disciplinare contro i magistrati.

- **Giudiziario:** non essendo strutturato gerarchicamente, è considerato potere diffuso → ogni singolo magistrato (anche requirenti) si configura come organo-potere legittimato al conflitto + CSM.

N.B. Ordinanza n. 17 del 2019: il Governo aveva modificato la legge di bilancio con un maxiemendamento su cui aveva posto la questione di fiducia, comprimendo eccessivamente i tempi di esame e di approvazione della legge; un gruppo di parlamentari di minoranza aveva portato la questione davanti alla Corte e questa li aveva ritenuti un “potere” dello Stato.

N.B. Stato-Mafia (Napolitano): Magistrati inquirenti della Procura di Palermo ottengono autorizzazione a intercettazioni e, intercettando Mancino, indirettamente intercettano anche Napolitano, il quale promuove un conflitto di attribuzione davanti alla Corte contro la Magistratura inquirente (che dunque rientra, così come il Presidente della Repubblica, tra i “poteri” dello Stato, dal momento che le può essere mosso conflitto di attribuzione).

N.B. La promozione di un conflitto di attribuzione può partire anche dal comitato promotore del referendum: ad esempio riguardo ad una lamentela circa una decisione dell'Ufficio centrale per il referendum della Cassazione, che sosteneva che la decisione violasse le attribuzioni del comitato promotore, la Corte ha riconosciuto che comitato fosse un “potere” dello Stato.

RICORSO

Il ricorso nel conflitto di attribuzione è costituito dal fatto che un altro potere abbia posto in essere una **condotta attiva o omissiva** (cioè non abbia fatto qualcosa che avrebbe dovuto fare e attraverso tale negligenza sia andato a ledere la sfera di attribuzione di competenza di un altro potere dello Stato) → ha sempre carattere concreto: ciò che si lamenta davanti alla Corte deve essersi già manifestato (≠ giudizio in via principale di tipo astratto)

- **Oggetto:** atti formali + azioni positive non traducibili in atti formali + omissioni, tutti purché integrino una concreta minaccia (gli atti legislativi possono rientrare nel conflitto di attribuzione solo nel caso di conflitto tra poteri, non nel caso di conflitti che riguardino Stato o Regioni)

- **Parametro:** norme costituzionali, più norme materialmente costituzionale → il parametro è più ampio rispetto ai principi della Costituzione, ma è essenziale il fatto che la questione debba avere un legame con la Costituzione

PROCEDIMENTO

- **Iter:** Fase 1) la Corte giudica preliminarmente sull'**ammissibilità** del ricorso in camera di consiglio, senza contraddittorio: la decisione dell'ammissibilità avviene *inaudita altera parte* cioè senza che venga data all'altro potere la possibilità di esprimersi. Decide con ordinanza se il conflitto integra i requisiti soggettivi e oggettivi ed è pertanto ammissibile = sommaria deliberazione, si decide se *prima facie* sussista la materia di conflitto. Fase 2) ove il conflitto sia ammissibile, il ricorso è **notificato** ai controinteressati, con possibilità di interventi: la Corte giudica nel merito e decide se la violazione è avvenuta da parte di un “potere” dello Stato (configurabilità) e decide se il conflitto riguarda **attribuzioni costituzionali**; dal momento in cui decide inizia e si svolge il processo costituzionale, nel quale da ora anche l'altra parte può costituirsi in giudizio → **costituzione in giudizio delle parti è condizione di procedibilità nel merito**.

N.B. Anche dopo aver ammesso il conflitto (ad esempio dopo aver fatto un esame più approfondito), la Corte può decidere di dichiararlo non ammissibile; dunque, la deliberazione dell'ammissibilità non è definitiva.

- **Decisione**: la Corte dichiara a chi spetta l'attribuzione costituzionale e annulla l'atto viziato (art. 38 della legge n. 87 del 1953): la Corte Costituzionale risolve il conflitto sottoposto al suo esame dichiarando il potere al quale spettano le attribuzioni in contestazione e ove sia stata emanato un atto viziato da incompetenza, lo annulla → la decisione della Corte ha **effetti dichiarativi** rispetto a chi spetta una determinata attribuzione ed **effetti costitutivi** di poter **annullare** gli atti compiuti da un organo dello Stato in violazione delle attribuzioni di un altro organo.

N.B. Si può sospendere l'efficacia dell'atto nella pendenza del giudizio, se chi ha promosso il conflitto chiede la sospensione cautelare in casi gravi e seri (*periculum in mora* e *fumus boni iuris*)

Conflitti intersoggettivi

Conflitti tra soggetti diversi dotati di personalità giuridica distinta

- **SOGGETTO**: conflitto tra enti è a parti predeterminate (**no previo giudizio di ammissibilità**) → Regioni e Province autonome o Stato inteso in ogni sua articolazione, rappresentato in giudizio dal Presidente del Consiglio dei Ministri.
- **OGGETTO**: definizione delle rispettive sfere di attribuzione lese in concreto da un atto invasivo, che può essere una condotta attiva (non necessariamente atto formale) od omissiva, ma che integrino una **concreta lesione** (pur sempre con tono costituzionale); possono essere sia per usurpazione della sfera di attribuzioni sia per cattivo uso del potere. Atti amministrativi o giurisdizionali (solo Stato perché regioni non hanno potere giurisdizionale), ma NO legislativi, per i quali esiste lo strumento del ricorso diretto di legittimità costituzionale: al di fuori degli atti legislativi, **qualsiasi atto** (es. regolamenti) è idoneo a determinare materia di conflitto, purché sia tale da comportare un'alterazione del riparto delle competenze costituzionali.
- **PARAMETRO**: norme costituzionali, fonti legislative che rappresentano un'attuazione del riparto di competenza tra Stato e Regioni, leggi attuative del riparto di competenza atti UE, CEDU, leale collaborazione → tono costituzionale del conflitto.
- **ITER**: introdotto da un ricorso, entro un termine perentorio di 60 giorni dalla pubblicazione, notificazione o conoscenza dell'atto, entro il quale l'ente deve promuovere il conflitto (≠ conflitto tra poteri che può essere sempre presentato)
- **REQUISITI**: interesse a ricorrere → lesione attuale (non potenziale) e concreta (non teorica) della competenza, da dimostrare sia da parte dello Stato che da parte della Regione (differenza con i giudizi di legittimità costituzionale in via principale) !! È possibile richiedere la sospensione dell'atto, concessa tramite ordinanza.
- **LEGITTIMAZIONE**: Presidente della Giunta regionale, Presidente del Consiglio dei Ministri previa delibera del Consiglio dei Ministri.

Lezione 09/04/2025 cap. 3, da pag. 63 a pag. 65; cap. 8, da pag. 181 a pag. 210

DIRITTI FONDAMENTALI

La riflessione parte dal diritto pubblico tedesco, in particolare dalla teoria dei **diritti riflessi o diritti pubblici soggettivi**. Il Costituzionalismo moderno è nato con la Rivoluzione Francese e Americana, che hanno prodotto documenti “manifesto” come la **Dichiarazioni dei Diritti dell’Uomo e del Cittadino del 1789**: si sottolinea l’evidenza di dover **limitare il potere del sovrano, soprattutto in riferimento alla tutela dei diritti dell’uomo** → art. 16: non c’è Costituzione se non c’è separazione dei poteri e tutela dei diritti.

Si affermano per primi i **diritti civili**, frutto delle rivendicazioni del liberalismo classico, che esprimono l’esigenza di creare uno per l’individuo una sfera propria e autonoma in cui poter muoversi libero da interferenza dello Stato (*libertà dallo Stato o libertà negative*). Con l’emergere delle rivendicazioni proletarie e dello Stato liberal-democratico si affermano poi i **diritti politici** (*libertà nello Stato o libertà positive*) e successivamente, dopo la Grande Depressione, con un sempre maggior intervento dello Stato si affermano i **diritti sociali** (*libertà attraverso lo Stato*).

La tutela dei diritti, dunque, nasce insieme al costituzionalismo, ma le Costituzioni liberali che nascono nell’Ottocento non sono in grado, nemmeno a livello teorico, di fermare la nascita degli Stati totalitari: il punto di debolezza delle Costituzioni ottocentesche è rappresentato dal fatto che i diritti vengano garantiti come una forma di concessione da parte del sovrano, che nella sua onnipotenza decide di limitare il suo potere per concedere diritti ai cittadini → i diritti sono conseguenze riflesse di un’autolimitazione del sovrano, che rimane unico titolare della sovranità e unica sorgente del potere, dunque anche in grado di revocare tali diritti concessi (*Hobbes, Leviatano*).

Così, tra le prime preoccupazioni del Costituzionalismo contemporaneo c’è quella di costruire un sistema per la tutela dei diritti che fosse resistente ad ogni possibile evoluzione/involuzione in senso autoritario. Nella seconda metà del Novecento cominciano a svilupparsi forme di tutela sempre più efficaci e sofisticate dei cosiddetti *nuovi diritti o diritti di quarta generazione*, che riguardano la **tutela della dignità della persona umana** → i diritti fondamentali nell’identità dell’ordinamento italiano sono dunque diritti civili, politici, sociali e nuovi e rappresentano il fondamento stesso dell’assetto costituzionale della Repubblica. È in questa epoca che comincia a svilupparsi la **tutela internazionale dei diritti umani**: il 1948 è un momento in cui la Guerra è finita ma il mondo internazionale si sta separando e preparando alla Guerra Fredda. In quell’anno, con Roosevelt come Presidente Americano, vengono scritti i **30 articoli essenziali della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani** da parte di esperti da tutto il mondo, un accordo generale mondiale con l’obiettivo di mettere al centro di ogni struttura pubblica la dignità della persona umana, con l’idea di costruire un mondo nuovo rispetto a quello appena lasciato dalle guerre.

Sempre nello stesso anno entra in vigore la **Costituzione Italiana** e nel 1950 a Roma viene scritta la **Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo**, in considerazione del fatto che l’Europa fosse particolarmente sensibile alla tutela dei diritti dell’uomo, a seguito delle due guerre → *Norberto Bobbio* definisce quest’epoca come l’**Età dei Diritti**: un’età in cui nascono strutture, istituzioni, carte e dichiarazioni attorno al tema della tutela dei diritti per cercare di impedire il ripetersi di pagine drammatiche della storia.

A livello nazionale si perfezionano le garanzie che derivavano dall’epoca liberale e che avevano svelato le proprie debolezze. A livello internazionale si sviluppano delle reti di

protezione, in modo che, se dovesse fallire la tutela a livello nazionale, il cittadino comunque possa avere un'ulteriore tutela all'esterno, come contenimento delle possibili deviazioni interne agli Stati.

Art. 2 - Diritti inviolabili

La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Il primo manifesto del cambiamento e dello sviluppo è proprio l'art. 2 della Cost.

Questo articolo è stato discusso e ponderato in ogni sua scelta lessicale, ogni parola ha dietro una discussione politica e filosofica.

È utile fare un confronto con la base di partenza, rappresentata dall'art. 16 della Dichiarazione francese del 1789, rispetto al quale la nostra Costituzione va più a fondo nel suo impegno a costruire un sistema di garanzia dei diritti:

- 1) **Concessi/Riconosciuti:** riconoscimento di un dato intrinseco della persona umana, che fa sì che questi diritti non solo siano garantiti ma siano anche inviolabili: se la sorgente dei diritti è la persona stessa, lo stato può solo prenderne atto e garantirne l'inviolabilità.
- 2) **Considerazione dell'uomo:** la nostra Costituzione parla di uomo e cittadino, ma di uomo sia come singolo sia all'interno delle formazioni sociali → spostamento dall'astrazione alla concretezza, non per sostituire ma per specificare: c'è un insieme di diritti che riguardano il singolo in quanto tale, ma questi diritti si devono declinare nei singoli ambiti di vita, sui quali i diritti incidono.
- 3) **Diritti e Doveri:** i diritti nella Costituzione italiana sono sempre diritti e doveri (e in particolare considerazione va tenuto il dovere di solidarietà), come conseguenza diretta dello sguardo sulla persona nella concretezza della sua vita, incentrata sulle relazioni (elemento ontologico) → diritti inviolabili ma non assoluti: nell'esperienza reale, i diritti sono da esercitare in relazione ad altri e ciò inevitabilmente comporta una compressione dei propri diritti e un'acquisizione di doveri, per far sì che siano tutelati i diritti altrui.

	Art. 16, 1789	Art. 2, 1948
•	<u>"garanzia dei diritti assicurata"</u>	<u>"riconosce e garantisce"</u>
•	<u>"uomo e cittadino"</u>	<u>"singolo e formazioni sociali"</u> ,
•	<u>"diritti"</u>	<u>"diritti e doveri"</u> .

Ordine del giorno Dossetti del 9 settembre 1946

...esaminare le possibili impostazioni sistematiche di una dichiarazione dei diritti dell'uomo

- *Esclusa quella che si ispiri a una visione soltanto individualistica (supera la concezione liberale, del XIX) → il rifiuto della visione individualista* non mira a rinnegare il singolo, ma sottolinea l'essenziale dimensione relazionale nella concretezza della vita delle persone.
- *Esclusa quella che si ispiri a una visione totalitaria, la quale faccia risalire allo Stato l'attribuzione dei diritti dei singoli e delle comunità fondamentali (si oppone allo stato totalitario e al fascismo) → il rifiuto della visione totalitaria* sottolinea il fatto che non

esista solo il diritto della collettività (Comunismo reale), **né** soprattutto che i **diritti dell'uomo siano frutto di una concessione dello Stato** = precedenza logica dell'uomo rispetto allo Stato.

- *Ritiene che la sola impostazione veramente conforme alle esigenze storiche, cui il nuovo statuto dell'Italia democratica deve soddisfare è quella che:*
 - Riconosca la **precedenza sostanziale della persona umana** (intesa nella completezza dei suoi valori e dei suoi bisogni non solo materiali ma anche spirituali) **rispetto allo Stato** e la destinazione di questo a servizio di quella.
 - Riconosca ad un tempo la necessaria **socialità** di tutte le persone, le quali sono destinate a completarsi e a perfezionarsi a vicenda mediante una reciproca **solidarietà** economica e spirituale anzitutto in varie **comunità intermedie** (...) e quindi, per tutto ciò in cui quelle comunità non bastino, nello Stato.
 - Che perciò affermi l'esistenza dei diritti fondamentali delle persone, sia dei diritti delle comunità, **anteriamente ad ogni concessione da parte dello Stato**.

→ **Personalismo**: la persona non è solo **individuo** perché è presa nella **concreta esperienza di vita relazionale** (né individualismo dell'epoca ottocentesca e né collettivismo o organicismo dei totalitarismi). L'organizzazione pubblica viene intesa come una "piramide rovesciata", al cui vertice è posta la persona, sia come singolo sia nelle formazioni sociali, con le sue prerogative e non lo Stato.

→ **Pluralismo**: le formazioni sociali sono il luogo di **sviluppo della personalità** individuale: i diritti inviolabili del singolo sono tutelati anche all'interno delle formazioni sociali e la titolarità di essi spetta anche alle formazioni sociali

→ **Solidarismo**: dal momento che la persona umana è considerata nella dimensione concreta della vita relazionale, accanto ai diritti è richiesto l'adempimento di **reciproci doveri costituzionali "inderogabili"** di solidarietà politica, economica e sociale, che tutti sono chiamati a soddisfare a favore degli altri membri della collettività.

La Repubblica riconosce....

- Antecedenza della persona rispetto allo Stato
- Superamento della teoria dei diritti pubblici soggettivi per cui i diritti sono una auto-limitazione dello Stato sovrano (Gerber, Laband, Jellinek)

..E garantisce..

La nuova tutela sorta nella cosiddetta Età dei diritti non si dimentica dell'eredità precedente: oltre che riconoscerli, garantisce anche i diritti fondamentali.

- **Riserva di legge: art. 13** *La libertà personale è inviolabile. 2 Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge* → riserva assoluta di legge (solo legge del Parlamento o al più atti aventi forza di legge): gli strumenti necessari di limitazione della libertà personale **non possono avere natura arbitraria**, infatti possono avvenire solo nei casi e modi previsti della legge, espressione che coinvolge i rappresentanti del popolo e non è solo la volontà del re.

In relazione a taluni diritti fondamentali, la Costituzione indica espressamente le ragioni che permettono limitazioni da parte del legislatore (**limiti espliciti**), ma

possono essere stabilite ulteriori limitazioni motivate dalla necessità di tutelare altri diritti previsti dalla Costituzione o interessi di rilievo costituzionale (**limiti impliciti**).

- **Riserva di giurisdizione**: le concrete limitazioni dei spettano solo all'autorità giudiziaria, in virtù della necessaria **terzietà e indipendenza** dei giudici (non a discrezione delle autorità di pubblica sicurezza, inquadrare nel potere esecutivo).
- **Tutela giurisdizionale dei diritti e interessi legittimi**: **art. 24** *Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri interessi legittimi* → l'**accesso al giudizio e l'azione** in giudizio è il primo strumento di garanzia dei propri diritti: tutti devono avere la possibilità di contestare qualsiasi violazione dei diritti davanti a un giudice.

A queste forme di garanzia derivanti dallo Stato liberale, se ne sono aggiunte altre nell'Età dei diritti:

- **Corte costituzionale e giudizio sulle leggi**: il *Judicial Review of Legislation* è una forma di controllo delle leggi stesse.
- **Corte Europea dei Diritti dell'Uomo**
- **Corte di Giustizia dell'Unione Europea**: applica la Carta Europea dei Diritti dell'Uomo

Poi, in Europa c'è sempre di più la necessità di avere delle **autorità non giurisdizionali**, delle istituzioni che aiutino a prevenire la violazione di diritti umani, sviluppando un approccio culturale condiviso (in Italia manca).

..Diritti inviolabili..

Tutele nei confronti di qualunque espressione del potere:

- Tutele nei confronti di qualunque espressione del potere: amministrazione, giurisdizione, legislatore, incluso il potere di revisione costituzionale
- Il nucleo essenziale dei diritti inviolabili è un limite persino per il potere di revisione costituzionale.

N.B. Il fatto che i diritti siano inviolabili, **non** significa anche che nella pratica concreta giuridica siano **assoluti**: possono essere regolati, limitati o sottoposti a certe condizioni (es. art. 13 o art. 16 libertà di circolazione, ristretta durante il covid) → il nucleo essenziale è sempre protetto ma ciò non significa che non possano essere soggetti a limitazioni: se si afferma in modo assoluto anche il più basilare dei diritti, si rischia che questo diventi negazione di un diritto altrui o di un interesse generale.

I diritti inviolabili, sia da poteri pubblici sia da privati, hanno le caratteristiche di:

- **assolutezza**: possono essere fatti valere nei confronti di tutti
- **irrinunciabilità**
- **inalienabilità**: non possono essere trasferiti ad altri
- **indisponibilità**: non si può disporre contrattualmente, non possono essere negoziati
- **imprescrittibilità**: non si estinguono

Tali diritti non sono conferiti dall'ordinamento, ma da questo semplicemente riconosciuti, in quanto essi preesistono a ogni situazione politica (giusnaturalismo) e appartengono a tutti gli uomini in quanto tali, non solo ai cittadini.

Sentenza 1 del 1956: Il concetto di **limite** è insito nel concetto di **diritto** e nell'ambito dell'ordinamento le varie sfere giuridiche devono di **necessità limitarsi reciprocamente**, perché possano coesistere nell'ordinata convivenza civile → tecniche di limitazioni dei diritti sono:

- **Clausole generali**: ad esempio nella Carta Europea dei diritti fondamentali alla fine dell'enunciazione di tutti i diritti c'è la descrizione di clausole generali che spiegano come si possono limitare i diritti.

- **Clausole specifiche:** ragioni che giustificano la limitazione dei diritti (es. singoli diritti ex art. 13, 15, 16, **Art. 17:** *I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi. 2 Per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso. 3 Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica*).

Serve capire, passando dalla razionalità astratta alla ragionevolezza concreta, come trovare un punto di **equilibrio tra la propria sfera di libertà e quella altrui**, che eviti di creare prevaricazione e garantisca la massima espansione di tutte le sfere giuridiche soggettive.

Sentenza 85 del 2013 - Caso ILVA: *Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile, pertanto, individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro».* (sentenza n. 264 del 2012). *Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona».*

(...) «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.**

Si valuta l'insieme dei diritti che si intrecciano sulla medesima vicenda storica: la grande sfida è trovare una forma di regolamentazione che preservi tutti gli interessi e diritti in gioco nella misura possibile, in modo da conservarne il nucleo essenziale ma senza affermarne uno sopra gli altri in modo assoluto → il bilanciamento deve riguardare conflitti tra diritti aventi il medesimo rango costituzionale, deve essere svolto in modo tale che il sacrificio subito da un diritto sia ragionevole e proporzionato (ossia non eccessivo) e tale da preservare il contenuto essenziale del diritto sacrificato (come misura minima al di sotto della quale il diritto risulterebbe violato).

N.B. ILVA: acciaieria grande ma molto inquinante: contrapposizione tra diritto alla produzione, diritto al lavoro dei dipendenti e problemi dovuti al forte inquinamento che possono provocare gravi problemi di salute. Bisogna rivalutare l'impresa per diminuire l'inquinamento e tutelare così anche gli altri diritti precedentemente elencati. È importante trovare una forma di regolamentazione per far sì che nessun diritto prevalga in modo assoluto su un altro (in questo caso o diritto alla salute o diritto al lavoro).

..Come singolo e nelle formazioni sociali..

Parte prima della Costituzione - Diritti e Doveri dei cittadini

Titolo I - Rapporti civili

Titolo II - Rapporti etico-sociali

Titolo III - Rapporti economici

Titolo IV - Rapporti politici

In considerazione del **Personalismo** e del Pluralismo che animano la nostra Carta, nella Costituzione l'organizzazione sistematica dei diritti e doveri avviene per **ambiti relazionali concreti**, a differenza, ad esempio, della Carta di Nizza perché quest'ultima ha lo sguardo su valori astratti (diverse scelte terminologiche).

Personalismo: la persona è al centro non più l'individuo, distinto dall' *individualismo* adottato dall'epoca ottocentesca e dal *collettivismo* o *organicismo* che aveva organizzato l'epoca fascista e la visione del comunismo seppure con concezioni diverse.

DOVERI DI SOLIDARIETÀ

Art. 52 Dovere di difesa come espressione della solidarietà

- **Corte cost., n. 164 del 1985** su servizio "civile" alternativo al servizio militare: «... mentre il dovere di difesa è inderogabile, nel senso che nessuna legge potrebbe farlo venir meno, il servizio militare è obbligatorio "nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge" ... [Il] servizio sostitutivo civile, non si traduce assolutamente in una deroga al dovere di difesa della Patria, ben suscettibile di adempimento attraverso la prestazione di adeguati comportamenti di impegno sociale non armato.»

- **Corte cost., n. 119 del 2015:** «Il dovere di difesa della Patria non si risolve soltanto in attività finalizzate a contrastare o prevenire un'aggressione esterna, ma può comprendere anche attività di impegno sociale non armato. Accanto alla difesa militare, che è solo una delle forme di difesa della Patria, può dunque ben collocarsi un'altra forma di difesa, che si traduce nella prestazione di servizi rientranti nella solidarietà e nella cooperazione a livello nazionale ed internazionale. In coerenza con tale evoluzione, questa Corte ha già richiamato la necessità di una lettura dell'art. 52 Cost. alla luce dei doveri inderogabili di solidarietà sociale di cui all'art. 2 Cost. (sentenza n. 309 del 2013). L'esclusione dei cittadini stranieri dalla possibilità di prestare il servizio civile nazionale, impedendo loro di concorrere a realizzare progetti di utilità sociale [...] comporta dunque un'ingiustificata limitazione al pieno sviluppo della persona e all'integrazione nella comunità di accoglienza.»

Art. 53 Dovere tributario come espressione della solidarietà

Corte cost., n. 288 del 2019: «nella Costituzione il dovere tributario, è qualificabile come dovere inderogabile di solidarietà non solo perché il prelievo fiscale è essenziale – come ritenevano risalenti concezioni che lo esaurivano nel paradigma dei doveri di soggezione – alla vita dello Stato, ma soprattutto in quanto esso è preordinato al finanziamento del sistema dei diritti costituzionali, i quali richiedono ingenti quantità di risorse per divenire effettivi: sia quelli sociali sia quelli civili.»

DIRITTI NON SCRITTI E NUOVI

L'art. 2 è una clausola aperta o chiusa?

- **Norma a fattispecie aperta:** riferibile ad ogni situazione di libertà emergente a livello di costituzione materiale → l'art. 2 è una clausola generale di tutela dei diritti al di là di quelli espressamente previsti, dunque aperta a nuove situazioni e all'ampliarsi dei diritti e dei doveri (che devono essere necessariamente previsti dalla legge)
- **Norma a fattispecie chiusa:** meramente ricognitiva dei diritti enumerati

Art. 3 - Principio di Uguaglianza

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

Eredità dello Stato liberale ottocentesco è l'idea di eliminare qualsiasi tipo di discriminazione da parte della legge → eguaglianza nei punti di partenza, intesa come pari opportunità per ciascuno (frutto dello Stato liberale e liberal-democratico)

- **Eguaglianza davanti alla legge:** principio di generalità e astrattezza della legge → la legge è atto generale ed astratto che si applica a tutti (sono vietate leggi *ad personam*), riguarda l'efficacia della legge
- **Eguaglianza nella legge:** legge egualmente differenziata → la legge non deve adottare trattamenti irragionevolmente differenziati, sulla base di fattori individuati che non possono costituire motivo di discriminazione, sia nella *formulazione* sia nell'*applicazione* della legge. Devono tuttavia essere fatte salve le deroghe derivanti dall'applicazione del principio di **ragionevolezza** della legge, che deve essere dimostrata dal legislatore.

Corollari dell'eguaglianza formale sono l'imparzialità della Pubblica Amministrazione e la terzietà dei giudici.

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

Si tratta di eguaglianza nei risultati, che impone allo Stato di intervenire con azioni positive nella struttura economica della società al fine di rimuovere le disuguaglianze esistenti = **promozione dell'eguaglianza**. Limitarsi a dire che tutti i cittadini sono uguali è giusto ma non realistico, dunque è stato aggiunto un forte elemento innovativo: non è sufficiente affermare l'uguaglianza dei cittadini, ma è necessaria una chiamata all'azione della Repubblica per mettere i cittadini nella situazione effettiva di essere davvero tutti uguali → è necessario guardare le condizioni e gli ostacoli che di fatto impediscono la libertà e l'effettiva eguaglianza e rimuoverli per realizzare l'obiettivo: lo Stato deve eliminare le disuguaglianze di fatto che impediscono l'esercizio dei diritti costituzionalmente riconosciuti, al fine di agevolare l'emancipazione della persona → **alla Repubblica è attribuito il compito di rimuovere gli ostacoli che di fatto limitano la libertà e l'eguaglianza, al fine del pieno sviluppo della persona umana.**

La giurisprudenza costituzionale e la dottrina hanno esteso l'ambito soggettivo anche agli stranieri e agli apolidi.

Libertà eguale (valori antitetici): eguaglianza, riferibile alla dimensione relazionale, intesa come presupposto per l'esercizio della libertà, riferibile alla dimensione individuale.

DISCRIMINAZIONE DIRETTA

Si parla di discriminazioni dirette o frontali quando sono le **stesse leggi a violare** il principio di uguaglianza (operazioni di pulizia dell'ordinamento per rimuoverle).

- ⇒ **Corte Cost. - Sent. 126/198:** *Il principio che il marito possa violare impunemente l'obbligo della fedeltà coniugale, mentre la moglie debba essere punita rimonta ai tempi remoti [...] Da allora molto è mutato nella vita sociale: la donna ha acquistato pienezza di diritti e la sua partecipazione alla vita economica e sociale della famiglia e della intera collettività è diventata molto più intensa, fino a raggiungere piena parità con l'uomo; mentre il trattamento differenziato in tema di adulterio è rimasto immutato.». [...] La Corte ritiene pertanto, che la discriminazione sancita dal primo comma dell'art. 559 del Codice penale non garantisca l'unità familiare, ma sia più che altro un privilegio assicurato al marito; e, come tutti i privilegi, violi il principio di parità.*
- ⇒ **Corte Cost. - Sent. 33/1960:** *Ora, non può essere dubbio che una norma che consiste nello escludere le donne in via generale da una vasta categoria di impieghi pubblici, debba essere dichiarata incostituzionale per l'irrimediabile contrasto in cui si pone*

con l'art. 51, il quale proclama l'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive degli appartenenti all'uno e all'altro sesso in condizioni di eguaglianza. Questo principio è stato già interpretato dalla Corte nel senso che la diversità di sesso, in sé e per sé considerata, non può essere mai ragione di discriminazione legislativa. Una norma che questo facesse violerebbe un principio fondamentale della Costituzione, quello posto dall'art. 3, del quale la norma dell'art. 51 è non soltanto una specificazione, ma anche una conferma.

DISCRIMINAZIONE INDIRETTA

La **regola in astratto è uguale per tutti ma nel concreto ha un effetto discriminatorio** → trattando in modo uguale tutti quanti, l'effetto è in realtà la discriminazione di una categoria che di fatto non è uguale.

- ⇒ **Corte Cost. - Sent. 163/1993:** *«La fondatezza della doglianza deriva dalla corretta applicazione al caso di specie dei criteri di giudizio, indicati al punto precedente, riconducibili al principio di eguaglianza. Nel condizionare la partecipazione al concorso pubblico sopra detto al possesso del requisito fisico di una determinata statura minima, identica per gli uomini e per le donne, il legislatore provinciale ha individuato come destinataria del precetto normativo contestato una generalità di cittadini, senza distinguere all'interno della categoria le persone di sesso femminile da quelle di sesso maschile. Tale classificazione risponde evidentemente a una valutazione legislativa che è basata su un presupposto di fatto erroneo, vale a dire l'insussistenza di una statura fisica mediamente differenziata tra uomo e donna, ovvero è fondata su una valutazione altrettanto erronea, concernente la supposta irrilevanza, ai fini del trattamento giuridico (uniforme) previsto, della differenza di statura fisica ipoteticamente ritenuta come sussistente nella realtà naturale.»*

AZIONI POSITIVE

Quando la storia ha cristallizzato delle discriminazioni, non basta rimuovere le discriminazioni dirette e indirette, ma serve un **intervento mirato**: strumenti senza i quali non si smuoverebbe la realtà sociale, **deroghe all'uguaglianza ma giustificate sul piano storico e di fatto**.

Politica delle discriminazioni alla rovescia → rappresentano una discriminazione che reagisce ad un'altra già intervenuta discriminazione. Es. Quote nelle liste elettorali:

Art. 51: *Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in **condizioni di eguaglianza**, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tal fine **la Repubblica promuove con appositi provvedimenti** le pari opportunità tra donne e uomini.* (legge cost. n. 1/2003)

Legge n. 165 del 2017: prevede meccanismi di garanzia della rappresentanza di genere: rigida alternanza di genere fra i candidati, fissazione del tetto pari al 60% per le candidature dello stesso sesso nei collegi uninominali e per i capilista.

CONTROLLO

- **Carattere Ternario:** diretto a sindacare la disparità di trattamento → norma oggetto di impugnazione, norma parametro (art. 3) e *tertium comparationis*: raffrontando la norma oggetto e la norma assunta come *tertium*, può essere individuata una ragione che giustifica il diverso o uguale trattamento delle situazioni da essa disciplinate?

- **Carattere Binario:** per avere un aggancio con il testo costituzionale nei giudizi di legittimità costituzionale si fa riferimento all'art. 3: veicolo testuale della Costituzione con cui ragionevolezza e proporzionalità entrano nel giudizio costituzionale.

Giudizio di Proporzionalità: la Corte usa il criterio di proporzionalità, di derivazione europea, solo da tempi recenti → **Corte Cost. - sent. 20/2019:** *il limite deve essere costruito in modo da non comprimere in modo innecessario il diritto in gioco, di cui deve essere in ogni caso fatto salvo il nucleo essenziale. Si avvale del test di proporzionalità, che «richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi.*

Test di proporzionalità:

- 1) C'è limitazione o restrizione del diritto?
- 2) Esiste un obiettivo legittimamente perseguito che giustifichi la limitazione?
- 3) La limitazione è idonea al perseguimento dell'obiettivo? Verifica del nesso di causalità, ossia dell'idoneità del mezzo rispetto al fine.
- 4) Proporzionalità in senso stretto - *least restrictive means* (analisi di costi e benefici): il mezzo proposto dal legislatore è quello meno invasivo dei diritti della persona o poteva essere trovato un mezzo meno incidente sui diritti?

→ **LIMITAZIONE, OBIETTIVO, NESSO IDONEO, LIMITE NECESSARIO PER L'OBIETTIVO**

Giudizio di Ragionevolezza: principio di eguaglianza ragionevole: ogni parificazione o distinzione di trattamento deve essere razionalmente giustificata → *la legge deve trattare in modo eguale situazioni ragionevolmente eguali e in modo diverso situazioni ragionevolmente diverse* (vietate leggi ingiustificatamente purificatorie o discriminatorie). È uno strumento di derivazione anglosassone che è arrivato anche in Italia. La Corte lo ha fatto confluire insieme con il giudizio di proporzionalità nel cosiddetto test di proporzionalità: di matrice tedesca, ha a che fare con la considerazione di quanto lo Stato possa entrare nella questione dei diritti dell'uomo. È necessario valutare la ratio della norma e la non arbitrarietà delle scelte legislative. **Corte cost., sent. n. 1 del 1987**

Bilanciamento/ ragionevolezza	Proporzionalità
Matrice: Uk-USA, pragmatico	Matrice: Germania, regionale
- Ragionevolezza - Intermediate scrutiny - Strict scrutiny	1. Limitazioni/ restrizione di un diritto fondamentale 2. Obiettivo legittimo 3. Nesso di causalità/ idoneità 4. Least restrictive means: proporzionalità in senso stretto

Lezione 15/04/2024 da pag. 71 a pag. 89; da pag. 145 a 147; da pag. 196 a pag. 199.

IL DIRITTO INTERNAZIONALE

Il diritto non è esclusiva dello Stato: ogni corpo sociale organizzato può dare origine a un proprio ordinamento giuridico. Questo porta alla necessità di regolare i rapporti tra diversi ordinamenti, e in particolare tra quelli sovrani, come gli Stati.

Il **diritto internazionale**, insieme delle norme che disciplinano i rapporti tra gli Stati, nasce proprio per regolare la comunità degli Stati, affermatasi con la **Pace di Vestfalia** (1648), considerata l'origine sia dello Stato sovrano moderno sia dell'ordinamento internazionale. Questo ordinamento ha caratteristiche molto diverse da quelli statali: non c'è un'autorità superiore agli Stati, non esiste un legislatore centrale, e le norme si formano per consuetudine (diritto internazionale generale) o tramite accordi tra Stati (diritto internazionale pattizio, regolato dalla Convenzione di Vienna del 1969).

L'ordinamento internazionale è spesso definito “*anarchico*”, perché non ha una struttura gerarchica centrale e manca di meccanismi efficaci e universali per risolvere le controversie o imporre il rispetto delle norme. In passato, ogni Stato poteva ricorrere all'autotutela, anche con mezzi coercitivi. Oggi l'uso della forza è vietato (tranne che per legittima difesa), ma il rispetto di questo divieto è difficile da garantire, a causa delle forti disparità di potere tra gli Stati, che compromettono la reale uguaglianza tra i soggetti del diritto internazionale.

I soggetti del diritto internazionale

- **Stati**
- **Organizzazioni internazionali:** accordo tra stati che disciplinano i loro rapporti in base ad ambiti di competenza. Poiché gli stati sono sovrani era necessario il consenso di tutti gli stati per attuare un progetto → ONU, Consiglio d'Europa, Unione europea, Nato, Banca Mondiale
- **Organizzazioni non governative:** non hanno un'organizzazione statuale ma una dimensione transnazionale. Perseguono determinati fini specifici, al massimo sono ordinamenti speciali, si occupano per esempio di supporto all'infanzia o sanità nei luoghi esposti alla guerra → Croce Rossa, Greenpeace, Amnesty International, altri...

In questo periodo storico appaiono soggetti non statuali ma che sono in grado di influenzare l'applicazione di determinate regole giuridiche o le scelte degli Stati.

→ **Diritto e globalizzazione:** superamento dei tradizionali rapporti fra enti statuali e comparsa di nuovi soggetti. I nuovi soggetti di un diritto 'globalizzato' sono:

- **Imprese multinazionali:** influenzano gli Stati scegliendo dove aprire le loro sedi. Lo Stato guadagna benessere poiché l'impresa offre lavoro, in cambio chiede vantaggi allo Stato. *Arbitrato...*
- **Agenzie di rating:** imprese private che offrono un servizio di consulenza finanziaria che consiste in una valutazione sulla capacità di un certo debitore di assolvere alle obbligazioni. Vi è anche un regolamento europeo che vieta a queste agenzie di indicare nel report scelte di indirizzo politico.
- **Standard setter bodies:** il ruolo è quello di adottare una serie di standard non vincolanti per i destinatari che operano in quel settore ma che hanno un effetto persuasivo che esercitano nei confronti degli operatori influenzandoli in modo quasi totale.

Gli individui sono esclusi dal diritto internazionale, nel diritto penale per esempio viene considerato solo in seguito alla Seconda guerra mondiale.

Rapporti tra ordinamento interno e ordinamento internazionale

Nel rapporto tra ordinamento internazionale e ordinamento italiano si distinguono due concezioni: quella monista e quella dualista. La concezione monista tende a unificare i due ordinamenti, dando il primato a uno dei due (per esempio, per Kelsen ha prevalenza quello internazionale). Al contrario, la concezione dualista, prevalente in Italia e sostenuta anche dalla Corte costituzionale, li considera distinti e autonomi: ciascun ordinamento valuta in modo indipendente ciò che è giuridicamente rilevante.

- **Monismo** (Kelsen, Verdross): unico sistema giuridico con prevalenza del diritto internazionale. → si tratta di individuare dove collocare le regole del diritto internazionale rispetto a quello interno, senza bisogno di recepimento, cioè di riconoscere come fonte un altro ordinamento rispetto a quello interno. In questo caso non è necessario perché le norme del diritto internazionale entrano automaticamente dentro quello interno.
- **Dualismo** (Triepel, Anzilotti): distinzione degli ordinamenti giuridici (internazionale e nazionale) → poiché i due ordinamenti sono diversi e distinti, affinché una regola internazionale entri in quello interno, è necessario un atto di recepimento o una forma di rinvio di quello interno all'ordinamento internazionale.

L'Italia è un paese a tradizione dualista: ciò implica la necessità di adeguamento o adattamento dell'ordinamento nazionale a quello internazionale.

Dal punto di vista dell'ordinamento italiano, lo Stato contrae obblighi internazionali attraverso consuetudini o accordi (**trattati o accordi in forma semplificata**). I trattati, dopo essere firmati dal governo (generalmente tramite il ministro degli esteri), devono essere ratificati per diventare vincolanti. La ratifica è un atto del presidente della Repubblica, ma in alcuni casi richiede l'autorizzazione del Parlamento con legge di autorizzazione (art. 80 Cost.). Questo vale per trattati politici, che prevedano arbitrati internazionali, modifiche al territorio, impatti sul bilancio statale o modificazioni di leggi.

Tuttavia, non sempre è chiaro cosa si intenda per "trattato politico", e in pratica diversi accordi politici sono stati conclusi dal governo senza ratifica e quindi senza legge autorizzativa (come nel caso delle basi militari concesse agli USA o il memorandum Italia-Libia del 2017).

LE FONTI ESTERNE

Le fonti esterne riconosciute sono norme provenienti da ordinamenti giuridici diversi da quello italiano, che entrano a far parte del nostro sistema perché questo, a partire dalla Costituzione, ne riconosce la capacità di produrre effetti giuridici interni. Il rinvio a queste fonti può avvenire in due modi: attraverso un **rinvio mobile**, che accoglie tutte le norme future prodotte dalla fonte esterna (come accade con il diritto internazionale consuetudinario tramite l'art. 10, primo comma della Costituzione), oppure attraverso un **rinvio fisso**, che recepisce una norma specifica, generalmente tramite legge di esecuzione, come nel caso dei trattati internazionali.

Le norme interne che consentono questo rinvio sono considerate fonti sulla produzione del diritto, mentre le fonti esterne riconosciute diventano fonti di produzione. Nonostante non

provengano da organi dello Stato, esse assumono piena efficacia normativa nell'ordinamento, in virtù del principio di apertura sancito dalla Costituzione italiana. Tuttavia, l'ingresso delle norme esterne incontra dei limiti, noti come **controlimiti**, che corrispondono ai **principi supremi dell'ordinamento** e ai **diritti inviolabili della persona**. Un esempio emblematico è la **sentenza n. 238 del 2014**, con cui la Corte costituzionale ha impedito l'applicazione di una norma consuetudinaria internazionale che avrebbe imposto l'immunità giurisdizionale a uno Stato estero per crimini di guerra, ritenendola in contrasto con il diritto delle vittime di ottenere giustizia. Su questo caso, la Corte è tornata nel 2023, chiarendo che i controlimiti si applicano alla fase di giudizio, ma non a quella esecutiva.

Anche il diritto internazionale privato opera un rinvio all'ordinamento straniero, per disciplinare situazioni che presentano elementi di estraneità rispetto all'Italia. Queste norme, contenute in leggi nazionali e regolamenti europei, individuano la legge applicabile caso per caso, ma pongono dei limiti: la legge straniera non si applica se esistono norme italiane inderogabili o se i suoi effetti risultano contrari all'ordine pubblico, cioè ai principi fondamentali del nostro ordinamento.

La Costituzione italiana e il diritto internazionale

Lo Stato, quando sottoscrive un trattato internazionale, si obbliga a conformarsi sul piano internazionale, ma sul piano interno resta libero di decidere come e se adattare il proprio ordinamento. Tuttavia, se non lo fa, viola il diritto internazionale, pur senza che nessuno possa imporgli direttamente l'adattamento.

L'adattamento del diritto italiano agli obblighi internazionali avviene in tre modi:

1. **Procedimento ordinario**: il legislatore adotta leggi interne che introducono o modificano norme per rispettare il trattato, con contenuti formulati dallo Stato.
2. **Ordine di esecuzione**: è la modalità più usata. Una legge autorizza la ratifica del trattato e ne dispone l'esecuzione integrale tramite una formula standard. Il testo del trattato viene allegato e diventa direttamente efficace. Le eventuali modifiche del trattato richiedono un nuovo ordine, e se il trattato cessa, cessano anche le norme interne collegate.
3. **Adattamento automatico**: si applica solo al diritto internazionale consuetudinario. Non serve una legge per il recepimento perché l'art. 10 della Costituzione prevede che l'ordinamento italiano si conformi automaticamente a queste norme. Il rinvio è *"mobile"*: le norme internazionali evolvono e si integrano direttamente nel sistema italiano, ma sempre nel rispetto dei principi fondamentali della Costituzione e dei diritti inviolabili.

Questo meccanismo crea un equilibrio tra apertura all'ordinamento internazionale e tutela della sovranità e dei valori costituzionali.

Le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute, cui si riferisce l'**art. 10** della Costituzione italiana, sono regole valide per tutta la comunità internazionale, anche al di fuori dei trattati. Tra queste, oltre al principio *"pacta sunt servanda"*, ci sono il principio di uguaglianza sovrana degli Stati, l'immunità diplomatica, il divieto della schiavitù, della pirateria, dell'uso della forza armata e di azioni lesive verso altri Stati.

Art. 10

L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale

generalmente riconosciute.

La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Non è ammessa l'extradizione dello straniero per reati politici.

Art. 11

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

Art. 10: che significa “*si conforma*” e cosa si intende per “norme di diritto internazionale generalmente riconosciute”?

Art. 11: l'Italia ripudia la guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali. *Consente* in condizioni di parità con gli altri Stati alle limitazioni di sovranità necessarie... Sono uguali? Dove sta la differenza? → il termine *si conforma* è stato scelto per dare automaticamente effetto alle norme di diritto internazionale.

Fonti del diritto internazionale

- **Consuetudini** → rinvio mobile (o recettizio) ex art. 10 “trasformatore permanente” o adattamento automatico
- **Trattati o convenzioni** (bilaterali o multilaterali) → Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati 1969 per modalità di elaborazione, sottoscrizione, riserve, validità, interpretazione dei trattati.

L'art. 10 riguarda quindi le consuetudini, l'art. 11 deriva da trattati.

Consuetudini internazionali

Come per le altre consuetudini:

- Elemento oggettivo (ripetizione nel tempo - diuturnitas)
- Elemento soggettivo (convincimento che il comportamento sia conforme al diritto, opinio iuris ac necessitatis)

Recepimento a livello costituzionale – valore costituzionale delle consuetudini

Sent. n. 48 del 1979 della Corte costituzionale:

«Occorre comunque affermare, più in generale, per quanto attiene alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute che venissero ad esistenza dopo l'entrata in vigore della Costituzione, che il meccanismo di adeguamento automatico previsto dall'art. 10 Cost. non potrà in alcun modo consentire la violazione dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale» (parametro interposto di legittimità costituzionale).

Limite: **principi supremi dell'ordinamento:** (immunità diplomatica e diritto di difesa)

→ v. anche sentenza 238/2014 (‘Ferrini’)

- **Acta jure gestionis:** atti compiuti da uno Stato nell'esercizio della sua sovranità, quindi atti pubblicistici, come quelli legislativi, giudiziari, fiscali o militari. Si tratta di manifestazioni dell'autorità sovrana, e proprio per questo motivo godono

dell'immunità dalla giurisdizione di altri Stati: non possono essere oggetto di giudizio davanti ai tribunali di uno Stato diverso da quello che li ha compiuti.

- **Acta jure imperii:** atti posti in essere da uno Stato non nella sua veste sovrana, ma come soggetto che opera nel commercio o nelle relazioni private, alla pari degli altri. Rientrano in questa categoria, ad esempio, la stipula di contratti commerciali, l'acquisto di beni o servizi, l'assunzione di personale. Per questo tipo di atti, lo Stato può essere assoggettato alla giurisdizione di un altro Stato, poiché non si avvale della sua autorità sovrana ma agisce come un privato.

Trattati

A volte le regole consuetudinarie vanno incontro ad un fenomeno di cristallizzazione: nasce come consuetudine ma viene trasformata in un trattato.

Può avvenire anche il fenomeno contrario.

- **art. 87:** potere di ratifica → Presidente della Repubblica
- **art. 80:** legge di autorizzazione alla ratifica, che contiene anche l'ordine di piena e intera esecuzione del Trattato, che opera come "trasformatore" del trattato in legge interna

Art. 80:

«Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi» (riserva di legge formale)

→ Se il trattato cambia è necessario un nuovo atto dello Stato, l'accordo tra le parti e non vi è automaticamente il recepimento: **rinvio fisso** (mentre quello consuetudinario è mobile, si conforma automaticamente).

La ratifica al trattato è l'atto formale con cui si riconosce validità al trattato in questione, ogni Stato ha un proprio procedimento, il nostro è regolato dall'art. 80.

Legge n. 90 del 2022: Ratifica ed esecuzione del Trattato tra la Repubblica italiana e la Repubblica francese per una cooperazione bilaterale rafforzata

Art. 1: Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare il Trattato tra la Repubblica italiana e la Repubblica francese per una cooperazione bilaterale rafforzata, fatto a Roma il 26 novembre 2021.

Art. 2: Ordine di esecuzione 1. Piena ed intera esecuzione è data al Trattato di cui all'articolo 1, a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, in conformità a quanto disposto dall'articolo 12 del Trattato stesso.

Art. 3: Clausola di invarianza finanziaria 1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. 2. Le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione dei compiti derivanti dalla presente legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Art. 4: Entrata in vigore 1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Con legge costituzionale n. 1 del 2001 è stato modificato l'art. 117:

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Sentenze gemelle nn. 348 e 349 del 2007, riferite alle norme Convenzione europea dei diritti dell'uomo: fonti interposte

«[...] non significa che le norme della Cedu [...] acquistano la forza delle norme costituzionali e sono perciò immuni dal controllo di legittimità costituzionale di questa Corte». Vi è

«l'obbligo del legislatore ordinario di rispettare dette norme, con la conseguenza che la norma nazionale incompatibile con la norma della Cedu e dunque con gli obblighi internazionali di cui all'art. 117, primo comma, viola per ciò stesso tale parametro costituzionale».

Successiva precisazione sentenza n. 49 del 2015.

APPROFONDIMENTO

Dopo la Seconda guerra mondiale, il diritto internazionale si è profondamente evoluto, soprattutto in funzione della tutela dei diritti umani, superando la visione statocentrica e riconoscendo anche gli individui come soggetti di diritto internazionale. Questa svolta si fonda su concezioni neo-giusnaturalistiche, che affermano l'esistenza di diritti umani inalienabili da tutelare a livello globale.

Numerosi trattati e dichiarazioni internazionali, come la "[Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948](#)" e i due "[Patti del 1966](#)", hanno formalizzato questi diritti. Importante è anche il diritto internazionale umanitario, che si applica nei conflitti armati e tutela civili e militari, come stabilito dalle "Convenzioni di Ginevra del 1949" e dai Protocolli successivi.

Sul piano processuale, sono stati istituiti **tribunali internazionali** per punire crimini gravi, come quelli commessi nella ex Jugoslavia e in Ruanda, da cui è nata la "[Corte penale internazionale](#)" (Statuto di Roma, 1998). Questa Corte permanente giudica persone accusate di genocidio, crimini contro l'umanità, crimini di guerra e aggressione, ma interviene solo se gli Stati non agiscono.

Un ruolo fondamentale è svolto anche dalla "[Corte europea dei diritti dell'uomo](#) (Corte di Strasburgo)", che applica la **CEDU** (Convenzione europea del 1950) e permette ai singoli di agire contro gli Stati.

Si discute inoltre se le norme pattizie sui diritti umani, pur vincolando solo gli Stati firmatari, possano considerarsi parte del diritto internazionale generale. Si riconosce inoltre che anche i **singoli** possano essere **titolari di diritti e responsabili penalmente davanti a corti internazionali**. Questo rafforza la tendenza a superare i limiti tradizionali dell'ordinamento internazionale, come l'assenza di un'autorità sovranazionale effettiva.

L'**ONU** è l'organizzazione internazionale più importante, nata nel 1945 con la Carta di San Francisco per mantenere la pace e promuovere la cooperazione tra gli Stati. È composta da 193 membri e ha sei organi principali:

- **Assemblea generale**, che prende decisioni (non vincolanti) su varie questioni internazionali;
- **Consiglio di sicurezza**, responsabile della pace, con 15 membri (5 permanenti con diritto di veto: USA, Russia, Cina, Francia, Regno Unito);
- **Segretariato**, guidato dal Segretario generale;
- **Consiglio economico e sociale**, per il coordinamento delle politiche sociali ed economiche;
- **Corte internazionale di giustizia**, per le controversie tra Stati;
- **più varie agenzie specializzate collegate** (es. OMS, FAO, FMI).

Secondo la [Carta ONU](#), l'uso della forza è vietato tranne che per legittima difesa o su autorizzazione del Consiglio di sicurezza, che può decidere interventi militari solo se tutti i membri permanenti sono d'accordo. Tuttavia, gli Stati non hanno mai messo le loro forze armate direttamente a disposizione dell'ONU, quindi in pratica le missioni si basano su contingenti nazionali volontari.

Durante la Guerra Fredda, il Consiglio fu spesso paralizzato dai veti, con poche eccezioni (es. Corea nel 1950). Solo dopo la fine del conflitto tra blocchi sono aumentati gli interventi autorizzati. In alcuni casi l'intervento ha generato controversie:

→ L'ONU ha cercato di centralizzare l'uso della forza per garantire la pace, ma i limiti strutturali del Consiglio di sicurezza e gli interessi degli Stati membri ne compromettono spesso l'efficacia.

L'articolo 11 della Costituzione italiana è il fondamento della politica estera e militare del nostro Paese: l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa e risoluzione delle controversie internazionali, ma

ammette lo stato di guerra (art. 78) per difesa e consente limitazioni di sovranità per la pace e giustizia tra le nazioni, promuovendo le organizzazioni internazionali.

In questo contesto si colloca l'adesione all'ONU nel 1955 e la partecipazione alle missioni militari internazionali: queste sono considerate legittime se autorizzate dall'ONU. Tuttavia, alcuni interventi come quello in Kosovo nel 1999 e l'appoggio alla guerra in Iraq nel 2003 hanno suscitato polemiche per l'assenza di mandato ONU.

La legge 145/2016 disciplina le missioni militari italiane all'estero, prevedendo decisioni del governo e autorizzazione annuale del Parlamento, che controlla anche il rispetto delle regole di ingaggio.

Diversa è la questione dell'invio di armi all'Ucraina, autorizzato dal 2022 con decreti-legge e risoluzioni parlamentari: viene considerato conforme all'art. 11 perché si tratta di aiuti a un paese aggredito, nel rispetto della Carta ONU, e non comporta uno stato di belligeranza per l'Italia.

Parallelamente all'ONU, si sono affermate organizzazioni regionali come la **NATO**, a cui l'Italia aderisce dal 1949. Il principio centrale del Trattato è la difesa collettiva (art. 5). Dopo la Guerra fredda, la NATO ha avviato interventi anche non previsti originariamente, in Bosnia, Kosovo, Afghanistan e Libia, spesso con mandato ONU.

La crisi con la Russia, culminata nell'invasione dell'Ucraina nel 2022, ha rafforzato la NATO e portato all'adesione di Finlandia e Svezia. L'Alleanza ha potenziato la propria presenza militare in Europa orientale, riaffermando il suo ruolo difensivo.

LA CONDIZIONE GIURIDICA DELLO STRANIERO

Lo straniero è chi non ha cittadinanza italiana né di uno Stato dell'UE. La sua condizione giuridica è regolata dalla legge nel rispetto delle norme internazionali (art. 10.2 Cost.). La disciplina sull'immigrazione si è sviluppata a partire dagli anni Ottanta, fino a confluire nel Testo Unico del 1998, modificato più volte. Esso distingue tra stranieri comunque presenti e stranieri regolari, titolari di permesso di soggiorno (ordinario o Ue di lungo periodo, quest'ultimo subordinato a requisiti specifici).

Gli stranieri godono dei diritti inviolabili riconosciuti alla persona (art. 2 Cost.), anche se irregolari, come i diritti civili, l'accesso alla giustizia, cure sanitarie urgenti, istruzione per i minori. Gli stranieri regolari hanno anche diritti sociali, mentre ai lavoratori è garantita piena parità rispetto agli italiani. Di conseguenza, la clausola di reciprocità dell'art. 16 delle preleggi è oggi superata. La Corte costituzionale ha più volte ribadito l'intangibilità di questi diritti, anche in ambiti sensibili come la salute, il matrimonio e il diritto penale.

Art. 10

La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Non è ammessa l'extradizione dello straniero per reati politici.

Tale articolo si occupa:

- **Ingresso:** diritto di asilo (o condizione di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra)
- **Condizione giuridica dello straniero:** riserva di legge e conformità all'ordinamento internazionale → anche qui abbiamo una conformità ai trattati internazionali.

L'art. 10.3 Cost. riconosce il **diritto d'asilo** a chi è impedito nel proprio paese nell'esercizio delle libertà democratiche. Tuttavia, manca una legge organica di attuazione e la giurisprudenza ha spesso assimilato il diritto d'asilo allo status di rifugiato previsto dalla

Convenzione di Ginevra. Il rifugiato è chi teme persecuzioni per motivi di razza, religione, nazionalità, gruppo sociale o opinioni politiche. Accanto allo status di rifugiato, la normativa Ue ha introdotto la protezione sussidiaria per chi rischia danni gravi in caso di rimpatrio (es. torture, conflitti armati). Esisteva anche una protezione umanitaria, oggi sostituita da una protezione speciale in casi estremi. Le regole su quale Stato Ue debba esaminare le domande di asilo sono definite dal nuovo regolamento 2024/1351, che ha aggiornato il sistema di Dublino, introducendo un meccanismo di solidarietà obbligatoria tra Stati membri.

L'extradizione è ammessa, salvo per reati politici (art. 10.4 Cost.), tranne in casi di genocidio. L'espulsione può avvenire per motivi di ordine pubblico, per soggiorno irregolare o su decisione del giudice. Il decreto del prefetto è immediatamente esecutivo ma impugnabile, e il questore lo esegue con accompagnamento alla frontiera se necessario. In attesa, lo straniero può essere trattenuto in un centro fino a 18 mesi, ma nel rispetto della dignità umana. Diverso è il respingimento alla frontiera, immediato per chi non ha i requisiti di ingresso, sempre nel rispetto del principio di non-refoulement (divieto di espulsione verso paesi pericolosi).

Ingresso e uscita dal territorio

Diritto a emigrare

- **art. 16, comma 2, Cost.:** Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge.
- **Art. 13 Dichiarazione Universale diritti dell'uomo:** Ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato. Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese.

Diritto a immigrare

- Per i rifugiati o richiedenti asilo: Diritto di asilo ex art. 10 Cost.
- Per gli altri valgono le regole legislative e dell'Unione europea, no diritto costituzionale all'ingresso nel territorio: ingresso per ragioni di salute, di lavoro, ricongiungimento familiare, «protezione internazionale», che possono variare nel tempo.

«Lo Stato non può infatti abdicare al compito, ineludibile, di presidiare le proprie frontiere: le regole stabilite in funzione d'un ordinato flusso migratorio e di un'adeguata accoglienza vanno dunque rispettate, e non eluse, [...] essendo poste a difesa della collettività nazionale e, insieme, a tutela di coloro che le hanno osservate e che potrebbero ricevere danno dalla tolleranza di situazioni illegali» (sent. 353 del 1997).

Un altro diritto garantito dalla Costituzione quindi è la **libertà di circolazione**, sancita dall'**articolo 16**: «Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o sicurezza. Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge». → il diritto all'espatrio e al rimpatrio è garantito, purché siano rispettate le prescrizioni formali previste, come il possesso di documenti validi per l'espatrio.

Anche il diritto internazionale riconosce la libertà di movimento. L'**articolo 13 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo** (adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1948) stabilisce che:

1. «Ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ciascuno Stato»;
2. «Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio Paese».

Questi principi non sono vincolanti in senso stretto: tale dichiarazione, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, non ha la stessa valenza di un trattato firmato dagli Stati. Pertanto, pur avendo un valore dichiarativo e persuasivo, non è direttamente efficace nell'ordinamento degli Stati membri.

Rappresentano però un riferimento fondamentale per l'interpretazione dei diritti individuali e sono ormai considerati parte integrante del patrimonio giuridico condiviso a livello internazionale.

Condizione giuridica dello straniero

«La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo» (art. 2)

«Tutti i cittadini sono eguali davanti alla legge» (art. 3)

Corte costituzionale sent. n. 120 del 1967

Estensione allo straniero del principio di eguaglianza (art. 3), in forza della lettura dell'art. 2 e dell'art. 10 Cost.

Corte costituzionale sent. n. 104 del 1969

*«La riconosciuta **eguaglianza** di situazioni soggettive nel campo della titolarità dei diritti di libertà non esclude affatto che, nelle situazioni concrete, non possano presentarsi, fra soggetti uguali, differenze di fatto che il legislatore può apprezzare e regolare nella sua discrezionalità, la quale non trova altro limite se non nella razionalità del suo apprezzamento. Ora, nel caso, non può escludersi che, tra cittadino e straniero, benché **uguali nella titolarità di certi diritti di libertà**, esistano **differenze di fatto che possano giustificare un loro diverso trattamento** nel godimento di quegli stessi diritti»*

→ non si esclude che nelle situazioni concrete possano presentarsi differenze di fatto benché uguali nella titolarità di certi diritti di libertà associati alla dignità umana (= diritti inviolabili).

Distinzioni vietate: l'aggravante di clandestinità

Nella sentenza n. 249 del 2010 la Corte costituzionale dichiara costituzionalmente illegittima l'«aggravante di clandestinità», che assoggettava a una pena più grave colui che avesse commesso un qualunque reato se il soggetto che commetteva il fatto si trovava sul territorio dello stato illegalmente.

«[...] una presunzione generale ed assoluta di maggiore pericolosità dell'immigrato irregolare, che si riflette sul trattamento sanzionatorio di qualunque violazione della legge penale da lui posta in essere [...] diventa uno "stigma", che funge da premessa ad un trattamento penalistico differenziato del soggetto [...]

L'art. 25, secondo comma, Cost., pone il fatto alla base della responsabilità penale e prescrive pertanto, in modo rigoroso, che un soggetto debba essere sanzionato per le condotte tenute e non per le sue qualità personali»

→ punire la condotta senza preoccuparsi delle qualità personali.

Circa quindici anni fa, la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della fattispecie di «**ingresso illegale**» nel territorio italiano. In particolare, si

trattava di valutare se fosse compatibile con i principi costituzionali prevedere una sanzione penale per il solo fatto di accedere al territorio dello Stato senza i requisiti previsti dalla legge. Il punto centrale era: può lo Stato punire penalmente un cittadino straniero solo per il fatto di essere entrato irregolarmente nel Paese, senza alcun ulteriore comportamento lesivo?

Contestualmente, la Corte fu chiamata anche a valutare la cosiddetta “**aggravante di clandestinità**”, una disposizione normativa che prevedeva un aumento di pena per qualunque reato commesso da una persona che si trovasse in condizioni di soggiorno irregolare.

In sostanza, questa aggravante faceva sì che chiunque commettesse un reato, anche di natura completamente estranea alla tematica migratoria, potesse subire una pena più severa semplicemente perché si trovava irregolarmente sul territorio italiano.

La Corte costituzionale, pur riconoscendo che lo Stato ha il legittimo interesse a controllare l'accesso e la permanenza sul proprio territorio, in funzione di tutela dell'ordine pubblico, della sicurezza e del rispetto delle leggi, ha sottolineato che l'irregolarità del soggiorno non può, di per sé, giustificare un trattamento penalmente più grave. L'aggravante di clandestinità, infatti, finiva per introdurre una presunzione discriminatoria: la mera condizione amministrativa del soggetto diventava elemento di colpevolezza aggiuntiva, senza un reale nesso con la pericolosità del fatto compiuto.

Altre distinzioni tra cittadini e stranieri

- **Diritti politici** → spettano al cittadino ed entro certi limiti al cittadino europeo
- **Diritti di difesa** → spettano a tutti anche stranieri irregolari
- **Altri diritti, anche sociali** → variamente modulati dal legislatore anche in ragione della permanenza sul territorio: la Corte tende a garantire a tutte, indistintamente le persone presenti sul territorio i diritti che riguardano i bisogni primari della persona: salute, assistenza per invalidi e minori, abitazione, usando più il criterio della residenza che quello della cittadinanza

I cittadini italiani e gli stranieri devono essere considerati sullo stesso piano almeno per quanto riguarda il riconoscimento dei diritti fondamentali. Tuttavia, esiste una sorta di stratificazione dei diritti e delle tutele che riflette la diversa posizione giuridica dei soggetti. Alla base ci sono i **diritti fondamentali della persona**, riconosciuti a tutti, compresi gli stranieri irregolari, in quanto diritti inviolabili che spettano a ogni essere umano. Si tratta di esigenze essenziali legate, ad esempio, alla salute, all'istruzione di base, alla dignità personale. A un livello successivo, troviamo una serie di **benefici e diritti aggiuntivi** riconosciuti agli stranieri che si trovano regolarmente sul territorio dello Stato. Questi includono, ad esempio, l'accesso a prestazioni sociali, lavorative e abitative, a condizione che siano in possesso di un permesso di soggiorno valido.

Infine, vi sono i **diritti politici**, che rappresentano la forma più diretta di appartenenza alla comunità statale. Il diritto di voto e la possibilità di candidarsi alle elezioni nazionali sono riservati esclusivamente ai cittadini italiani, in quanto espressione della sovranità popolare. A livello locale, esistono eccezioni: ad esempio, i cittadini dell'Unione Europea residenti in Italia possono partecipare alle elezioni comunali e circoscrizionali, ma non a quelle parlamentari. La Costituzione italiana, pur non dedicando una disciplina organica agli stranieri, contiene importanti riferimenti ai loro diritti, oltre che ai diritti e doveri dei cittadini.

Lezione 16/04/2025 da pag. 91 a pag. 102, da pag. 111 a pag. 123.

L'Unione Europea: sviluppo storico e istituzioni

L'ordinamento giuridico dell'Unione Europea è di tipo **sovranazionale**, dal punto di vista della propria legittimazione **derivato**, per effetto di una limitazione degli Stati → conseguenze significative sul suo funzionamento.

L'Unione Europea nasce formalmente il **1° novembre 1993** con l'entrata in vigore del **Trattato di Maastricht**, ma il suo percorso parte molto prima, dalla **Dichiarazione Schuman** (1950) e dalla creazione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (**CECA**) nel 1951 tra sei Stati (Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi), per favorire la riconciliazione franco-tedesca dopo le guerre mondiali. → Fase in cui l'Europa si trova in difficoltà, alle prese con la ricostruzione post-guerra.

L'integrazione europea era, sin dall'inizio, un progetto politico, oltre che economico: mentre alcuni volevano fin dall'inizio un'organizzazione di tipo federale, altri puntavano ad un'integrazione graduale partendo proprio dall'ambito economico.

L'idea: la Dichiarazione Schuman (9 maggio 1950)

«L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto. [...] Questa proposta, mettendo in comune le produzioni di base e istituendo una nuova Alta Autorità, le cui decisioni saranno vincolanti per la Francia, la Germania e i paesi che vi aderiranno, costituirà il primo nucleo concreto di una Federazione europea indispensabile al mantenimento della pace.»

→ Schuman appoggia l'idea di un'integrazione graduale, partendo dal settore siderurgico. Primo nucleo necessario al mantenimento della pace. (**art. 11**: riferimento alla pace e alle limitazioni ma non vi era ancora l'idea dell'Unione Europea, si lavora sull'interpretazione fino al 2001.)

Trattato di Parigi (1951): Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (settoriale)

Alta Autorità

- Consiglio dei ministri
- Corte di Giustizia
- Assemblea comune

→ Trattato di Parigi firmato da: Francia, Germania, Italia, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi. La peculiarità è quella per cui vengono istituiti organi all'interno di questa organizzazione che sono in grado di adottare atti vincolanti nei confronti degli Stati membri e si caratterizzano per prevedere una specie di separazione dei poteri tra i loro organi. Proprio per questo viene stabilita un'Alta Autorità.

I Trattati di Roma: la Comunità Economica Europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom) (1957)

Nel 1957, con i **Trattati di Roma**, si creano la Comunità Economica Europea (**CEE**) e l'**Euratom**, con l'obiettivo di costruire un mercato comune, attuare politiche comuni e avviare un'unione sempre più stretta tra i popoli europei. La CEE si dotò di proprie istituzioni legislative (Commissione, Consiglio, Parlamento europeo e Corte di giustizia), inizialmente comuni alle tre Comunità. L'obiettivo era quello di estendere l'esperienza della CECA ad altri settori: mercato comune + energia atomica.

Trattato CEE, art. 2 e 3:

“**Art. 2:** La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano.

Art. 3: Ai fini enunciati all'articolo precedente, l'azione della Comunità importa, alle condizioni e secondo il ritmo previsto dal presente Trattato:

- a) l'abolizione fra gli Stati membri dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative all'entrata e all'uscita delle merci, come pure di tutte le altre misure di effetto equivalente,
- b) l'istituzione di una tariffa doganale comune e di una politica commerciale comune nei confronti degli Stati terzi,
- c) l'eliminazione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali [...]»

→ mercato comune;

→ abolizione dei dazi e delle restrizioni quantitative: aree di libero scambio;

→ uguale politica verso stati terzi: unione doganale

→ libera circolazione di persone, merci, servizi, capitali.

Quindi possiamo definire lo scopo come la creazione di un mercato comune che favorisca la libera circolazione di persone (lavoratori: circolazione di fattori produttivi), merci, servizi e capitali. A complemento di queste vi è l'obiettivo della tutela della concorrenza: costruire le condizioni economiche al fine di permettere a tutti gli Stati membri di accedere al mercato. Ciò viene garantito dalle intese restrittive della concorrenza (accordo per tenere alto il livello dei prezzi, intesa vietata), dal divieto di abuso dominante e dal divieto di aiuti di Stato.

Corte di giustizia

Sentenza Van Gend en Loos (1963):

«la Comunità Economica Europea costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati membri hanno rinunciato, seppure in settori limitati, ai loro poteri sovrani ed al quale sono soggetti non soltanto gli Stati membri, ma pure i loro cittadini».

Sviluppo dei Trattati

Il processo di integrazione avanzò nonostante fasi alterne, con:

- Estensione delle competenze comunitarie,
- Rafforzamento delle istituzioni (es. istituzione del Consiglio europeo nel 1974, elezione diretta del Parlamento dal 1979),
- Primato e applicazione uniforme del diritto comunitario (grazie alla Corte di giustizia),
- Allargamento a nuovi Stati membri (fino a raggiungere 28, salvo poi la Brexit del Regno Unito nel 2020).

Nel seguente modo:

- Trattato Bruxelles sulla fusione degli esecutivi (1965)
- Atto Unico Europeo (1986)
 - maggioranza qualificata
 - formalizzazione Consiglio Europeo

- Trattato di Maastricht (1992)
 - tre pilastri (metodo comunitario vs. intergovernativo)
 - codecisione
 - cittadinanza europea: nasce la cittadinanza europea, importante per il voto
 - Unione economica e monetaria: la moneta unica nasce nel 99
- Trattato di Amsterdam (1997)
 - principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto
- Trattato di Nizza (2001)
- Trattato di Lisbona (2007) → Valore vincolante Carta dei diritti fondamentali

Si uniscono altri Stati: anni 70 Danimarca e Regno Unito, anni 80 altri paesi dell'Europa mediterranea che avevano subito la dittatura militare come Grecia, Spagna e Portogallo. Più Stati entrano più è difficile ottenere una volontà unitaria: con l'Atto Unico Europeo viene stabilita prima la maggioranza qualificata poi formalizzato un consiglio.

Trattato di Maastricht

Con Maastricht, si crea una struttura a tre pilastri: **Comunità Europea, Politica Estera e di Sicurezza Comune, Cooperazione di Polizia e Giudiziaria**. Il primo pilastro (comunitario) era sovranazionale, gli altri due erano intergovernativi. Maastricht pose anche le basi per l'euro, entrato in circolazione nel 2002.

Con il **Trattato di Maastricht** si stabilisce:

- I. PILASTRO: CEE, CECA, EUROTOM → metodo comunitario: vengono uniti i tre trattati come unico **“Trattato sulle Comunità europee”**
 - II. PILASTRO: PESC (= politica estera sicurezza comune) → metodo intergovernativo
 - III. PILASTRO: CPA (cooperazione di polizia e giudiziaria) → metodo intergovernativo
- questi ultimi due sotto un unico trattato **“Trattato sull'Unione europea”**

Trattato di Amsterdam

Nel **trattato di Amsterdam** vengono introdotti dei valori espressi di natura costituzionale → si cominciano ad applicare le tradizioni costituzionali comuni agli stati membri: garanzie come requisito per poter aspirare ad accedere all'Unione europea e allo stesso tempo requisito per rimanere all'interno di essa.

Carta di Nizza

Nel 2000 viene adottata la **Carta di Nizza** (ben diversa dal trattato di Nizza: modifica dei trattati esistenti che nello spirito del trattato di Amsterdam modifica alcune regole di decisione dei meccanismi dell'unione europea). Questa invece è un catalogo dei diritti dei cittadini dell'unione europea sulla base sempre di quelle tradizioni costituzionali comuni e ispirandosi alla carta dei diritti fondamentali dell'uomo, quest'ultima però ha solo valore dichiarativo o pragmatico utilizzata solo con valore interpretativo.

Questo, come gli altri trattati, doveva essere ratificato da tutti gli stati ma Francia ed Irlanda pochi giorni prima per via referendaria respingono la ratifica di tale trattato.

Trattato di Lisbona

Il **Trattato di Lisbona** (2009) supera l'assetto a pilastri, sostituendo la Comunità con l'Unione Europea e riformando profondamente l'ordinamento: oggi l'Unione si basa su due trattati di pari valore, il Trattato sull'Unione europea (TUE) e il Trattato sul funzionamento

dell'Unione europea (TFUE), cui si affianca la *Carta dei diritti fondamentali* (dotata di valore giuridico vincolante).

Nel 2007, il **trattato di Lisbona**, che entrerà in vigore nel 2009, mette sullo stesso piano il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea, organi che rappresentano rispettivamente i cittadini degli stati e gli stati membri, riconosce inoltre valore fondamentale alla carta dei diritti fondamentali che diventa fonte vincolante per l'attività degli stati europei e degli stati che agiscono in funzione di rilevanti obblighi europei. → **importante tutela**. Questo contiene anche un impegno ad aderire alla convenzione europea dei diritti dell'uomo (non è ancora avvenuto).

N.B. Rimane una distinzione tra i due trattati stabiliti da Maastricht ma il trattato sull'unione europea diventa più breve ed entra a far parte delle fonti costituzionali dell'unione (CDFUE); quello sulla comunità europea diventa "**Trattato sul funzionamento dell'unione europea**". Qui viene inserita anche la procedura per uscire dall'unione europea, applicata poi da UK.

Le fasi dell'allargamento

Diverse crisi in questi ultimi anni dovuti all'allargamento dell'UE.

- 1973: Danimarca, Regno Unito, Irlanda
- 1981: Grecia
- 1986: Portogallo e Spagna
- 1995: Austria, Finlandia, Svezia
- 2004: Rep. Ceca, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Ungheria
- 2007: Bulgaria e Romania
- 2013: Croazia
- 2020: Brexit

L'UE attuale (27 Stati) prevede forme di integrazione differenziata (Europa a più velocità) attraverso strumenti come le cooperazioni rafforzate, visibili nell'area Schengen e nell'eurozona.

Dopo l'allargamento dell'Unione europea deciso nei primi anni 2000, si rese evidente la necessità di riformarne assetto e funzionamento. Con la Dichiarazione di Laeken (2001) si avviò un processo volto a rendere l'Unione più efficiente, trasparente e vicina ai cittadini, ipotizzando la stesura di un unico testo costituzionale. A tal fine fu istituita la **Convenzione sul futuro dell'Unione europea**, formata da rappresentanti degli Stati membri, del Parlamento europeo, della Commissione e dei parlamenti nazionali.

La Convenzione elaborò un **Progetto di Costituzione per l'Europa**, firmato nel 2004. Tuttavia, il progetto fallì a causa del rigetto nei referendum in Francia e nei Paesi Bassi. Rimasti irrisolti i problemi di fondo, si tornò al metodo tradizionale: una conferenza intergovernativa portò alla firma del Trattato di Lisbona nel 2007, la cui ratifica si completò dopo un secondo referendum positivo in Irlanda (2009).

Il **Trattato di Lisbona**, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, riprende gran parte del contenuto della fallita Costituzione, ma elimina ogni simbologia "federalista": i trattati preesistenti sono modificati, non sostituiti; si evita ogni riferimento ai simboli dell'Unione; la Carta dei diritti fondamentali è resa vincolante ma non incorporata nel testo; il primato del diritto Ue non è espressamente ribadito, ma solo richiamato tramite una dichiarazione allegata. Inoltre, si abbandonano termini come "leggi" e "leggi quadro", mantenendo "regolamenti" e "direttive", e il "ministro degli affari esteri" viene ridenominato Alto rappresentante dell'Unione.

Così l'Unione, pur mantenendo un impianto riformato e più efficace, si presenta meno marcatamente come un'entità sovranazionale di tipo federale.

LE PRINCIPALI ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Il quadro istituzionale dell'Unione europea è disciplinato dall'art. 13 TUE, dal titolo III del TUE e dal titolo I della parte VI del TFUE. Le istituzioni principali sono:

- **ISTITUZIONI POLITICHE:** Parlamento europeo, Consiglio europeo, Consiglio, Commissione europea (Presidente, Alto Rappresentante).
- **ISTITUZIONI DI CONTROLLO:** Corte di Giustizia dell'UE, Corte dei conti, Banca centrale europea

→ Quadro istituzionale unico ma ruoli e poteri diversi.

Quello dell'UE è un **ordinamento derivato**, non originario perché trae legittimazione da altri che sono gli stati membri. Ad oggi ci sono:

- un organo che rappresenta i cittadini degli stati membri → **Parlamento europeo** che svolge funzioni legislative e di bilancio dell'unione;
- un organo che rappresenta i governi degli stati membri → **Consiglio unione europea** che ha poteri legislativi, di bilancio e anche di rappresentanza.

Inoltre, è composta da:

Consiglio europeo: non ha poteri legislativi ma è l'organo principale che ha funzione di indirizzo, è il consiglio a decidere che postura assumere nei confronti della guerra commerciale o cosa decidere sull'accesso di uno stato nell'unione.

Commissione europea: organo esecutivo, traduce in concreto ciò che detta il consiglio europeo, ma esercita in realtà anche la funzione legislativa.

Altri organi hanno un ruolo di sorveglianza o controllo come la **Corte di giustizia** che ha funzioni giurisdizionali → significativo per l'evoluzione dei rapporti tra diritto dell'unione europea e diritto degli stati membri.

Corte dei conti: simile a quella italiana

Banca centrale europea: assume su di sé una competenza che prima era degli stati membri, cioè la gestione delle politiche economiche.

Il Parlamento europeo

Il **Parlamento europeo** è composto da 720 membri, eletti a suffragio diretto ogni cinque anni. La rappresentanza è degressivamente proporzionale, con minimo 6 e massimo 96 seggi per Stato. Non esiste ancora una legge elettorale uniforme europea, ma vi sono principi comuni come il sistema proporzionale e possibili soglie di sbarramento. I parlamentari sono suddivisi in gruppi politici e lavorano in **20 commissioni**. Il Parlamento ha tre sedi operative: **Strasburgo** (sede ufficiale per le sedute plenarie), **Bruxelles** (commissioni e alcune sessioni) e **Lussemburgo** (segreteria).

Il Parlamento europeo:

- esercita con il Consiglio la funzione legislativa e di bilancio, pur non avendo l'iniziativa legislativa autonoma (può solo chiedere alla Commissione di presentare proposte);
- può eleggere il presidente della Commissione, può costringere la Commissione alle dimissioni, istituire commissioni d'inchiesta, formulare interrogazioni e

raccomandazioni, eleggere il Mediatore europeo e controllare la politica estera e di sicurezza attraverso consultazioni con l'alto rappresentante.

Art. 14, parr. 2-3 TUE: «(2) Il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione. Il loro numero non può essere superiore a settecentocinquanta, più il presidente. La rappresentanza dei cittadini è garantita in modo degressivamente proporzionale, con una soglia minima di sei membri per Stato membro. A nessuno Stato membro sono assegnati più di novantasei seggi.

Il Consiglio europeo adotta all'unanimità, su iniziativa del Parlamento europeo e con l'approvazione di quest'ultimo, una decisione che stabilisce la composizione del Parlamento europeo, nel rispetto dei principi di cui al primo comma.

(3) I membri del Parlamento europeo sono eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto, per un mandato di cinque anni.»

Art. 14, par. 1 TUE: «Il Parlamento europeo esercita, congiuntamente al Consiglio, la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Esercita funzioni di controllo politico e consultive alle condizioni stabilite dai trattati. Elegge il presidente della Commissione.»

Mozione di censura vs la Commissione: 234 TFUE «Se la mozione di censura è approvata a maggioranza di due terzi dei voti espressi e a maggioranza dei membri che compongono il Parlamento europeo, i membri della Commissione si dimettono collettivamente dalle loro funzioni» ???????????

Il Consiglio europeo

Il **Consiglio europeo** è composto dai capi di Stato o di governo degli Stati membri, dal suo presidente, dal presidente della Commissione e dall'alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza; è invitato anche il presidente del Parlamento europeo. Si riunisce almeno due volte ogni sei mesi a Bruxelles, ma in pratica molto più spesso. La presidenza del Consiglio europeo, dal 2009, è permanente, eletta a maggioranza qualificata per due anni e mezzo rinnovabili una sola volta. Il presidente rappresenta l'Unione nelle materie di politica estera e di sicurezza, presiede i lavori, garantisce la coesione e presenta relazioni al Parlamento europeo.

Il Consiglio europeo definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali dell'Unione, senza esercitare funzioni legislative. Le decisioni sono adottate per consenso; solo alcune deliberazioni richiedono voto all'unanimità o a maggioranza qualificata, senza il voto del presidente e del presidente della Commissione.

Art. 15 (2) TUE: “(1) Il Consiglio europeo dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali. Non esercita funzioni legislative.

→ **SUPREMO ORGANO DI INDIRIZZO**

(2) Il Consiglio europeo è composto dai capi di Stato o di governo degli Stati membri, dal suo presidente e dal presidente della Commissione. L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza partecipa ai lavori. → **ORGANO DI STATI**

(3) Il Consiglio europeo si riunisce due volte a semestre su convocazione del presidente. [...]

(4) Il Consiglio europeo si pronuncia per consenso, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente.

(5) Il Consiglio europeo elegge il presidente a maggioranza qualificata per un mandato di due anni e mezzo, rinnovabile una volta. In caso di impedimento o colpa grave, il Consiglio

europeo può porre fine al mandato secondo la medesima procedura.

(6) [...]

Il presidente del Consiglio europeo assicura, al suo livello e in tale veste, la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, fatte salve le attribuzioni dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Il presidente del Consiglio europeo non può esercitare un mandato nazionale.

Il Consiglio

Il **Consiglio** (detto anche Consiglio dell'Unione o Consiglio dei ministri) è composto da un rappresentante ministeriale per ogni Stato membro, autorizzato a impegnare il proprio governo. Si riunisce circa 70-80 volte all'anno a *Bruxelles* o a *Lussemburgo* in diverse "formazioni" secondo le materie trattate. Due formazioni sono previste direttamente dai trattati: il Consiglio «Affari generali» e il Consiglio «Affari esteri». Altre formazioni, stabilite dal Consiglio europeo, sono otto, come l'**Ecofin** (ministri dell'economia e delle finanze). All'interno dell'Ecofin opera l'Eurogruppo, composto dai ministri degli Stati che hanno adottato l'euro.

Il **Consiglio «Affari esteri»** è presieduto dall'alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza, mentre per le altre formazioni la presidenza è a rotazione semestrale tra gli Stati membri, secondo un sistema a "trio" (gruppi di tre Stati che collaborano per 18 mesi).

Il Consiglio:

- esercita, insieme al Parlamento, la funzione legislativa e di bilancio,
- coordina le politiche economiche,
- decide sulle politiche di sicurezza e adotta indirizzi e raccomandazioni agli Stati membri, anche imponendo sanzioni in caso di disavanzi eccessivi,
- assume decisioni politiche estere e di difesa in base agli orientamenti del Consiglio europeo.

La **regola decisionale del Consiglio** è la **maggioranza qualificata**: serve il 55% degli Stati (almeno 15 su 27) rappresentanti almeno il 65% della popolazione; per formare una minoranza di blocco occorrono almeno quattro Stati. In alcuni casi, stabiliti dai trattati (come la politica estera e di difesa, fiscalità, protezione sociale e bilancio a lungo termine), si richiede l'unanimità. L'astensione non impedisce l'adozione della decisione. Le sedute su progetti legislativi sono pubbliche. I lavori preparatori sono affidati al **Coreper**, il comitato dei rappresentanti permanenti degli Stati membri.

Art. 16 (2) TUE: «Il Consiglio è composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato a impegnare il governo dello Stato membro che rappresenta e ad esercitare il diritto di voto» → **UN ORGANO DI STATI**

Art. 16 (6): «Il Consiglio si riunisce in varie formazioni, il cui elenco è adottato conformemente all'articolo 236 TFUE (=decisione Consiglio Europeo a maggioranza qualificata) → **NON È UN ORGANO PERMANENTE**

Il Consiglio «Affari generali» assicura la coerenza dei lavori delle varie formazioni del Consiglio. Esso prepara le riunioni del Consiglio europeo e ne assicura il seguito in collegamento con il presidente del Consiglio europeo e la Commissione.

Il Consiglio «Affari esteri» elabora l'azione esterna dell'Unione secondo le linee strategiche

definite dal Consiglio europeo e assicura la coerenza dell'azione dell'Unione (Presieduto dall'Alto Rappresentante, no rotazione)

Art. 16 (7): «Un comitato dei rappresentanti permanenti dei governi degli Stati membri è responsabile della preparazione dei lavori del Consiglio» (COREPER=rappresentanti diplomatici).

Art. 16(1): «Il Consiglio esercita, congiuntamente al Parlamento europeo, la funzione legislativa e la funzione di bilancio.

Esercita funzioni di definizione delle politiche e di coordinamento alle condizioni stabilite nei trattati.»

Deliberazioni (di regola) a maggioranza qualificata:

✓ 55% degli Stati (=15)

✓ 65% popolazione dell'UE

La Commissione europea

La **Commissione europea** è composta da un commissario per ciascuno stato membro, compreso il presidente e l'alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza. I **commissari** sono scelti in base alla loro competenza generale e al loro impegno europeo, devono essere indipendenti e non possono ricevere istruzioni dai governi nazionali o da altri organismi. Il **presidente della Commissione** è proposto dal Consiglio europeo, tenendo conto dei risultati delle elezioni europee, ed eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono.

Successivamente, il presidente designato, insieme al Consiglio, seleziona gli altri membri della Commissione sulla base di elenchi proposti dagli stati membri; l'intero collegio è poi soggetto all'approvazione del Parlamento europeo. La Commissione resta in carica cinque anni. (La Commissione è nominata a maggioranza qualificata dal Consiglio europeo)

La Commissione è l'**organo esecutivo** dell'Unione europea:

- assicura l'applicazione dei trattati e degli atti adottati dalle istituzioni,
- controlla il rispetto del diritto dell'Unione (e può avviare procedure d'infrazione contro gli stati membri),
- esercita la funzione di iniziativa legislativa presentando proposte al Parlamento e al Consiglio,
- gestisce i programmi e le politiche comuni,
- rappresenta l'Unione a livello internazionale per le materie non coperte dalla politica estera e di sicurezza comune.

→ Le decisioni della Commissione sono adottate collegialmente.

Art. 17 TUE: «(1) La Commissione promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tal fine.

Vigila sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù dei trattati.

Vigila sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea. [...] → **MOTORE DELL'INTEGRAZIONE, RAPPRESENTANTE**

DELL'INTERESSE GENERALE DELL'UNIONE, GUARDIANO DEI TRATTATI

(2) Un atto legislativo dell'Unione può essere adottato solo su proposta della Commissione, salvo che i trattati non dispongano diversamente. [...] → **MONOPOLIO DELL'INIZIATIVA LEGISLATIVA**

(3) Il mandato della Commissione è di cinque anni.

I membri della Commissione sono scelti in base alla loro competenza generale e al loro impegno europeo e tra personalità che offrono tutte le garanzie di indipendenza.

La Commissione esercita le sue responsabilità in piena indipendenza. Fatto salvo l'articolo 18, paragrafo 2, i membri della Commissione non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo. Essi si astengono da ogni atto incompatibile con le loro funzioni o con l'esecuzione dei loro compiti. → **ORGANO DI INDIVIDUI**

- Attualmente composta da 27 membri, tra cui il Presidente e l'Alto rappresentante
- Posizione di primazia del Presidente: cfr. nomina, decide l'organizzazione interna della Commissione e (art. 17 (6) II c.) «Un membro della Commissione rassegna le dimissioni se il presidente glielo chiede»

L'Alto Rappresentante

Art. 18 TUE: «(1) Il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata con l'accordo del presidente della Commissione, nomina l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Il Consiglio europeo può porre fine al suo mandato mediante la medesima procedura.

(2) L'alto rappresentante guida la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione.

Contribuisce con le sue proposte all'elaborazione di detta politica e la attua in qualità di mandatario del Consiglio. Egli agisce allo stesso modo per quanto riguarda la politica di sicurezza e di difesa comune.

(3) L'alto rappresentante presiede il Consiglio «Affari esteri».

(4) L'alto rappresentante è uno dei vicepresidenti della Commissione. Vigila sulla coerenza dell'azione esterna dell'Unione. In seno alla Commissione, è incaricato delle responsabilità che incombono a tale istituzione nel settore delle relazioni esterne e del coordinamento degli altri aspetti dell'azione esterna dell'Unione. [...]»

La Corte di Giustizia

La **Corte di giustizia dell'Unione europea** (art. 19 TUE; artt. 251-281 TFUE) è composta dalla Corte di giustizia e dal Tribunale. La Corte di giustizia è composta da un giudice per ogni stato membro, assistito da avvocati generali (attualmente 11), che presentano conclusioni imparziali motivate sui casi loro assegnati. I giudici e gli avvocati generali sono scelti tra persone che offrono ogni garanzia d'indipendenza e possiedono i requisiti richiesti per le più alte cariche giurisdizionali nei rispettivi paesi o sono giuristi di notoria competenza. I membri della Corte sono nominati di comune accordo dagli stati membri per un mandato di sei anni, rinnovabile. La Corte ha sede a [Lussemburgo](#).

La sua funzione principale è assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati. In particolare:

- giudica i ricorsi per inadempimento promossi contro gli stati membri;
- si pronuncia sui ricorsi in annullamento e sui ricorsi per carenza contro gli atti delle istituzioni europee;
- fornisce interpretazioni vincolanti del diritto dell'Unione su richiesta dei giudici nazionali (rinvio pregiudiziale);
- tratta i ricorsi diretti dei privati cittadini, se ammessi.

L'esercizio delle funzioni giurisdizionali riguarda:

- le controversie sulla competenza delle istituzioni UE,

- il rispetto delle procedure previste dai trattati,
- l'annullamento di atti illegittimi,
- il risarcimento dei danni causati dall'UE.

Il **Tribunale** è competente in primo grado per molte materie, soprattutto i ricorsi dei privati e delle imprese.

La Corte di Giustizia si occupa di:

- **Ricorsi per infrazione,**
- **Ricorsi per annullamento,**
- **Rinvio pregiudiziale** (art. 267 TFUE).

Il rinvio pregiudiziale

Il rinvio pregiudiziale è uno strumento con cui qualsiasi giudice di uno Stato membro, se lo ritiene necessario per emettere una sentenza, può domandare alla Corte di Giustizia di pronunciarsi su:

- l'interpretazione dei Trattati o degli atti dell'UE,
- la validità degli atti dell'UE.

Se il giudice appartiene a una giurisdizione di ultimo grado, il rinvio pregiudiziale diventa obbligatorio.

Su richiesta del giudice nazionale, **la Corte di Giustizia può:**

- decidere se una disposizione del Trattato o di un Regolamento debba essere interpretata in modo tale da escludere una normativa statale in contrasto con essa,
- dichiarare l'invalidità di una direttiva per contrasto con i Trattati o con la Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Dopo la pronuncia della Corte, il giudice nazionale deciderà il caso applicando l'interpretazione fornita.

La Banca centrale europea

La **Banca centrale europea** (art. 13 TUE; artt. 282-284 TFUE) è un'istituzione indipendente con sede a **Francoforte**. Essa, insieme alle banche centrali nazionali degli stati membri che hanno adottato l'euro, costituisce il **Sistema europeo di banche centrali** (SEBC), mentre l'Eurosistema comprende la Bce e le banche dei soli paesi dell'eurozona.

La Bce ha il compito principale di mantenere la stabilità dei prezzi. Essa stabilisce ed attua la politica monetaria dell'eurozona, conduce operazioni sui cambi, detiene e gestisce le riserve ufficiali in valuta estera degli stati membri, promuove il buon funzionamento dei sistemi di pagamento.

Gli organi principali della Bce sono il **Consiglio direttivo** (composto dai membri del comitato esecutivo e dai governatori delle banche centrali dei paesi dell'eurozona), il **comitato esecutivo** e il **Consiglio generale**.

La Corte dei conti

La **Corte dei conti** (art. 13 TUE; artt. 285-287 TFUE) ha sede a **Lussemburgo**. È composta da un membro per ciascuno stato membro, scelto per competenza e indipendenza, nominato di comune accordo dagli stati membri per sei anni.

La Corte dei conti controlla la gestione finanziaria dell'Unione, verificando la legalità e regolarità delle entrate e delle spese, e il buon uso delle risorse finanziarie. Essa presenta una relazione annuale al Parlamento europeo e al Consiglio, e fornisce anche pareri su proposte legislative che abbiano implicazioni finanziarie.

Non ha poteri giurisdizionali, ma il suo lavoro è fondamentale per la trasparenza e il controllo democratico della gestione del bilancio dell'Ue.

Lezione 17/04/2025 da pag. 103 a pag. 111.

L'UNIONE EUROPEA: LE FONTI DEL DIRITTO

Il sistema delle fonti dell'ordinamento dell'UE

- **DIRITTO PRIMARIO:** Trattati (TUE & TFUE) + Carta Dir. Fond. UE
- **DIRITTO SECONDARIO:** Art. 288 (1) TFUE: «Per esercitare le competenze dell'Unione, le istituzioni adottano regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri».

L'ordinamento dell'Unione europea si fonda sui **trattati** stipulati dagli stati membri «per una durata illimitata» (art. 53 TUE; art. 356 TFUE), che costituiscono le **fonti originarie** del diritto dell'Unione. Accanto a essi vi è l'insieme delle norme adottate dalle istituzioni europee secondo i procedimenti stabiliti dagli stessi trattati, formando così le **fonti derivate**.

Entrambe le categorie costituiscono il **sistema delle fonti dell'Unione**, dove le fonti derivate devono rispettare i trattati sia formalmente sia sostanzialmente.

DIRITTO PRIMARIO

I trattati fondamentali sono il **TUE**, composto da 55 articoli suddivisi in 6 titoli, e il **TFUE**, con 358 articoli divisi in 7 parti e 34 titoli, corredati da 37 protocolli e 65 dichiarazioni.

Tra i contenuti principali dei trattati vi sono i valori, gli obiettivi e i principi dell'Unione. In particolare, l'**art. 2 TUE** sancisce il rispetto della dignità umana, libertà, democrazia, eguaglianza, stato di diritto e diritti umani, inclusi quelli delle minoranze. L'**art. 3 TUE** definisce gli obiettivi: promozione della pace, benessere, spazio di libertà, sicurezza e giustizia, mercato interno, sviluppo sostenibile, lotta all'esclusione sociale, rispetto della diversità culturale e linguistica, unione economica e monetaria. L'**art. 4 TUE** afferma il rispetto dell'identità nazionale degli stati e la leale collaborazione. L'**art. 5 TUE** introduce i principi di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità. L'**art. 6 TUE** riconosce la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e l'adesione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Gli **artt. 9 TUE e 18-25 TFUE** stabiliscono l'eguaglianza dei cittadini e la cittadinanza europea. Gli **artt. 10-12 TUE e l'art. 15 TFUE** disciplinano il funzionamento democratico dell'Unione, la partecipazione dei cittadini, la trasparenza e il ruolo dei parlamenti nazionali.

Il rispetto dei valori dell'Unione è anche un requisito per l'adesione di nuovi stati membri (art. 49 TUE) ed è tutelato da un meccanismo previsto dall'art. 7 TUE, che consente al Consiglio di intervenire con misure preventive e, in caso di violazione grave e persistente, anche con la sospensione dei diritti dello stato membro coinvolto.

La **cittadinanza europea**, introdotta dall'art. 9 TUE, **si aggiunge a quella nazionale**. Essa garantisce diritti come la libera circolazione e soggiorno negli stati membri, il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali ed europee nello stato di residenza, il diritto alla protezione diplomatica di qualsiasi stato UE in paesi terzi, il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo, di ricorrere al Mediatore europeo e di ricevere risposte dalle istituzioni europee.

L'**art. 11 TUE** introduce il **diritto di iniziativa dei cittadini europei**, regolato dal Regolamento UE 2019/788: *è possibile chiedere alla Commissione di presentare una proposta legislativa raccogliendo almeno un milione di firme da cittadini di almeno sette stati membri.*

La **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**, avente lo stesso valore giuridico dei trattati (art. 6 TUE), contiene in 54 articoli un elenco ampio e aggiornato di diritti, suddivisi in

sei categorie: dignità, libertà, eguaglianza, solidarietà, cittadinanza e giustizia. **La Carta riconosce i diritti a ogni persona, indipendentemente dalla cittadinanza, eccetto quelli legati direttamente alla cittadinanza UE.**

Le competenze dell'Unione si basano sul **principio di attribuzione** (art. 1 TUE), per cui essa può agire solo nei settori conferiti dagli stati membri. Le competenze si distinguono in:

- **Esclusive** (art. 3 TFUE): settori in cui solo l'Unione può legiferare.
- **Concorrenti** (art. 4 TFUE): settori in cui gli stati possono legiferare solo se l'Unione non è intervenuta.
- **Di sostegno** (art. 6 TFUE): settori in cui l'Unione può solo coordinare o completare l'azione degli stati.

L'azione dell'Unione deve rispettare i **principi di sussidiarietà** e **proporzionalità** (art. 5 TUE). Il principio di sussidiarietà impone che l'Unione intervenga solo se gli obiettivi non possono essere realizzati dagli stati membri, mentre il principio di proporzionalità richiede che l'azione dell'Unione non ecceda quanto necessario. I parlamenti nazionali vigilano sull'applicazione del principio di sussidiarietà (art. 12 TUE e Protocollo n. 2).

L'**art. 352 TFUE** introduce una **clausola di flessibilità**: consente all'Unione di agire anche senza una base giuridica espressa, purché sia necessario per raggiungere gli obiettivi dei trattati e con l'unanimità del Consiglio.

Le **politiche dell'Unione** sono indicate nella parte III del TFUE per quanto riguarda l'azione interna e nella parte V per quanto riguarda l'azione esterna (cooperazione allo sviluppo, aiuto umanitario, politica commerciale comune). La **politica estera e di sicurezza comune** (PESC) è disciplinata dal titolo V del TUE e comprende anche la progressiva definizione di una politica di difesa comune (art. 42 TUE).

Il Trattato di Lisbona ha inoltre esteso le competenze dell'Unione a nuovi settori come energia, turismo, protezione civile e cooperazione amministrativa, e ha europeizzato materie precedentemente regolate in forma intergovernativa, come la cooperazione giudiziaria penale e la cooperazione di polizia. Tali politiche includono la prevenzione del terrorismo e della criminalità transnazionale, il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie, l'armonizzazione delle norme penali e l'attività di organismi come Europol, Eurojust e la Procura europea (EPPO). È prevista anche una politica comune in materia di asilo e immigrazione.

Infine, nei settori di competenza non esclusiva, i trattati prevedono la possibilità di instaurare **cooperazioni rafforzate** tra almeno nove stati membri, previa autorizzazione del Consiglio.

I Trattati

- Sono norme costitutive di un ordinamento giuridico **nuovo** ed **autonomo**, anche se derivato
- Sono frutto della volontà congiunta degli Stati membri
- Non possono essere modificati da parte degli organi comunitari
- Possono essere modificati solo con la procedura dell'art. 48 TUE (**vocazione intergovernativa**)

Procedura ordinaria di revisione dei trattati

Art. 48 TUE

Il governo di qualsiasi Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione possono sottoporre al Consiglio progetti intesi a modificare i trattati. Tali progetti possono, tra l'altro, essere intesi ad accrescere o a ridurre le competenze attribuite all'Unione nei trattati. Tali progetti sono trasmessi dal Consiglio al Consiglio europeo e notificati ai parlamenti nazionali. Qualora il Consiglio europeo, previa consultazione del Parlamento europeo e della Commissione, adotti a maggioranza semplice una decisione favorevole all'esame delle modifiche proposte, il presidente del Consiglio europeo convoca una convenzione composta da rappresentanti dei parlamenti nazionali, dei capi di Stato o di governo degli Stati membri, del Parlamento europeo e della Commissione. In caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, è consultata anche la Banca centrale europea. La convenzione esamina i progetti di modifica e adotta per consenso una raccomandazione a una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri quale prevista al paragrafo 4. Il Consiglio europeo può decidere a maggioranza semplice, previa approvazione del Parlamento europeo, di non convocare una convenzione qualora l'entità delle modifiche non lo giustifichi. In questo caso, il Consiglio europeo definisce il mandato per una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri.

Una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri è convocata dal presidente del Consiglio allo scopo di stabilire di comune accordo le modifiche da apportare ai trattati. Le modifiche entrano in vigore dopo essere state ratificate da tutti gli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.

Qualora, al termine di un periodo di due anni a decorrere dalla firma di un trattato che modifica i trattati, i quattro quinti degli Stati membri abbiano ratificato detto trattato e uno o più Stati membri abbiano incontrato difficoltà nelle procedure di ratifica, la questione è deferita al Consiglio europeo.

Procedura di revisione dei trattati semplificata

Art. 48 TUE

Il governo di qualsiasi Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione possono sottoporre al Consiglio europeo progetti intesi a modificare in tutto o in parte le disposizioni della parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relative alle politiche e azioni interne dell'Unione.

Il Consiglio europeo può adottare una decisione che modifica in tutto o in parte le disposizioni della parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Il Consiglio europeo delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo, della Commissione e, in caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, della Banca centrale europea. Tale decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.

La decisione di cui al secondo comma non può estendere le competenze attribuite all'Unione nei trattati.

DIRITTO SECONDARIO

Per esercitare le competenze attribuitele, l'Unione si avvale degli strumenti previsti dal titolo I della parte VI del TFUE, che disciplina gli atti giuridici dell'Unione. L'**art. 288 TFUE** elenca i principali strumenti normativi: **regolamenti, direttive e decisioni.**

I **regolamenti** sono vere e proprie "leggi" dell'Unione: atti normativi di portata generale, obbligatori in tutti i loro elementi e direttamente applicabili negli Stati membri, senza necessità di recepimento. Possono rivolgersi sia a soggetti pubblici che privati e prevalgono sulle norme interne incompatibili.

Le **direttive** vincolano gli Stati membri riguardo al risultato da raggiungere, lasciando loro la scelta degli strumenti interni più opportuni. Devono essere attuata entro un termine stabilito. Se scaduto il termine, e in presenza di disposizioni incondizionate, chiare e precise che attribuiscono diritti ai singoli, le direttive sono dotate di efficacia diretta: i cittadini possono invocarle davanti ai giudici nazionali e lo Stato non può sottrarsi agli obblighi previsti.

Le **decisioni** possono essere indirizzate a Stati membri o a persone fisiche e giuridiche. Possono avere portata generale oppure disciplinare casi specifici; in quest'ultimo caso si avvicinano agli atti amministrativi. Le decisioni rivolte a Stati membri possono anch'esse essere direttamente efficaci, come le direttive.

Le **raccomandazioni** e i **pareri non sono vincolanti**: hanno solo valore di indirizzo politico e non generano obblighi o diritti per i destinatari.

Le prime sono inviti rivolti agli Stati a tenere un certo comportamento; gli altri esprimono i punti di vista dell'istituzione riguardo una certa questione.

Gli atti giuridici dell'Unione si distinguono ulteriormente in:

- **atti legislativi** (regolamenti, direttive o decisioni) sono adottati tramite procedura legislativa.
- **atti delegati** sono adottati dalla Commissione sulla base di una delega contenuta in un atto legislativo, limitatamente a modifiche o integrazioni non essenziali.
- **atti di esecuzione** sono adottati dalla Commissione laddove la corretta applicazione richieda condizioni uniformi a livello europeo, previa supervisione degli Stati.

Recepimento delle direttive

- Affinché una direttiva abbia effetto a livello nazionale, gli Stati membri devono adottare una legge per recepirla.
- La misura nazionale deve raggiungere gli obiettivi imposti dalla direttiva (armonizzazione massima o minima).
- Il recepimento deve avvenire entro il termine indicato al momento dell'adozione della direttiva.
- Qualora un paese non recepisca una direttiva, la Commissione potrà avviare procedure di infrazione e adire la Corte di giustizia dell'Unione europea.
- A determinate condizioni (recepimento tardivo o non corretto; termini della direttiva incondizionati e sufficientemente chiari e precisi; direttiva conferisce diritti ai singoli), i singoli cittadini possono far valere la direttiva non recepita contro lo Stato membro presso i tribunali nazionali.

Diretta applicabilità

Qualità di determinati atti europei che producono direttamente i loro effetti giuridici nell'ordinamento nazionale senza interposizione di atto normativo nazionale.

Effetto diretto

Capacità della norma europea di creare direttamente diritti in capo ai singoli.

Condizioni:

- obblighi sufficientemente chiari e precisi
- carattere incondizionato
- diritti chiaramente individuabili a favore dei singoli
- termine per l'adempimento inutilmente scaduto

Le competenze legislative dell'UE

- Riparto di competenze (art. 2 TFUE)
- Competenze esclusive (art. 3 TFUE):
 - solo UE o atti esecutivi degli Stati Membri
- Competenze concorrenti (art. 4 TFUE):
 - legislazione Stati membri se UE non legifera
- Competenze di sostegno (art. 6 TFUE):
 - Atti normativi UE non possono comportare armonizzazione
- Principio di sussidiarietà (art. 5 TUE + Prot. 2 TUE):
 - coinvolgimento Parlamenti nazionali

Procedura legislativa dell'UE

- Procedura legislativa ordinaria (art. 294 TFUE):
 - iniziativa Commissione europea
 - I lettura Parlamento europeo + Consiglio
 - (ev.) II lettura Parlamento europeo [3 mesi]
 - approvazione espressa o silenzio
 - rigetto (magg. ass.)
 - emendamenti
 - II lettura Consiglio [3 mesi; magg. qualificata]
 - approvazione
 - convocazione comitato di conciliazione
 - Procedura di conciliazione [6 settimane]
 - magg. qual. Cons. + magg. ass. PE
 - approvazione/decadenza
 - III lettura Parlamento europeo + Consiglio [6 settimane]

Il TFUE prevede due tipi di procedura legislativa: ordinaria e speciali.

La **procedura legislativa ordinaria** si basa sulla parità tra Parlamento europeo e Consiglio, su proposta della Commissione (**art. 289.1 TFUE**). Segue un iter preciso (art. 294 TFUE):

- la Commissione presenta la proposta;
- il Parlamento esamina il testo in prima lettura e lo trasmette al Consiglio;
- il Consiglio può approvare o modificare il testo; → se modifica, il Parlamento lo esamina nuovamente; se vi sono divergenze, viene convocato un comitato di conciliazione che elabora un testo comune. Il testo concordato deve essere approvato in terza lettura da Parlamento e Consiglio, altrimenti l'atto non viene adottato.

Le procedure legislative speciali si applicano in casi specifici previsti dai trattati, e possono privilegiare o il Consiglio (che adotta l'atto previa consultazione o approvazione del

Parlamento) o il Parlamento (con partecipazione del Consiglio). Un esempio è l'articolo 113 TFUE (consultazione) o l'articolo 19.1 TFUE (approvazione).

Il Trattato sull'Unione Europea (art. 48.7) consente, tramite le cosiddette **clausole passerella**, di semplificare il processo decisionale, trasformando procedure speciali in ordinarie o passando dall'unanimità alla maggioranza qualificata, previa unanimità del Consiglio europeo, approvazione del Parlamento europeo e in assenza di obiezioni dei parlamenti nazionali.

Tutti gli atti legislativi, e più in generale tutti gli atti giuridici, devono essere **motivati** (art. 296 TFUE), per permettere il controllo della Corte di giustizia e garantire la trasparenza. Gli atti legislativi vengono firmati dal presidente del Parlamento europeo e dal presidente del Consiglio (o solo da uno dei due, per gli atti adottati con procedura speciale) e pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea in tutte le lingue ufficiali. Entrano in vigore alla data stabilita nell'atto o, in mancanza, il ventesimo giorno dalla pubblicazione (art. 297 TFUE).

Altre fonti del diritto dell'Unione

Accanto agli atti normativi scritti, il diritto dell'Unione si fonda anche su **fonti non scritte**, come i **principi generali del diritto**, elaborati dalla Corte di giustizia. Tra questi spiccano i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri (art. 6.3 TUE).

Infine, l'Unione può concludere **accordi internazionali** con Stati terzi o organizzazioni internazionali. Tali accordi, disciplinati dagli articoli 216-219 TFUE, vincolano sia l'Unione sia i singoli Stati membri.

Lezione 05/05/2025 da pag. 147 a pag. 150

PRINCIPIO DELL'EFFETTO DIRETTO

L'**effetto diretto** in realtà è uno dei principi cardini fondanti l'ordinamento politico dell'unione europea tanto che in una delle prime decisioni all'inizio degli anni '60 la corte di Giustizia si esprime a riguardo, nell'ambito del **processo Van Gend & Loos**.

Questo caso è stato deciso dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee (oggi **Corte di Giustizia dell'Unione Europea**, CGUE) che ha introdotto ufficialmente il principio dell'effetto diretto.

La società olandese Van Gend & Loos importava merci dalla Germania nei Paesi Bassi. Le autorità doganali olandesi applicarono un dazio doganale che la società riteneva in violazione dell'art. 12 del Trattato CEE (oggi art. 30 TFUE), che vietava l'introduzione di nuovi dazi tra gli Stati membri.

La domanda centrale era: *può un cittadino (o un'impresa) invocare direttamente davanti a un giudice nazionale una norma del Trattato CEE?* Dunque, i trattati impongono obblighi tra gli stati sul piano internazionale e allo stesso modo possono creare situazioni giuridiche soggettive in capo ai singoli?

Corte di Giustizia, 26-62, 5 febbraio 1962, Van Gend & Loos: Sì. Afferma che:

“La Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini.

L'art. 12 del Trattato «pone un divieto chiaro e incondizionato [...] perfettamente atto a produrre direttamente degli effetti sui rapporti giuridici intercorrenti fra gli Stati membri ed i loro amministratori”

⇒ Il caso Van Gend & Loos ha trasformato il Trattato CEE da un semplice accordo internazionale in un ordinamento giuridico sovranazionale con effetti diretti sui singoli.

PRINCIPIO DEL PRIMATO

Altro principio fondamentale dell'ordinamento giuridico dell'unione volto a risolvere le antinomie che si creano tra fonti di diritto interno e fonti Europee. L'evoluzione sotto questo punto di vista del rapporto tra Italia (Corte costituzionale) e ordinamento europeo (Corte di giustizia) ha vissuto più fasi a partire dalla nascita di quest'ultimo.

Prima fase: caso COSTA vs Enel

1957 —> TRATTATO CE: ratifica + ordine di esecuzione tramite legge ordinaria

1962 —> approvata legge che nazionalizza fornitura energia elettrica, ENEL.

⇒ *La legge Italiana di nazionalizzazione dell'ENEL può essere annullata/disapplicata poiché viola alcuni articoli del Trattato CEE?*

Corte cost sent. 14/1964: NO!

In riferimento all'**Art 11**: *“L'Italia [...] consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.”*

La Corte sostiene che: *“l'art. 11 considerato nel senso [...] di norma permissiva, non*

attribuisce un particolare valore, nei confronti delle altre leggi, a quella esecutiva del trattato”

→ L'ordine di esecuzione è una legge ordinaria così come la legge ordinaria di nazionalizzazione dell'energia elettrica, dunque, si applica il **criterio cronologico** senza questioni di costituzionalità.

Al contrario:

Corte di giustizia: SI (ma non c'è violazione in questo caso)

“La Corte rileva che [...] il Trattato C.E.E. ha istituito un proprio ordinamento giuridico, integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri all'atto dell'entrata in vigore del Trattato e che i giudici nazionali sono tenuti ad osservare. Infatti, istituendo una Comunità senza limiti di durata, dotata di propri organi, di personalità, di capacità giuridica, di capacità di rappresentanza sul piano internazionale [...], questi hanno limitato, sia pure in campi circoscritti, i loro poteri sovrani e creato quindi un complesso di diritto vincolante per i loro cittadini e per loro stessi. [...] Scaturito da una fonte autonoma, il diritto nato dal Trattato non potrebbe, in ragione appunto della sua specifica natura, trovare un limite in qualsiasi provvedimento interno senza perdere il proprio carattere comunitario e senza che ne risultasse scosso il fondamento giuridico della stessa Comunità”

- ⇒ In quelle materie che lo stato ha affidato all'ordinamento creatosi con il trattato di Roma si applicano sempre le norme previste dal diritto dell'unione. Anche qualora il diritto interno si scontri.
- ⇒ Dal punto di vista della corte di Giustizia ha **prevalenza** sempre il **diritto comunitario**, e così inizia a prendere piede il **principio del primato**!

Seconda fase: caso Frontini

Corte cost sentenza 23 dicembre 1973, n.183

“I regolamenti emanati dagli organi della C.E.E. [...] appartengono all'ordinamento proprio della Comunità: il diritto di questa e il diritto interno dei singoli Stati membri possono configurarsi come sistemi giuridici autonomi e distinti, ancorché coordinati secondo la ripartizione di competenze stabilita e garantita dal Trattato. [...]

Esigenze fondamentali di eguaglianza e di certezza giuridica postulano che le norme comunitarie [...] debbano avere piena efficacia obbligatoria e diretta applicazione in tutti gli Stati membri, senza la necessità di leggi di recezione e adattamento, sì da entrare ovunque contemporaneamente in vigore e conseguire applicazione uguale ed uniforme nei confronti di tutti i destinatari”

- ⇒ Riconosce l'effetto diretto e come il singolo giudice possa applicare direttamente le disposizioni del diritto europeo, anche e soprattutto nei casi di antinomia che prevedano una fonte interna precedente a una successiva europea.

COSA SUCCEDDE SE LA FONTE ITALIANA È SUCCESSIVA? Non posso applicare la teoria cronologica altrimenti non garantisco principio primato.

Dunque, La legge italiana successiva viene giudicata **invalida**, il giudice ordinario è tenuto a sollevare una questione di legittimità costituzionale. Sarà la Corte costituzionale a valutare ed effettivamente giudicare invalida.

Quindi la Corte cost. riconosce prevalenza ai Regolamenti CE, ma con **approccio dualistico**

Due opzioni diverse:

- Legge italiana precedente: “abrogazione” da parte del Regolamento CE
- Legge italiana successiva: invalidità. Ma il giudice è tenuto a sollevare QLC

Terza fase: sentenza Simmenthal della corte di giustizia, 106/77, 9 marzo 1978

La corte di giustizia sostiene si debba eliminare il passaggio tra giudice ordinario e Corte costituzionale della questione di illegittimità costituzionale, in questo modo il principio del primato va di pari passo con il principio dell'effetto diretto per garantire l'immediatezza dell'applicazione del diritto comunitario.

“In forza del principio della preminenza del diritto comunitario, le disposizioni del Trattato e gli atti delle istituzioni, qualora siano direttamente applicabili, hanno l'effetto, nei loro rapporti col diritto interno degli Stati membri, non solo di rendere «ipso jure» inapplicabile, per il fatto stesso della loro entrata in vigore, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale preesistente, ma anche — in quanto dette disposizioni e detti atti fanno parte integrante, con rango superiore rispetto alle norme interne, dell'ordinamento giuridico vigente nel territorio dei singoli Stati membri — di impedire la valida formazione di nuovi atti legislativi nazionali, nella misura in cui questi fossero incompatibili con norme comunitarie;[...] il giudice nazionale, incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le disposizioni di diritto comunitario, ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale.».

⇒ Non c'è un'antinomia bensì una **DISAPPLICAZIONE**.

Differenze:

→ **Annullamento**: quella legge o atto avente forza di legge viene esclusa dall'ordinamento

→ **Disapplicazione**: la fonte non viene espulsa definitivamente, la fonte potrebbe tornare ad essere efficace in caso non sussista più la fonte di diritto dell'unione. Es. Se l'Italia esce dall'Unione europea tutte le fonti nazionali che sono state disapplicate riacquisiscono valore. → Si utilizza **criterio di competenza**. Non il criterio gerarchico.

Quarta fase: La corte si adegua, sent. 170/1984, caso Granital

Viene posto un controlimite dalla Corte costituzionale, nonostante non sia un caso molto probabile la Corte costituzionale prevede dei limiti al principio del Primato nel caso in cui le fonti di diritto comunitario vadano a ledere i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale.

La corte cost. raggiunge un risultato quasi identico a quello della corte di giustizia:

“Le disposizioni della CEE, le quali soddisfano i requisiti dell'immediata applicabilità devono (...) entrare e permanere in vigore nel territorio italiano, senza che la sfera della loro efficacia possa essere intaccata dalla legge ordinaria dello Stato. Non importa, al riguardo, se questa legge sia anteriore o successiva. (...)”

Pone però un **controlimite**: *“Le osservazioni fin qui svolte non implicano, tuttavia, che l'intero settore dei rapporti fra diritto comunitario e diritto interno sia sottratto alla competenza della Corte (costituzionale). Questo Collegio ha già avvertito come la legge di esecuzione del Trattato possa andar soggetta al suo sindacato, in riferimento ai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana, nell'ipotesi [...] sia pure [...] improbabile [in cui gli organi della C.E.E. dovessero violare i principi*

fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, o i diritti inalienabili della persona umana”

CASI CHE SI PUÒ TROVARE DI FRONTE UN GIUDICE

- 1) **Contrasto tra legge ordinaria e norme UE con effetto diretto:** si applica la norma UE, disapplicazione norma italiana per effetto della sentenza Granital (criterio di competenza).
- 2) **Contrasto tra legge ordinaria e norma UE senza effetto diretto** (disposizioni di direttive, obbligano gli stati a raggiungere un obiettivo ma lasciano discrezionalità sui mezzi): Possibile QLC per via dell'art 117 con parametro interposto norma UE.
- 3) **Contrasto tra fonti secondarie interne e norme UE** (sia con effetto diretto che non): illegittimità fonte secondaria. Il giudice ordinario disapplica e il giudice amministrativo annulla il regolamento per via del suo contrasto con la legge ordinaria che ha dato esecuzione alle disposizioni del diritto dell'unione. (Come se ci fosse una sorta di parametro interposto che causa violazione indiretta della norma UE).
- 4) **Contrasto tra norme costituzionali e norme UE:** applicazione dottrina dei controlimiti, si applica fonte UE salvo che comporti la violazione di un principio supremo dell'ordinamento.

LA DOTTRINA DEI CONTROLIMITI:

Sembra improbabile che l'unione europea violi un principio costituzionale ma è accaduto un caso concreto che la Corte costituzionale si è trovata a dover risolvere.

Viene approvata una direttiva dalle istituzioni dell'UE che riguarda la riscossione dell'IVA, unica imposta a carattere europeo e, in particolare, riguarda la persecuzione penale delle frodi all'iva. Questa direttiva richiedeva di perseguire le frodi anche in sfregio alle regole sulla prescrizione in ambito penale, istituito secondo cui una certa condotta di reato si può punire solo entro un determinato termine che inizia a scorrere dal momento in cui l'atto viene compiuto.

La Corte costituzionale ritiene che far prevalere la direttiva europea sarebbe un'intollerabile violazione del **principio di legalità delle pene** secondo cui nessuno può essere punito per una fattispecie di reato che non esisteva al momento dei fatti. In questo caso la fattispecie esisteva ma aveva anche un termine di prescrizione ben preciso già oltrepassato.

⇒ Il giudice che segua la direttiva europea viene meno all'affidamento del cittadino nel fatto che la condotta di reato si prescriverebbe entro un certo termine.

La Corte costituzionale attribuisce un valore sostanziale al principio della prescrizione penale, e manifesta nei confronti della corte di giustizia con un rinvio pregiudiziale (24/2017) il rischio che l'applicazione di questa direttiva porterebbe a violare un principio considerato supremo nel nostro ordinamento nazionale.

La corte di giustizia a sua volta riconosce che se l'ordinamento nazionale prevede una legge più favorevole per il soggetto allora lo stato membro non è tenuto a seguire la direttiva.

⇒ In questo caso, noto come **caso Taricco**, le corti hanno attuato un **approccio di collaborazione** nei confronti di questa questione.

SCHEMA

Il primato del diritto dell'Unione europea e i suoi riflessi sull'ordinamento italiano

Nel sistema giuridico italiano, l'integrazione del diritto dell'Unione europea (UE) rappresenta una sfida rilevante, specie in termini di rapporti tra le fonti interne e quelle europee. Il diritto dell'UE si impone su quello nazionale in virtù di un principio di primato, affermato dalla Corte di giustizia dell'UE (CGUE), secondo cui le norme europee prevalgono anche su leggi nazionali di rango costituzionale. Un esempio emblematico è la **sentenza Tanja Kreil** (2000), in cui il diritto dell'UE ha avuto il sopravvento su una norma della Costituzione tedesca.

La questione del fondamento costituzionale

Poiché la Costituzione italiana prevede un sistema chiuso delle fonti primarie, e poiché i trattati europei sono stati ratificati con legge ordinaria, ci si chiede su quale base costituzionale si fondi l'obbligo per l'Italia di rispettare il diritto UE. La risposta è stata fornita dalla **Corte costituzionale nella sentenza 183/1973**, che ha individuato nell'**art. 11 della Costituzione** la disposizione che legittima la limitazione della sovranità necessaria per aderire all'integrazione europea. Sebbene l'art. 11 fosse originariamente pensato per le Nazioni Unite, è stato ritenuto idoneo anche per giustificare i sempre più vincolanti obblighi europei, specialmente dopo il Trattato di Maastricht.

→ Nel 2001, la riforma del Titolo V della Costituzione ha inserito esplicitamente il riferimento ai "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario" nell'art. 117, fornendo ulteriore copertura costituzionale al diritto UE. Successivamente, anche gli articoli 97 e 119 sono stati modificati per riflettere vincoli europei in ambito di finanza pubblica.

I controlimiti: tutela dei principi supremi e dei diritti inviolabili

Nonostante il riconoscimento del primato del diritto UE, la Corte costituzionale italiana ha stabilito alcuni "**controlimiti**": le norme europee non possono violare i principi supremi dell'ordinamento e i diritti inviolabili della persona (sent. 232/1989). Sebbene questa clausola sia considerata dalla stessa Corte "sommamente improbabile" nella sua attivazione, resta pur sempre teoricamente possibile.

Un esempio significativo è il **caso Taricco** (C-105/14), in cui la CGUE aveva imposto ai giudici italiani di disapplicare i termini di prescrizione nazionali per reati gravi di evasione IVA. I giudici italiani ritennero però che ciò violasse il **principio di legalità penale**, ritenuto principio supremo. La Corte costituzionale, con l'**ordinanza 24/2017**, sollevò rinvio pregiudiziale alla CGUE, che poi modificò la propria interpretazione nella sentenza M.A.S. e M.B. (2017), rendendola compatibile con i diritti fondamentali. Così, nella **sent. 115/2018**, la Corte costituzionale evitò di ricorrere ai controlimiti, poiché la norma europea era ormai compatibile sia con la Costituzione italiana sia con il diritto UE.

L'evoluzione giurisprudenziale del rapporto tra fonti interne e fonti UE

Il rapporto tra diritto interno e diritto UE ha conosciuto una progressiva evoluzione nella giurisprudenza costituzionale italiana:

- 1) **Fase iniziale** (sent. 14/1964): le fonti europee e nazionali erano considerate pariordinate, e si applicava il criterio cronologico (lex posterior derogat priori).
- 2) **Seconda fase** (sent. 232/1975): la Corte stabilì che, in caso di contrasto con il diritto comunitario, la norma interna dovesse essere dichiarata incostituzionale per violazione dell'art. 11 Cost.

- 3) **Fase attuale** (dal 1978, sent. Simmenthal – CGUE e sent. 170/1984, Granital – Corte cost.): si afferma il principio del primato e della diretta applicazione del diritto UE. Il giudice nazionale è obbligato a disapplicare la norma interna incompatibile, anche se non abrogata, riconoscendo che gli ordinamenti italiano e dell'UE sono autonomi e coordinati (concezione dualista).

Concezione dualista vs monista

La Corte costituzionale italiana adotta una **concezione dualista**: considera gli ordinamenti dell'UE e italiano come distinti. Perciò, la norma interna incompatibile con una norma UE non viene abrogata, ma semplicemente non applicata dal giudice comune, finché resta vigente la normativa europea. Al contrario, la CGUE adotta una **concezione monista**, secondo cui lo Stato dovrebbe eliminare attivamente le norme nazionali incompatibili (sent. 104/86, 1988). Tuttavia, secondo la Corte costituzionale (sent. 389/1989), questa eliminazione non può essere affidata ai giudici, ma solo al legislatore.

Le direttive con effetto diretto

Anche se, in linea generale, le direttive devono essere recepite attraverso atti normativi interni, in alcuni casi esse possono avere *efficacia diretta*:

- Quando non sono state recepite nei termini;
- Quando sono sufficientemente dettagliate e precise nei contenuti.

Queste **direttive autoapplicative**, insieme ad alcune decisioni, disposizioni dei trattati, articoli della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e sentenze della CGUE, possono essere direttamente applicate dal giudice nazionale (Corte cost. sent. 168/1991).

Il giudice comune è quindi tenuto a non applicare la norma interna contrastante con il diritto UE direttamente efficace. Solo quando manca l'efficacia diretta, può intervenire la Corte costituzionale, dichiarando l'illegittimità della legge interna (es. sent. 28/2010).

- ⇒ La Corte costituzionale ha rivendicato un ruolo di controllo quando le leggi violano la Carta dei diritti UE e il diritto derivato ad essa connesso (sent. 269/2017), data la coincidenza tra i diritti garantiti dalla Carta e quelli tutelati dalla Costituzione italiana.
- ⇒ **Il controllo di costituzionalità** su leggi regionali contrastanti con norme UE può essere esercitato nei giudizi in via d'azione (es. sent. 102/2008).

LEZIONE 07/05/2025

Obbligo di interpretazione conforme al diritto europeo.

Le autorità giurisdizionali degli stati membri devono conformare la propria interpretazione del diritto nazionale alle fonti dell'ordinamento comunitario, anche alle disposizioni prive di effetto diretto e in particolare alle direttive non attuate.

Sentenza corte di Giustizia, **caso Von Coidon e Kamann**: caso in cui un giudice tedesco chiede un aiuto per l'interpretazione di una direttiva che vietava la discriminazione tra uomo e donna nella selezione di lavoro. La legislazione tedesca, in questo caso in cui la mancata selezione per un lavoro di una donna fosse dovuta soltanto a motivi discriminatori, prevedeva che il risarcimento si limitasse solo ad un indennizzo simbolico per le spese sostenute dalla candidata per partecipare alla selezione.

In questo caso la direttiva era stata recepita ma non in maniera adeguata da garantire una vera e propria protezione di tale diritto.

- La corte interviene indicando al giudice nazionale la necessaria interpretazione del diritto nazionale alla luce dello scopo della direttiva. Quindi sottolineando l'obbligo di garantire effettivamente il rispetto di questo diritto oggetto della direttiva europea.

“L'obbligo degli Stati membri, derivante da una direttiva, di conseguire il risultato da questa contemplato, come pure l'obbligo loro imposto dall'art. 5 del trattato di adottare tutti i provvedimenti generali o particolari atti a garantire l'adempimento di tale obbligo, valgono per tutti gli organi degli Stati membri ivi compresi, nell'ambito di loro competenza, quelli giurisdizionali. Ne consegue che nell'applicare il diritto nazionale [...] il giudice nazionale deve interpretare il proprio diritto nazionale alla luce della lettera e dello scopo della direttiva onde conseguire il risultato contemplato dall'art. 189, 3° comma”

Caso Pfeiffer, 2004: esiste una direttiva europea volta a tutelare la sicurezza dei lavoratori sul posto di lavoro. La corte di Giustizia sostiene che la direttiva debba essere applicata anche ai paramedici che una legislazione nazionale aveva escluso dalla categoria di lavoratori da tutelare.

“L'esigenza di un'interpretazione conforme del diritto nazionale è inerente al sistema del Trattato, in quanto permette al giudice nazionale di assicurare, nel contesto delle sue competenze, la piena efficacia delle norme comunitarie quando risolve la controversia ad esso sottoposta”

- L'obbligo di interpretazione conforme vale per tutti gli atti anche quelli che non hanno diretta applicabilità.

La convenzione europea dei diritti dell'uomo e la sua corte

Il consiglio d'Europa:

Nel corso degli anni 40/50 post Seconda guerra mondiale si ha un'epoca di mutamenti costituzionali per far fronte alle minacce che si erano già vissute e che le vecchie costituzioni non erano state in grado di bloccare.

Per lo stesso motivo nascono una serie di organizzazioni internazionali, come il **consiglio d'Europa**: organizzazione internazionale sorta in ambito europeo e fondata nel 1949 da Francia, Regno Unito, Italia, Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo, Svezia, Norvegia e Danimarca.

→ Stessi stati che poi firmeranno anche i trattati di Roma e Parigi.

Questo nucleo si è gradualmente allargato fino ad oggi che comprende **46 Stati membri** (la Russia è stata espulsa nel febbraio 2022) e 675 milioni di persone che vivono in Paesi membri del Consiglio d'Europa → Oggi copre l'intero continente Europeo.

Il consiglio d'Europa mira a tutelare 3 principi fondamentali:

- Democrazia
- Rispetto dello stato di diritto
- Rispetto dei diritti fondamentali

N.B rapporto consiglio d'Europa-Unione europea

Tutti gli stati membri dell'UE sono anche membri del consiglio d'Europa ma non vale il contrario.

L'UE nasce principalmente per tutelare diritti di contenuto economico anche se con il tempo la giurisprudenza della corte si svilupperà per tutelare i diritti umani ispirandosi e interpretando la tutela data dal consiglio d'Europa.

→ Trattato di Lisbona, **articolo 6**, paragrafo 2, del **TUE**:

«L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non pregiudica le competenze dell'Unione definite nei trattati.»

Ma, l'Unione Europea ad oggi non ha ancora aderito effettivamente alla CEDU nonostante ci siano stati dei tentativi.

- La CEDU è un **trattato internazionale** stipulato tra stati sovrani e l'UE non è uno stato sovrano.
- La CEDU **non** ha dei **limiti** per materia mentre l'Ordinamento Europeo ha dei limiti di competenza quindi ci sarebbe un'incongruenza nel sistema.
- L'adesione porterebbe ad un rischio di **perdita di centralità** della corte di giustizia nella tutela dei diritti dei cittadini nei confronti di una presa di potere della corte europea dei diritti dell'uomo. Come abbiamo visto la giurisprudenza della corte negli anni ha plasmato la tutela dei diritti dei cittadini all'interno dell'Unione nata per tutelare diritti di carattere economico.

Il **consiglio d'Europa** di per sé è un'organizzazione che coordina l'azione degli stati membri ma non ha poteri vincolanti. Svolge una funzione di propulsione alla redazione di convenzioni tra stati che poi devono di fatto essere stipulati e ratificati dagli stati.

Una convenzione di questo tipo, promossa dal consiglio d'Europa, è stata proprio la convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Il consiglio d'Europa promuove poi tutta una serie di convenzioni che si occupano di ambiti settoriali specifici, successivamente per ognuna di queste convenzioni è necessario un trattato autonomo.

⇒ È un luogo di discussione e confronto per arrivare a prendere accordi per la salvaguardia dei suoi principi fondanti.

Organi:

- **Comitato dei Ministri:** riunisce i ministri degli esteri degli stati membri.
- **Assemblea parlamentare:** riunisce i parlamentari eletti dai parlamenti degli stati stessi tra i loro membri. Hanno funzioni come l'elezione dei giudici della corte europea dei diritti dell'uomo.

- **Corte europea dei diritti dell'uomo** (sede Strasburgo): presidia la **CEDU***.

+ Quando crolla il muro di Berlino viene istituita un'apposita commissione del consiglio d'Europa: **Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto** cd. **Commissione di Venezia**.

- ⇒ La commissione di Venezia è un organo consultivo composto da docenti universitari di materie giuridiche o giudici di grado superiore che svolge studi o rende dei pareri in merito al perseguimento degli obiettivi di democrazia, tutela dei diritti umani e rispetto dello Stato di diritto, offrendo supporto tecnico e giuridico ai Paesi membri del Consiglio d'Europa, in particolare nei processi di riforma costituzionale, legislativa ed elettorale.

***La corte europea dei diritti dell'uomo:**

Composta da 1 giudice per ciascuno stato membro, eletti dall'assemblea parlamentare del consiglio d'Europa. Ciascuno stato membro seleziona 3 nominativi da proporre all'assemblea parlamentare.

Il mandato dura 9 anni, senza possibilità di essere rieletti.

Godono di piena **indipendenza**, anche dagli stati di appartenenza: *"i giudici non rappresentano gli stati"* e *"siedono nella corte a titolo individuale"* volti a portare a termine obiettivi e interessi del consiglio d'Europa e non dello stato di Appartenenza. Vi è inoltre un Presidente eletto per tre anni.

→ Oggi il giudice italiano alla Corte Europea dei diritti dell'uomo è **Raffaele Sabato**.

I ricorsi davanti alla corte:

Originariamente esisteva un altro organo che poi è stato abolito: il cittadino che lamentava il mancato rispetto di un suo diritto doveva fare ricorso di fronte alla commissione europea dei diritti dell'uomo che fungeva da filtro dei ricorsi. Nei primi anni di operato della Corte le questioni erano di numero molto inferiore a quelle di oggi proprio per il lavoro svolto da questo organo.

Oggi si ha ricorso diretto da parte dei cittadini di fronte alla corte europea dei diritti dell'uomo tramite il **Protocollo n 11 del 1998**.

→ **Il ricorso può essere fatto da chiunque sia sottoposto a una condotta inappropriata di uno stato che ha sottoscritto la convenzione.**

Art 34 CEDU: *"La Corte può essere investita di un ricorso da parte di una persona fisica, un'organizzazione non governativa o un gruppo di privati che sostenga d'essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli"*

- ⇒ Non c'è un vincolo di cittadinanza

Non tutti i ricorsi vengono decisi sul merito dalla corte, esiste ancor un vincolo di inammissibilità svolto da un giudice o una piccola commissione di giudici che fa un primo passaggio di filtro.

- ⇒ Sono ammissibili a patto che chi faccia ricorso abbia prima provato ad ottenere rimedio a livello statale → è una **giurisdizione solo sussidiaria**.

Art 35: *"La Corte non può essere adita se non dopo l'esaurimento delle vie di ricorso interne"*
Una volta dichiarata ammissibilità la corte può decidere con due composizioni:

- Sezione semplice della corte: 7 giudici di cui 1 è sempre il giudice dello stato convenuto.
- Composizione allargata c.d grande camera composta da 17 giudici.

Esiste la possibilità di uno stato che sia stato condannato dalla sezione semplice di richiedere che la questione sia riesaminata dalla grande camera. Può succedere che la decisione presa dalla composizione allargata sia esattamente il contrario della decisione presa dalla sezione semplice.

N.B I giudici della corte europea dei diritti dell'uomo decidono a maggioranza ma hanno la possibilità di esprimere la loro opinione dissenziente o opinione concorrente (sono d'accordo con la maggioranza ma per motivi in parte diversi).

LEZIONE 08/05/2025 da pag. 76 a pag. 80; da pag. 203 a pag. 208.

I ricorsi davanti alla Corte

Il Protocollo n. 11 nel 1998 introduce il ricorso individuale diretto:

- **Art. 34 CEDU:** «La Corte può essere investita di un ricorso da parte di una persona fisica, un'organizzazione non governativa o un gruppo di privati che sostenga d'essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli».
- **Art. 35 CEDU:** «La Corte non può essere adita se non dopo l'esaurimento delle vie di ricorso interne».

→ Il protocollo n.11 elimina la fase filtro e consente il ricorso davanti alla Corte.

Chi si rivolge alla Corte europea dei diritti dell'uomo lamenta il fatto che uno degli Stati abbia violato uno dei diritti previsti dalla Convenzione in un fatto specifico, questa convenzione non deve necessariamente essere determinata da un'antinomia in senso normativo (come nel giudizio costituzionale in Italia).

La violazione può derivare dalla decisione di un giudice, dall'interpretazione di quello Stato che è andato a violare un diritto riconosciuto, o dall'applicazione di pubblici poteri che non derivano da poteri legislativi e giurisdizionali, come per esempio una questione amministrativa o questioni inerenti al potere esecutivo (polizia di stato, ecc..).

⇒ Es: se uno Stato non tutela il cittadino che richiede il risarcimento di un danno per la violazione di un suo diritto da parte di una delle forze armate può rivolgersi alla Corte europea.

Si può lamentare qualsiasi condotta che si ricolleggi ad un atteggiamento dei pubblici poteri. Sono violazioni poste in essere da **comportamenti degli organi dello Stato**, laddove il singolo non abbia trovato rimedio alla lesione dei suoi interessi.

Il doppio ruolo della Corte

a) Decisioni su singoli casi concreti

- Concreto, individuale, res iudicata
- La Corte accerta con sentenza la violazione o la non violazione
- Restitutio in integrum, se possibile
- Equa soddisfazione per i danni materiali e morali sofferti dal ricorrente
- Il Comitato dei Ministri ha il potere di sorvegliare l'esecuzione della sentenza

b) Interpretazione generale della Convenzione

- Astratta, generale, res interpretata

La Corte non va intesa come giudice ulteriore dell'impugnazione del caso.

In Italia abbiamo due giudici di grado e un giudice di legittimità, **la Corte Europea dei diritti dell'uomo non è un ulteriore grado** → questa può dichiarare se c'è stata o meno una violazione della Convenzione ma ciò non comporta una variazione o cancellazione del processo a livello nazionale. Questa potrebbe richiedere allo Stato di ripristinare la situazione precedente alla situazione (*restitutio in integrum*) laddove possibile o accordare una compensazione per equivalente, cioè in termini monetari, al soggetto.

Inoltre, la sua interpretazione può essere riferimento per gli altri Stati.

Per esempio, l'Italia, in seguito alla decisione della Corte, si troverebbe vincolata ad offrire la compensazione al cittadino ma non è vincolata nei confronti degli altri, così come non sono vincolati gli altri stati che però ne dovranno tenere conto come riferimento.

La Corte europea per i diritti dell'uomo funziona in un certo modo come una specie di Corte costituzionale sovranazionale.

Se una certa nazione si mostra spesso contraria alla convenzione, la Corte europea dei diritti dell'uomo si comporta simil modo alla Corte costituzionale.

Es: 2005 in Inghilterra il cittadino condannato perde il diritto di voto, la Corte europea afferma che il Regno Unito ha violato la Convenzione ma in una serie di casi successivi la Corte europea dei diritti dell'uomo costituisce un principio tale per cui gli Stati che sono parte della convenzione possono privare i cittadini condannati in sede penale del diritto di voto ma non possono farlo automaticamente, devono differenziare i condannati o prevedere una soglia minima di pena.

Quando la Corte agisce in questo modo, andando a sindacare i comportamenti degli Stati membri dando indicazioni specifiche si avvicina quasi alla **funzione nomofilattica** che svolge la Corte costituzionale in Italia.

→ A volte le decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo a volte prevede una prescrizione da seguire.

Poiché questa è una **corte sussidiaria** a quella delle singole nazioni, la responsabilità maggiore per il rispetto della convenzione ricade sugli stati e questa interviene solo quando ciò viene violato.

Art. 10 della Convenzione – Libertà di espressione

1. Ogni persona ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza ingerenza alcuna da parte delle autorità pubbliche e senza considerazione di frontiera. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre le imprese di radiodiffusione, di cinema o di televisione a un regime di autorizzazione.

2. L'esercizio di queste libertà, comportando doveri e responsabilità, può essere sottoposto a determinate formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla sicurezza pubblica, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario.

Il **marginale di apprezzamento** è una dottrina che garantisce una certa flessibilità agli stati membri della convenzione nell'applicare i principi della convenzione stessa e allo stesso modo permette alla corte di intervenire in casi gravi garantendo la sovranità degli stati membri.

Questa dottrina si ricollega al **consenso degli stati**. → Il contenuto della convenzione assomiglia alle disposizioni interne alle carte nazionali. Su molti temi sussiste un allineamento quasi uguale a proposito degli standard di tutela mentre ci sono altre materie in cui la protezione di un certo interesse degli stati membri è molto differenziata.

Quando la corte valuta un caso e decide come valutare questo margine di apprezzamento lo fa tenendo conto se si è applicato un consenso in un certo senso o in un altro. *Gli stati membri si muovono allo stesso modo o alcuni garantiscono maggiore garanzia? Se c'è*

omogeneità la corte sarà più tendente ad utilizzare questo margine di apprezzamento, maggiore invece è la convergenza più si riduce il margine. In. Realtà in alcuni casi la corte ha ritenuto che sussista il margine di apprezzamento e che non ci sia un consenso significativo anche in una prassi condivisa da 40 stati su 47 (es. diritto di voto dei cittadini all'estero).

Parere consultivo e sentenza pilota

- **Parere consultivo:** Il Protocollo n. 16 ha introdotto una procedura consultiva, attraverso il rinvio pregiudiziale: in questi casi, la Corte è chiamata a fornire un'interpretazione della Convenzione. Questi pareri hanno effetti generali per tutti gli Stati membri ma non sono vincolanti. !!
- **Sentenza pilota:** Una sentenza pilota è una decisione rappresentativa di un gruppo di casi simili che derivano da un problema sistemico o strutturale in un certo sistema giuridico (ad esempio il sovraffollamento delle carceri). La Corte decide un caso e sospende tutti gli altri (presentati da altri soggetti contro lo stesso stato), indicando poi una misura generale da adottare per porre rimedio al problema (monito).

!! N.B.: La procedura introdotta con il Protocollo n.16 assomiglia al rinvio pregiudiziale della Corte di giustizia (i giudici che hanno un dubbio sull'interpretazione di una disposizione dell'Unione possono fare un'azione di rinvio pregiudiziale della Corte).

Differenza: la richiesta di parere consultivo la possono fare solo le Alte giurisdizioni: il protocollo 16 non specifica quali esse siano, sono le parti che quando ratificano il protocollo indicano quali siano queste alte giurisdizioni.

Tale protocollo ha ottenuto le firme necessarie ma è ancora da capire il funzionamento: deve essere sollevato un caso specifico, le altre nazioni non sono vincolate, il protocollo non è stato ratificato da tutti gli stati parte del consiglio d'Europa (es: l'Italia non lo ha ancora ratificato, non può quindi utilizzare tale procedura).

Il rango delle norme CEDU nel diritto italiano

La CEDU si è però evoluta nel tempo in modo significativo.

Prima della riforma del Titolo V

- Formalmente avevano rango di legge ordinaria poiché tutte le convenzioni internazionali vengono recepite con leggi ordinarie di esecuzione.

Le disposizioni della CEDU svolgevano, dunque, solo una **funzione ermeneutica** rispetto ai corrispondenti - ma non sempre coincidenti - precetti delle Costituzioni nazionali.

Con la riforma del Titolo V (l. cost. n. 3 del 2001)

Il nuovo art. 117 prevede che «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalla Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali»

Le disposizioni della CEDU sono, quindi, idonee a vincolare il legislatore nazionale e a fungere da parametri interposti nei giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Dopo la riforma: sentenze nn. 348 e 349 del 2007 (c.d. sentenze gemelle) della Corte costituzionale

- L'eventuale incompatibilità tra una norma legislativa ordinaria e una norma CEDU si presenta come una questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117 Cost.

- Le norme della CEDU, quindi, integrano il parametro costituzionale (c.d. **parametro interposto**)
- Il giudice comune deve tentare un'interpretazione della disposizione in maniera conforme al diritto internazionale
- Qualora lo strumento interpretativo non basti dovrà investire la Corte costituzionale della relativa questione di legittimità rispetto al parametro 117 Cost.

I DIRITTI FONDAMENTALI NELL'UNIONE EUROPEA

Articolo 6 TUE

«1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea** del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati. I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni.

2. L'Unione aderisce alla **Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali**. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati.

3. I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle **tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri**, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali.».

→ La carta dei diritti fondamentali si applica nella misura in cui rientri in quelle materie riconosciute dai trattati alle istituzioni dell'Unione.

Nonostante questo esplicito impegno al comma 2, questa adesione non è ancora avvenuta.

I diritti fondamentali come principi generali dell'ordinamento e tradizioni costituzionali comuni

- Negli anni '70 la Corte di giustizia ha elaborato per via giurisprudenziale la tutela dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel silenzio dei trattati, in replica alle preoccupazioni delle Corti costituzionali nazionali italiana e tedesca (controlimiti).
- Sentenza *Internationale Handelsgesellschaft* (1970); Sentenza *Nold* (1974); sentenza *Hauer* (1979).

La scrittura dei diritti fondamentali nell'UE

- Nel 2000 è stata elaborata a Nizza la **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**, prende ispirazione dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.
- È rimasta priva di valore giuridicamente vincolante a seguito della mancata ratifica del Trattato che istituisce una Costituzione europea, ma è stata da subito richiamata nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e anche da molte Corti e giudici nazionali.
- Nel 2009 è stato riconosciuto alla Carta lo stesso valore giuridico dei Trattati.

Differenze tra Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Rapporto con gli ordinamenti nazionali

1. Primato

2. Limite di competenze

Articolo 51 → Ambito di applicazione

1. «Le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni e agli organi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione.

Pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione **secondo le rispettive competenze**. (limiti per gli Stati ma secondo le rispettive competenze)

2. La presente Carta non introduce competenze nuove o compiti nuovi per la Comunità e per l'Unione, nè modifica le competenze e i compiti definiti dai trattati.».

Abbiamo visto l'art. 10 della CEDU, analizziamo ora l'**art. 11 della Carta dei diritti fondamentali**:

1. *Ogni persona ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera.*

2. *La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati.*

→ Nessun riferimento alle limitazioni: ci sono alcune disposizioni finali di tale Carta che oltre a riguardare l'ambito di applicazione prevedono dei criteri generali di limitazione dei diritti.

Art. 52

1. Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

2. I diritti riconosciuti dalla presente Carta per i quali i trattati prevedono disposizioni si esercitano alle condizioni e nei limiti dagli stessi definiti.

3. Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa. [...]

La doppia pregiudizialità

Un giudice si trova di fronte ad una legge che presenta problemi sia di costituzionalità, sia di contrarietà alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Cosa fare?

Prima: il giudice deve rivolgersi alla Corte di Giustizia

A partire dalla sent. n. 269 del 2017: Qualora una legge contrasti sia con la Costituzione che con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, l'esame deve essere devoluto prioritariamente alla Corte costituzionale.

Poiché «*i principi e i diritti enunciati nella CDFUE intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana [...] e che la prima costituisce pertanto parte del diritto*

dell'Unione dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale, [...] va preservata l'opportunità di un intervento con effetti erga omnes di questa Corte, in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di legittimità costituzionale a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.), precisando che, in tali fattispecie, la Corte costituzionale giudicherà alla luce dei parametri costituzionali interni, ed eventualmente anche di quelli europei» (sent. n. 20/2019).

LA TUTELA MULTILIVELLO IN EUROPA

L'individuo leso in un proprio interesse rilevante può compiere un'azione in giudizio secondo l'art. 24 rivolgendosi al giudice ordinario.

Può sorgere una questione di legittimità costituzionale in via incidentale, secondo l'art. 134 cost., l. 87/53, svolto ovviamente dalla Corte costituzionale* (parametro interposto)

Se vi è un contrasto con il diritto dell'UE (primato + effetto diretto)

→ contrasto tra fonte primaria italiana e il diritto europeo con effetto diretto: disapplicazione della fonte italiana.

→ contrasto tra fonte secondaria italiana e diritto dell'unione europea: il giudice amministrativo annulla la fonte italiana per violazione di un ordine esecutivo

→ contrasto tra fonte primaria italiana e diritto europeo senza effetto diretto: questione di legittimità costituzionale svolta dalla Corte costituzionale.

→ contrasto tra principi supremi della costituzione e diritto europeo: QLC alla Corte costituzionale che eventualmente dichiara l'illegittimità costituzionale dell'ordinanza esecutiva per effetto dei controllimiti.

Se invece il giudice ha un dubbio sull'interpretazione del diritto europeo: rinvio pregiudiziale secondo l'art. 267 TFUE alla Corte di Giustizia (che può essere applicato anche dalla Corte costituzionale*).

Se la sentenza passa in giudicato, e quindi si sono esauriti dei rimedi locali: ricorso alla Corte EDU (NO IV GRADO).

Gli Stati che hanno ratificato il protocollo n.16, attraverso le alte giurisdizioni possono richiedere un parere consultivo alla Corte EDU che però non è vincolante.

LIBRO: lezione 7 e 8 maggio

Adattamento agli obblighi internazionali

Lo Stato italiano opera su due piani distinti:

- **Internazionale:** una volta ratificato un trattato, si obbliga verso gli altri Stati a conformare il proprio ordinamento.
- **Interno:** mantiene autonomia nella scelta del se e come conformarsi; l'inosservanza comporta responsabilità internazionale, ma non consente a soggetti esterni di imporre l'adeguamento.

Modalità di adattamento

1. Adattamento tramite procedimenti ordinari (diritto pattizio)

- Si usano leggi o atti normativi ordinari per introdurre, modificare o abrogare norme interne.
- Il legislatore statale elabora direttamente il contenuto normativo per rispettare il trattato.
- È un adattamento sostanziale: non si incorpora il testo del trattato, ma lo si traduce in norme interne.

2. Adattamento mediante ordine di esecuzione (diritto pattizio)

- È il metodo più utilizzato per i trattati.
- Prevede una legge che contiene la formula: «*piena ed intera esecuzione è data al trattato...*».
- Il trattato è allegato alla legge: le sue disposizioni entrano direttamente in vigore nel diritto interno.
- Si tratta di un **rinvio fisso**:
 - Ogni modifica al trattato richiede un nuovo ordine.
 - L'estinzione del trattato fa cessare anche l'efficacia delle norme interne collegate.
- Se il trattato richiede ratifica (art. 80 Cost.), l'ordine di esecuzione è contenuto nella stessa legge di autorizzazione.
- In alcuni casi, possono essere necessarie ulteriori norme di attuazione mediante procedimenti ordinari.
- L'ordine può anche essere emanato con decreto del Presidente della Repubblica, ma in tal caso resta fonte secondaria.

3. Adattamento automatico (diritto consuetudinario)

- Previsto dall'**art. 10, co. 1 Cost.**: «l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute».
- Riguarda solo le norme consuetudinarie, non i trattati.
- È un meccanismo di **adattamento diretto**:
 - **Immediato**: senza bisogno di leggi.
 - **Completo e continuo**: ogni evoluzione del diritto internazionale entra automaticamente nell'ordinamento interno.
- Si tratta di un **rinvio mobile alla fonte**: ogni cambiamento nella consuetudine è automaticamente recepito.
- Le norme consuetudinarie hanno forza intermedia tra Costituzione e legge ordinaria.

- Una legge che le contraddica viola indirettamente la Costituzione, con possibilità di intervento della Corte costituzionale (es. sent. n. 131/2001).
- Restano esclusi i casi in cui tali norme violino i principi supremi dell'ordinamento o i diritti inviolabili della persona.

Diritto internazionale e tutela dei diritti umani

Le **norme del diritto internazionale generalmente riconosciute**, cui l'art. 10.1 Cost. rinvia, non sono quelle vincolanti solo per gli Stati firmatari di specifici trattati, ma quelle valide per l'intera comunità internazionale. Tra queste, oltre al principio del *pacta sunt servanda*, rientrano: l'eguaglianza sovrana degli Stati, l'immunità diplomatica, il divieto della pirateria, della schiavitù, della tratta, degli attentati contro l'integrità territoriale e il divieto dell'uso della forza (divieto dello *ius ad bellum*). Molti trattati multilaterali hanno formalizzato principi consuetudinari già esistenti, come le Convenzioni di Vienna (1961-1963) sul diritto diplomatico e la Convenzione di Montego Bay (1982) sul diritto del mare.

Dopo la Seconda guerra mondiale, il diritto internazionale ha subito un'evoluzione profonda, ispirata a una concezione neo-giusnaturalistica: si è affermata l'idea che ogni essere umano possieda diritti fondamentali, che gli Stati hanno l'obbligo giuridico di rispettare. Questo ha comportato un ampliamento del contenuto (profilo **sostanziale**) del diritto internazionale, che ha iniziato a rivolgersi non solo agli Stati ma anche agli individui, riconoscendone la soggettività e tutelandone diritti e libertà, come già accennato nel primo dopoguerra con l'autodeterminazione dei popoli.

Numerosi strumenti pattizi hanno consolidato questa tendenza. Tra questi:

- La **Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo** (ONU, 1948),
- I **Patti internazionali del 1966** (diritti civili e politici; diritti economici, sociali e culturali), ratificati in Italia con legge n. 881/1977.

A ciò si affianca il **diritto internazionale umanitario**, che disciplina la protezione delle persone nei conflitti armati (*ius in bello*), evolutosi dalle Convenzioni di Ginevra (1864, 1949) e dai Protocolli aggiuntivi (1977, 2005). Tali norme obbligano tutti gli Stati, indipendentemente dalle responsabilità nel conflitto.

Sul piano processuale, sono state istituite istituzioni volte a punire violazioni gravi dei diritti umani. I modelli iniziali furono i **Tribunali di Norimberga e Tokyo** (1945-46). In seguito, il Consiglio di Sicurezza dell'ONU ha istituito due tribunali ad hoc per i crimini commessi in **ex Jugoslavia** (1993) e **Ruanda** (1994). Questi hanno perseguito numerosi imputati, tra cui Milošević e i responsabili del genocidio di Srebrenica.

Nel 1998, con lo **Statuto di Roma**, è stata istituita la **Corte penale internazionale**, entrata in vigore nel 2002: è un tribunale permanente con giurisdizione sui crimini di guerra, crimini contro l'umanità, genocidio e crimine di aggressione (limitatamente agli Stati che ne abbiano accettato la competenza). La sua giurisdizione è complementare a quella degli Stati, e può intervenire solo se questi non vogliono o non possono agire. La Corte ha giudicato casi africani e ha emesso mandati recenti, come quello contro Vladimir Putin (2023) per l'invasione dell'Ucraina e contro i vertici di Hamas e Israele (2024) per le violenze a Gaza.

Un ulteriore strumento è la **Convenzione europea dei diritti dell'uomo** (CEDU), firmata nel 1950 sotto l'egida del Consiglio d'Europa. Essa consente ai singoli individui di ricorrere alla **Corte europea dei diritti dell'uomo** (Strasburgo) contro gli Stati che violino i loro diritti fondamentali. È il caso più avanzato di accesso diretto dei cittadini alla giustizia internazionale.

Questa evoluzione del diritto internazionale è principalmente **pattizia**: le norme sui diritti umani derivano da trattati, vincolanti solo per gli Stati che li hanno sottoscritti. Tuttavia, si registra una tendenza dottrinale a considerare queste norme come parte del diritto internazionale generale e a riconoscere la persona fisica come soggetto del diritto internazionale, soprattutto quando è prevista la possibilità per l'individuo di ricorrere contro uno Stato in sedi internazionali.

Infine, la comunità internazionale ha iniziato a discutere legittimità e limiti del cosiddetto intervento umanitario, cioè l'uso della forza per impedire violazioni sistematiche dei diritti umani, come nel caso della **NATO contro la Serbia nel 1999** per fermare la pulizia etnica in Kosovo. Tali interventi sollevano questioni critiche sul rapporto tra sovranità statale e tutela internazionale dei diritti.

Tecniche di tutela e bilanciamento dei diritti fondamentali

La Costituzione italiana prevede diverse tecniche di tutela dei diritti fondamentali. La prima è la **riserva di legge**, secondo cui i limiti ai diritti possono essere imposti solo da una legge o da un atto avente forza di legge, escludendo quindi fonti secondarie come i regolamenti.

Accanto ad essa, alcune disposizioni prevedono anche una **riserva di giurisdizione**: limitazioni concrete ai diritti (come libertà personale, domicilio, corrispondenza) possono essere disposte solo da un giudice, cioè da un potere indipendente rispetto all'esecutivo. Questa riserva è ulteriore rispetto a quella di legge e garantisce un controllo di legalità specifico in casi sensibili.

Diverse dalla riserva di giurisdizione sono le norme sulla **tutela giurisdizionale** (artt. 24.1 e 113.1 Cost.), che riconoscono a tutti il diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti, anche nei confronti della pubblica amministrazione. La competenza è del giudice ordinario o, se si tratta di atti amministrativi, del giudice amministrativo.

In alcuni casi, la Costituzione indica **limiti espliciti** ai diritti (es. sicurezza, sanità, buon costume), ma possono esistere anche **limiti impliciti**, giustificati dalla necessità di tutelare altri diritti costituzionali o interessi di pari rango. Questi limiti richiedono però sempre fondamento costituzionale.

Conflitti tra diritti e bilanciamento

I diritti possono entrare in conflitto tra loro (es. libertà di stampa vs riservatezza) o con beni collettivi (es. iniziativa economica vs tutela ambientale). In questi casi, è necessario il **bilanciamento**, che avviene:

1. In primo luogo, da parte del legislatore, che deve dettare una disciplina equilibrata;
2. In secondo luogo, dalla **Corte costituzionale**, che controlla la legittimità della legge adottata.

Il bilanciamento è ammissibile solo se:

- i beni in conflitto hanno **pari rango costituzionale** (es. libertà di domicilio e interesse alla riscossione dei tributi – sent. 91/1964);
- il sacrificio imposto a un diritto sia **ragionevole e proporzionato** (es. sent. 27/1975 sull'aborto);
- sia garantito il **contenuto essenziale** del diritto sacrificato, cioè il suo nucleo minimo (es. sent. 152/2020 sulla pensione di disabilità).

Non esiste una gerarchia tra i diritti fondamentali: secondo la Corte costituzionale, essi sono in rapporto di integrazione reciproca e nessuno può prevalere assolutamente sugli altri (sent. 85/2013 sul caso Ilva di Taranto: salute, lavoro, impresa).

Tutela sostanziale e istituzionale dei diritti

La tutela dei diritti fondamentali non si esaurisce nella protezione da abusi pubblici o privati. Le costituzioni moderne riconoscono anche **diritti sociali**, che esigono interventi attivi da parte dello Stato, attraverso apparati organizzati per offrire prestazioni (es. sanità, istruzione, assistenza).

La garanzia dei diritti richiede strumenti più sofisticati: non basta, ad esempio, riconoscere la libertà religiosa, se non si verifica anche la parità tra confessioni o il regime fiscale delle associazioni religiose. Non basta tutelare la libertà di stampa, se non si garantisce anche la libertà della stampa, cioè il pluralismo e l'indipendenza dell'informazione.

Per questo, il sistema costituzionale si è dotato di **istituzioni di libertà**, come le **autorità indipendenti** (es. per privacy, comunicazione, concorrenza), che assicurano tutela effettiva ai cittadini in settori complessi e sensibili, anche nei confronti dei poteri economici privati. I diritti, così, escono dalla sfera puramente soggettiva e assumono una dimensione istituzionale, diventando parte dell'organizzazione costituzionale della società.

La tutela dei diritti nell'Unione Europea

L'adesione dell'Italia all'Unione europea ha rafforzato il sistema di tutela dei diritti fondamentali. Inizialmente, i **trattati istitutivi** delle Comunità europee non contenevano previsioni esplicite sui diritti. Tuttavia, la **Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE)** ha progressivamente colmato questo vuoto, affermando – a partire da importanti sentenze (come *Stauder* del 1969, *Internationale Handelsgesellschaft* del 1970 e *Nold* del 1974) – che i diritti fondamentali rientrano tra i principi generali del diritto dell'Unione, derivando dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e dalle convenzioni internazionali, in particolare la CEDU.

Tale giurisprudenza è stata formalmente recepita dal **Trattato di Maastricht** (1992), che ha posto le basi per un riconoscimento esplicito e sistematico dei diritti fondamentali a livello europeo.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

Nel 2000, l'Unione ha proclamato la **Carta dei diritti fondamentali**, che ha acquisito **valore giuridico vincolante** con il **Trattato di Lisbona del 2007**. L'art. 6 del Trattato sull'Unione

europea (TUE) stabilisce che la Carta ha lo stesso valore dei trattati, ed è quindi parte del diritto primario dell'Unione.

Tuttavia, l'ambito di applicazione della Carta è specificato dall'**art. 51**. Essa è vincolante:

- per le **istituzioni dell'Unione**, in tutte le loro azioni;
- per gli **Stati membri, solo quando attuano il diritto dell'Unione**. → Non si applica quindi a situazioni meramente interne, prive di collegamento con il diritto europeo.

Anche se la Carta non conferisce nuove competenze all'Unione né ne modifica l'estensione, la Corte di giustizia ha sviluppato un'interpretazione estensiva del suo ambito applicativo, contribuendo così ad espandere la tutela dei diritti e, indirettamente, le competenze dell'Unione.

Rapporto con la Costituzione italiana e la giurisprudenza della Corte costituzionale

I diritti della Carta coincidono in gran parte con quelli riconosciuti dalla Costituzione italiana. Ciò comporta che **una violazione di diritto può essere rilevante sia sul piano costituzionale sia su quello europeo**. In questo contesto si inserisce la **sentenza 269/2017** della Corte costituzionale, che ha segnato un'importante evoluzione nel dialogo tra le corti.

La Corte ha stabilito che, in caso di **“doppia pregiudizialità”** (cioè quando una norma interna appare sospetta sia rispetto alla Costituzione che alla Carta UE), il giudice deve sollevare la questione davanti alla Corte costituzionale, la quale garantirà un giudizio erga omnes. Tuttavia, resta fermo l'obbligo per i giudici nazionali di chiedere alla Corte di giustizia il rinvio pregiudiziale per l'interpretazione o la validità del diritto dell'Unione.

Tutela internazionale dei diritti e ordinamento italiano: la CEDU

A partire dalla seconda metà del Novecento, si è sviluppato un processo di **internazionalizzazione dei diritti umani**, che si è concretizzato nella **positivizzazione** (cioè nel loro riconoscimento in testi normativi vincolanti) e nella **giurisdizionalizzazione** (cioè nella loro tutela presso organi giurisdizionali sovranazionali).

Il principale esempio di questo processo è la **Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)**, adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa, a cui aderiscono 46 Stati, tra cui tutti i 27 dell'UE. L'Italia ha ratificato la CEDU con la legge 848/1955. **L'Unione Europea**, pur vincolata ai diritti CEDU come standard minimo, **non ne è ancora parte formale**, nonostante l'adesione sia prevista dall'art. 6 TUE.

Il sistema di tutela della CEDU

Elemento centrale della CEDU è la **Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU)**, con sede a Strasburgo, istituita nel 1959 e riformata dai **Protocolli 11** (1998) e **14** (2010). Essa può essere adita:

- tramite **ricorsi interstatali** (tra Stati);
- tramite **ricorsi individuali**, presentati da privati, ONG o gruppi, a prescindere dalla cittadinanza, ma solo dopo l'esaurimento dei rimedi interni.

Se accerta una violazione, la Corte può:

- ordinare allo Stato di **rimuovere le conseguenze della violazione**;

- **condannarlo al risarcimento del danno**, se il ripristino non è possibile.

L'attività della Corte è cresciuta enormemente: oltre 25.000 casi tra 1999 e 2023, di cui 2.545 riguardanti l'Italia, con 1.963 condanne, prevalentemente per violazione dell'art. 6 CEDU (diritto a un equo processo, specie per durata irragionevole).

Il valore della CEDU nell'ordinamento italiano

Le norme CEDU, come tutte le convenzioni internazionali, sono **recepite tramite legge ordinaria di esecuzione** e quindi, formalmente, hanno rango di legge ordinaria. In passato, la Corte costituzionale ha affermato che queste norme potevano essere superate da leggi successive (sent. 323/1989), ma ha progressivamente modificato questo orientamento (sent. 10/1993).

Il vero punto di svolta è stato l'inserimento, con la **l. cost. 3/2001**, del nuovo **art. 117, co. 1 Cost.**, che vincola Stato e Regioni al rispetto degli «**obblighi internazionali**». Ciò ha reso possibile un cambiamento nella gerarchia tra norme.

Le sentenze gemelle 348 e 349/2007: norme CEDU come norme interposte

Le **sentenze 348 e 349 del 2007** hanno stabilito che:

- Le norme CEDU assumono **valore di norme interposte** tra la Costituzione e la legge ordinaria, grazie al rinvio contenuto nell'art. 117.1 Cost.
- Se una legge nazionale contrasta con una norma CEDU, il giudice non può disapplicare la legge, ma deve sollevare questione di legittimità costituzionale.

→ La **compatibilità con la Costituzione** rimane una **condizione essenziale** per il riconoscimento di tale vincolatività: se una norma CEDU fosse in contrasto con un principio fondamentale della Costituzione italiana, non potrebbe prevalere.

Applicazione giurisprudenziale delle pronunce della Corte EDU

La Corte costituzionale, con la **sentenza 49/2015**, ha chiarito che i giudici italiani **non devono applicare automaticamente** le sentenze della Corte EDU, ma valutarle caso per caso, verificandone il grado di consolidamento e la coerenza sistemica. In presenza di orientamenti non consolidati, il giudice nazionale può discostarsene.

La giurisprudenza italiana ha poi esteso il **meccanismo delle norme interposte** anche:

- alle **convenzioni ONU e del Consiglio d'Europa sui diritti dell'infanzia** (sent. 7/2013),
- alla **Carta sociale europea**, che integra la CEDU in materia di **diritti sociali** (sentt. 120 e 194/2018).

Le nuove frontiere dei diritti fondamentali

Nel costituzionalismo contemporaneo, i diritti fondamentali – civili, politici e sociali – sono stati tradizionalmente costruiti intorno alla categoria del **diritto soggettivo**, cioè come interessi giuridicamente protetti di cui il singolo può esigere il rispetto. Tuttavia, tale concetto viene oggi messo in discussione per ragioni teoriche e pratiche.

Crisi del modello classico del diritto soggettivo

La distinzione tra **diritti soggettivi privati** (nei rapporti tra privati) e **diritti pubblici soggettivi** (nei confronti dello Stato) appare sempre meno netta. Questo perché:

- i **poteri pubblici** agiscono spesso secondo logiche privatistiche;
- i **diritti fondamentali**, originariamente nati per limitare lo Stato, si applicano sempre più anche nei **rapporti tra privati** (es. nei luoghi di lavoro o sulle piattaforme digitali), secondo il principio tedesco della *Drittwirkung* (efficacia verso terzi).

Inoltre, la **formulazione per principi** della Costituzione non consente sempre di individuare un preciso interesse tutelato o un'azione concreta a disposizione del soggetto. Questo è particolarmente evidente nei **diritti di nuova generazione**, i cui contorni sono meno definiti rispetto ai diritti classici (come la proprietà), rendendo più difficile stabilire quando ci sia un vero e proprio diritto soggettivo.

Accesso alla giustizia costituzionale e tutela multilivello

Il sistema italiano prevede il **ricorso incidentale** alla Corte costituzionale, ossia non è il singolo a potersi rivolgere direttamente al giudice costituzionale, ma solo tramite un giudizio già in corso. → Ciò interrompe il nesso diretto tra titolarità del diritto e azione giudiziaria. Il giudizio di costituzionalità, infatti, mira a verificare se una norma rispetta la Costituzione, anche indipendentemente dalla presenza dell'interessato.

Il panorama si complica con la **tutela multilivello dei diritti**, basata su:

- la **Costituzione italiana**,
- la **CEDU**,
- la **Carta dei diritti fondamentali dell'UE**,

e sulle relative corti: Costituzionale (Roma), europea dei diritti dell'uomo (Strasburgo), di giustizia dell'UE (Lussemburgo).

Tale pluralismo:

- **amplia le forme di tutela**,
- **impone di tener conto delle tradizioni giuridiche nazionali** (es. il «*margin of appreciation*» riconosciuto agli Stati dalla CEDU),
- **comporta approcci diversi**: la Corte EDU giudica caso per caso, mentre la Corte costituzionale adotta una visione sistemica (sent. 264/2012).

Va anche ricordato che la Corte EDU condanna lo Stato per violazioni verso individui, ma lo Stato deve garantire interessi generali della collettività: si crea così un potenziale conflitto tra diritti individuali e interessi pubblici.

I diritti fondamentali come valori ordinanti

Nel **modello costituzionale**, i diritti fondamentali non sono solo diritti soggettivi da far valere in giudizio, ma valori che orientano l'intero ordinamento. Un esempio è la libertà di informazione, che non si esaurisce nella possibilità di comunicare, ma informa la disciplina dell'editoria, del diritto di cronaca, dell'accesso alle fonti e dell'organizzazione del sistema mediatico.

Il diritto soggettivo oggi: funzioni e limiti

Nonostante le trasformazioni, la nozione di **diritto soggettivo** resta centrale per almeno due motivi:

1. **Universalizzazione**: garantisce che i diritti spettino a tutti e non solo a pochi privilegiati.
2. **Riconoscimento giuridico**: conferisce al soggetto un **potere d'azione giuridica**, che non si fonda sulla forza, ma sulla possibilità di far valere il diritto in giudizio.

→ Perché un diritto sia effettivo, deve essere azionabile: senza mezzi concreti di tutela, il diritto soggettivo si svuota di significato. È perciò importante distinguere i diritti veri e propri da rivendicazioni vaghe o politiche, come il cosiddetto «diritto alla pace» o alla «qualità della vita», che non sempre individuano un titolare specifico né una tutela giurisdizionale attivabile.

Il caso emblematico dell'ambiente

La Costituzione italiana non prevedeva originariamente un diritto soggettivo all'ambiente. Tuttavia:

- dagli anni Ottanta, la **Corte costituzionale** ha affermato la **rilevanza costituzionale dell'ambiente** tramite l'interpretazione combinata degli artt. 9.2 e 32 (paesaggio e salute);
- la **legislazione** e la **giurisprudenza** hanno riconosciuto **diritti specifici**, come quello all'ambiente salubre, alle informazioni ambientali, al risarcimento del danno ambientale;
- con la **legge costituzionale 1/2022**, la tutela dell'ambiente è stata espressamente inserita tra i **principi fondamentali** (art. 9.3 Cost.), nell'interesse delle future generazioni (sent. 105/2024).

Un nuovo campo di sviluppo è rappresentato dalle azioni legali promosse da cittadini e associazioni contro gli Stati per inattività rispetto al cambiamento climatico. Il caso [*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz c. Svizzera*](#) deciso dalla Corte EDU nel 2024 ha riconosciuto il diritto dei cittadini ad ottenere misure efficaci contro la crisi climatica. Si parla così di un «diritto al clima», concetto ancora incerto ma emergente.

Lezione 13/05/2025

DIBATTITO COSTITUZIONALE: il crocifisso nelle scuole italiane

Rapporto tra Stato e religione in Italia

La presenza della Chiesa cattolica e, più in generale, degli elementi religiosi nello spazio pubblico è regolata in modo diverso da Stato a Stato, in base alla propria storia e tradizione costituzionale. In Italia, questo rapporto è disciplinato in particolare dall'articolo 7 della Costituzione, che regola i rapporti con la Chiesa cattolica, e dall'articolo 8, che riguarda le altre confessioni religiose.

- ⇒ **L'articolo 7** riconosce l'autonomia della Chiesa cattolica e afferma che i rapporti tra Stato e Chiesa sono regolati dai **Patti Lateranensi**, stipulati nel 1929 e modificati con l'accordo di Villa Madama del 1984. Si tratta, quindi, di una forma di regolamentazione pattizia, cioè basata su accordi bilaterali.
- ⇒ **L'articolo 8**, invece, riconosce pari libertà a tutte le confessioni religiose e prevede che esse possano regolamentare i loro rapporti con lo Stato tramite intese.

→ Sebbene il linguaggio usato nell'articolo 8 sia diverso da quello dell'articolo 7, entrambi seguono la logica di una disciplina negoziata tra lo Stato e le organizzazioni religiose.

Distinzione tra religione e confessioni religiose: È importante distinguere tra la dimensione religiosa individuale (libertà di credo) e le organizzazioni religiose (le chiese o confessioni). Anche se l'Italia è storicamente legata alla Chiesa cattolica, sono sempre esistite anche altre confessioni religiose, alcune delle quali con radicamenti storici in specifiche aree geografiche (ad esempio, la presenza valdese in Piemonte).

Fenomeni contemporanei: Negli ultimi decenni, si è assistito a un crescente processo di secolarizzazione, con un aumento del numero di persone che si dichiarano non credenti. A ciò si aggiunge un'ulteriore pluralizzazione religiosa dovuta ai flussi migratori e alla globalizzazione, che hanno introdotto nuove religioni e culture nel tessuto sociale italiano.

È importante fare una distinzione tra **dimensione stato** e **dimensione ecclesiale**, ma ci sono anche accordi che regolano l'intersezione tra religione e Stato (tra chiesa e stato italiano = patti Lateranensi).

CASO CONCRETO

La signora Lautis (non credente) voleva che i figli andassero a scuola senza un'influenza religiosa e quindi chiede la rimozione del crocifisso al tribunale amministrativo regionale.

Perché la signora Luzzi decide di ricorrere al Tribunale amministrativo? Ricorre contro la pubblica amministrazione.

Il Preside non aveva permesso di rimuoverli, a causa delle **due norme che prevedono la presenza del crocifisso** → regolamento che è legge vigente dello Stato che va rispettato. Nel passaggio tra Stato fascista e Stato repubblicano non sono state eliminate tutte le leggi appartenenti al primo stato.

Il Tribunale amministrativo regionale di Venezia può sollevare una questione di legittimità costituzionale chiedendo alla Corte costituzionale di pronunciarsi sulla compatibilità dell'obbligo di esposizione del crocifisso con il principio di laicità dello Stato?

Corte costituzionale, ordinanza n. 389/2004

Se abbiamo un'ordinanza vuol dire che la Corte non può pronunciarsi in merito: **"ordinanza di inammissibilità"** → **problema di legalità** (procedura) e non di legittimità:

- La corte non può pronunciarsi su un regolamento.
- La corte non si può pronunciare su norme di rango secondario, si può pronunciare solo su norme di rango primario. In caso di contrasto tra un regolamento e una legge di fonte primaria deve intervenire un giudice → vi è già una competenza di altri giudici, tipicamente del tribunale amministrativo (dove ci sono altri rimedi giurisdizionali la corte non deve intervenire).

Uno Stato laico può imporre la presenza del simbolo di una sola confessione religiosa o tale esposizione rappresenta una violazione del suo dovere di equidistanza da tutte le religioni?

→ **Corte EDU, Grande Camera, Lautis c. Italia, 18 marzo 2011, par. 59-62, 68-70; e Cass. Civ., sez. un., 9 settembre 2021, n. 24414, par. 11.5; 11.6.**

La signora Lauzzi arriva fino alla Corte EDU

- il **TAR** invita alla disapplicazione della norma perché scritta nella fase prerepubblicana e viola la neutralità dello Stato.
- La pubblica amministrazione impugna la decisione e si passa al **Consiglio di Stato**: ribalta la decisione sulla base di un argomento che interpreta il simbolo religioso come simbolo culturale che richiama valori di tolleranza, fraternità e amore per il prossimo, valori che sono riflessi anche nella nostra Costituzione. → evita il tema laicità!
- La signora Luzzi si rivolge alla **Corte EDU** poiché per lei il crocifisso ha sì un valore culturale ma prevalentemente religioso.
→ questa replica la posizione del TAR: la libertà religiosa implica anche la libertà di non credere e lo Stato deve quindi astenersi da ogni presa di posizione.
- La sentenza viene nuovamente impugnata e la **seconda sezione** lascia libertà all'Italia:
 - ⇒ Il crocifisso non è visto come **indottrinamento attivo**, questo simbolo non viene preso come incanalamento religioso. Vi è un cambiamento di piano del discorso: sposta il dibattito da un'argomentazione astratta a un modo di funzionamento concreto nelle situazioni nelle scuole italiane.
 - ⇒ La Corte europea ha la responsabilità di dare una risposta che possa essere interpretata anche in altri stati.

Motivazioni:

- 1. Mancanza di indottrinamento:** Il crocifisso è stato ritenuto un simbolo passivo, che non esercita un'influenza coercitiva sull'insegnamento o sull'ambiente scolastico. Non si è riscontrato alcun tentativo da parte dello Stato italiano di indottrinare gli alunni.
- 2. Margine di apprezzamento:** La Corte ha riconosciuto un ampio margine di discrezionalità agli Stati in materia di rapporti tra Stato e religione, soprattutto quando non c'è consenso europeo uniforme su una questione sensibile e culturale come la presenza di simboli religiosi nelle scuole pubbliche.
- 3. Contesto culturale italiano:** La Corte ha considerato che il crocifisso, in Italia, ha anche un significato storico e culturale, non solo religioso. La sua presenza non implica automaticamente una violazione dei diritti fondamentali.

In Francia devono sparire i simboli religiosi: non si possono neanche indossare all'interno dei luoghi pubblici, come la scuola. → completamente laica.

Nel Regno Unito il Capo dello Stato è anche Capo della Chiesa anglicana: religione di Stato.

Norvegia, Danimarca, Olanda hanno forme di religione di stato, per lo più cristiana protestante.

→ *Come conciliare questi diversi modi di interpretare la laicità dei diversi stati?*

Il professore ebreo *Joseph Weiler* in un discorso dichiara che eliminare i simboli religiosi nei luoghi pubblici non è laicità, ma è al contrario una forma di coartazione, attacca quindi la concezione “laica” della Francia, e anzi difende la presenza del crocifisso nelle scuole italiane.

→ Interviene sul tema della neutralità attraverso un piccolo apologo: non esiste una posizione equidistante, in qualche modo lo Stato prende posizione.

Quella idea di neutralità dello stato è una forma di militanza contro le religioni: Weiler dice che il crocifisso è un simbolo religioso e non vuole che sia ridotto solo a un simbolo storico. Come non si limita la libertà di indossare un velo non bisogna levare il crocifisso. Il muro bianco espelle l'elemento religioso dall'orizzonte della vita → quegli ambienti diventano ostile alla religione (per esempio Francia).

La **Grande Camera** afferma che **ogni Stato ha la libertà di scegliere** la propria strada.

La **Cassazione** civile interviene (2021) in un caso in cui un dirigente sanziona un insegnante che levava il crocifisso durante le sue lezioni.

⇒ In uno Stato laico non ci può essere né l'obbligo né il divieto di introdurre in uno spazio pubblico un simbolo religioso: eliminarlo non è la risposta così come non lo è l'obbligo.

La Corte di Cassazione, partendo dalla Corte EDU, riprende questo concetto, affermando che la neutralità non si riflette nel divieto.

Non si tratta di definire una regola che vale per tutti ma di aprire un **processo deliberativo** all'interno di ogni comunità e trovare una **soluzione che sia rispettosa per tutti**.

Questa si può ottenere solo con il dialogo, accordo di una comunità in cui ci possono essere sensibilità diverse.

Lezione 14/05/2025

Structures and rights in the United States constitution

CASE STUDY

Ordinanza 132/2020 → bilanciamento tra libertà di espressione e reato di diffamazione

Comma 3,4,5 del dispositivo, riguardante art. 595 cp

→ Una sentenza di non fondatezza deve riferirsi a tutti i parametri indicati dal giudice a quo e provare che la norma non viola nessuno dei parametri.

- “dichiarazione di non fondatezza dai sensi in cui in motivazione”: si tratta di infondatezza interpretativa di rigetto, la corte indica come interpretare la norma. In questo caso lascia la possibilità della detenzione ma solo in casi di gravità.
- Dichiarazione di “infondatezza”: si tratta di rigetto puro
- Dichiarazione di “manifesta infondatezza in relazione all’art. 25”: indica un caso in cui il giudice ha sbagliato a porre la questione poiché l’art. 25 non c’entra proprio con la questione.

Comma 1 del dispositivo riguardante art. 13

→ Mentre per dichiarare illegittimità costituzionale basta riferirsi anche solo ad 1 dei parametri indicati. Una volta dimostrato che la norma viola uno dei parametri risulta illogico proseguire.

Comma 2:

→ Illegittimità costituzionale consequenziale.

PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ DELLA PENA

Principio entrato molto nella giurisprudenza della corte per punire pene sproporzionate nei confronti della gravità del fatto.

La punizione da parte dello stato, soprattutto con la detenzione, è una limitazione della libertà dell’uomo → principio della proporzionalità nella limitazione dei diritti.

Art. 3

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

Cosa c’entra in questa sentenza?

Le disposizioni censurate risulterebbero altresì contrarie agli artt. 3 e 21 Cost., in quanto la previsione di una pena detentiva per i reati di diffamazione a mezzo stampa sarebbe «manifestamente irragionevole e totalmente sproporzionata rispetto alla libertà di manifestazione di pensiero, anche nella forma del diritto di cronaca giornalistica, fondamentale diritto costituzionalmente garantito dall’art. 21 Cost., la cui tutela, in assenza di contrari interessi giuridici interni prevalenti, non può che essere favorevolmente estesa nelle forme stabilite dalla giurisprudenza della Corte Edu, eliminando così, salvi i “casi eccezionali”, anche la mera comminazione di qualunque pena detentiva».

→ **La ragionevolezza e la proporzionalità sono in qualche modo frutto dell’art. 3.**

Rapporto tra parametro interno, art. 21 e parametro contrapposto, art. 10 della CEDU. La costituzione le evoca entrambe ma la formulazione è diversa: l’art. 21 è quasi tutto dedicato alla libertà di stampa.

Ordinanza di rinvio → la Costituzione richiede l'intervento del Parlamento poiché è necessaria una riformulazione della legge che la Corte non può fare.

COSA FARE?

1. Riuscire a identificare gli oggetti del giudizio: artt 13 legge stampa, art 595 comma 3 cp
2. Identificare i parametri dei giudizi: art 3, 21, 25, 27, 117 in riferimento a art 10 CEDU
3. Tipo di decisione:
 - Ordinanza di rinvio / incostituzionalità differita
 - Illegittimità costituzionale / accoglimento puro al punto 1
 - Illegittimità cost. consequenziale al punto 2
 - Rigetto interpretativo nei sensi di cui in motivazione al punto 3
 - Rigetto puro al punto 4
 - Manifesta infondatezza sull'art 25 riportato nel punto 5
4. Ragionamento della corte e motivo:
 - Tema libertà di espressione mezzo democrazia
 - Tema Proporzionalità della pena: obbligo detenzione (art 13) o permesso di detenzione in casi eccezionali (art 595 cp)?
 - Bilanciamento tra libertà di espressione (art 21) e diritto alla riservatezza/reputazione

Lezione 14/04/2025

CASE STUDY

Tema libertà economica: caso regolazione licenze per taxi e NCC, in Italia tema politico molto discusso perché si tende al conservazionismo in questo settore piccolo in cui non c'è libertà di mercato perché le licenze dei taxi costano moltissimo e si tende a non cederle con un atteggiamento di diffida.

GIUDIZIO A QUO (RICORSO PROMOSSO IN VIA PRINCIPALE DAL GOVERNO):

Il presidente del consiglio ha impugnato l'art 1 della legge della regione Calabria n 16/2023 che autorizzava il rilascio di 200 licenze per il servizio di noleggio con conducente (NCC). Secondo il governo tale norma regionale violava l'art. 10-bis comma 6 del d.l 135/2018 che vieta il rilascio di nuove autorizzazioni NCC fino alla piena operatività di un registro informatico nazionale delle imprese di NCC e taxi.

OGGETTO del giudizio → Legge regionale Calabria

PARAMETRI

→ art. 117, 2° c., lett. e) → legislazione esclusiva dello stato in materia di “moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie”

⇒ le regioni non possono sovrapporsi o discostarsi dalla legge statale in materia di concorrenza.

Funge da PARAMETRO INTERPOSTO per rimandare alla legge ordinaria, d.l → art. 118 → competenze dei Comuni

AUTORIMESSIONE:

La corte non decide in prima battuta sulla legge della regione Calabria che è l'oggetto del precedente giudizio. Ma utilizza sistema di autorimessione perché lei stessa solleva per prima la questione di incostituzionalità del decreto-legge. Si comporta come fosse un giudice a quo. Operazione eccezionale in termini di casi ma molto incisiva perché viene usata per questioni importanti.

Questo potere che cambia la natura della corte si basa sull'interpretazione degli:

- Art 1 legge cost 1948
- Art 23 legge 87/1953.

Non parlano di autoremissione esplicitamente ma stabiliscono che la corte sia un'autorità giurisdizionale, ma siccome qualsiasi autorità giurisdizionale può sollevare la questione di costituzionalità e anche la corte è un'autorità giurisdizionale, quindi, può sollevare la questione (interpretazione).

Secondo la corte siccome il registro informatico previsto dalla norma non è mai diventato pienamente operativo a causa di continue sospensioni e mancata adozione dei decreti attuativi, il meccanismo normativo ha di fatto bloccato per oltre 5 anni l'ingresso di nuovi operatori NCC nel mercato.

GIUDIZIO IN VIA INCIDENTALE, Sentenza 137/2024. Dopo l'autorimessione:

OGGETTO/I del giudizio → art. 10-bis, c.6 d.l. 135/2018, blocco del rilascio di autorizzazioni NCC a tempo indefinito

PARAMETRI

→ **art. 3 Cost:** ragionevolezza e proporzionalità

La Corte ha rilevato che il blocco temporaneo delle autorizzazioni poteva essere giustificato solo per un periodo limitato, il blocco a tempo indeterminato risulta sproporzionato. Il meccanismo normativo ha consentito una sospensione indefinita, scollegata dallo scopo dichiarato (creazione del registro). La norma si è dimostrata intrinsecamente irragionevole e sproporzionata rispetto all'obiettivo, vi è un vizio di razionalità tra l'obiettivo di favorire il servizio di trasporto e il suo blocco effettivo.

→ **art. 41 Cost.:** libertà di iniziativa economica/limite dell'utilità sociale → no scopi "protezionistici"

La norma in esame ha imposto una barriera ingiustificata all'ingresso nel mercato del NCC. Una barriera, che, secondo il parere della Corte, non era finalizzata alla protezione di valori primari o all'utilità sociale. Il risultato ha avuto effetti protezionistici, favorendo gli operatori esistenti e limitando la concorrenza, con impatto negativo sulla mobilità e sul benessere dei cittadini.

→ **art. 117, 1° c. In relazione all' art. 49 TFUE:** libertà di stabilimento

La Corte di giustizia UE si riferisce a questo articolo anche in una sentenza precedente riguardante le limousine (Prestige and Limousine, C-50/21) in cui stabilisce che ogni restrizione alla libertà di stabilimento deve:

essere giustificata da un motivo imperativo di interesse generale;
essere proporzionata e necessaria.

La norma italiana non soddisfaceva questi requisiti, poiché creava un blocco ingiustificato e sproporzionato, risultando in una violazione dell'art. 117 co. 1, in relazione al dettato dell'art. 49 TFUE.

La corte utilizza per motivi analoghi riferimenti interni ed esterni.

N.B AMICI CURIAE: A gennaio 2020 la corte introduce possibilità di intervento che consente a soggetti della società civile che abbiano degli elementi utili per il giudizio della corte, non di intervenire come parti del giudizio, ma di intervenire depositando degli atti scritti con dati ed elementi riguardanti la questione. Il presidente della corte può decidere se accettare o meno i dati forniti.

In questo giudizio intervengono.

Lezione 26/03/2025

Bilancio Perrotta (appunti)

Ragioniere generale dello Stato - Ministero dell'economia e delle finanze

LEGGE DI BILANCIO: documento presentato dal Governo che contiene l'elenco delle spese previste per l'anno successivo e delle entrate per finanziarle; deve essere presentato il ddl di bilancio entro il 20 ottobre con documento programmatico e se non viene approvato entro la fine dell'anno è consentito l'esercizio provvisorio non oltre al 30 aprile.

Art. 81 annualità, principio dell'equilibrio (limitare ricorso all'indebitamento)

Legge di bilancio: iniziativa affidata al Governo, sempre accompagnata da decreto-legge. Documento attraverso il quale controllare se le promesse del Governo sono state mantenute.

Il bilancio si definisce autorizzatorio.

Funzione allocativa (allocazione di beni e servizi)..

Deve contenere tutte le misure per evitare l'evasione fiscale.

All'art 1 deve individuare i saldi ossia le soglie oltre le quali non si può andare per tutto l'anno.

Non può contenere deleghe legislative.

Se non si approva la legge di bilancio si va in esercizio provvisorio → l'Italia non può ricorrere all'esercizio provvisorio (Regioni sì), che può essere interpretato come fattore di crisi, per un fatto di credibilità di Paese ad alto debito.

È previsto non il giorno in cui il parlamento approverà la legge ma solo il termine in cui il Governo (a cui è affidata l'iniziativa) deve presentare la legge di bilancio di bilancio alle Camere → affermazione del ruolo fondamentale del Parlamento.

Istituzioni Europee esaminano la manovra di bilancio entro il 30 novembre.

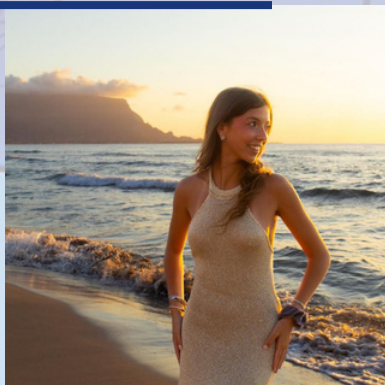
Prima lettura prevede anche audizioni da parte della società civili (es. sindacati cortei dei conti)

Vaglio di inammissibilità...

Unitarietà di contenuto...

2019: una minoranza qualificata solleva un conflitto di menomazione di fronte alla corte costituzionale → compressione dei tempi (maxi emendamento integralmente sostitutivo della legge di bilancio) perché c'era stata una richiesta da parte dell'UE

PER DUBBI O SUGGERIMENTI SULLA DISPENSA



JENNIFER LA ROSA

jennifer.larosa@studbocconi.it

@jennifer_la.rosa

+39 3288299032

PER INFO SULL'AREA DIDATTICA



NICOLA COMBINI

nicola.combini@studbocconi.it

@nicolacombini

+39 3661052675



MARTINA PARMEGIANI

martina.parmegiani@studbocconi.it

@martina_parmegiani05

+39 3445120057



MARK OLANO

mark.olano@studbocconi.it

@mark_olano_

+39 3713723943



TEACHING DIVISION



I NOSTRI PARTNERS



TEGAMINO'S

LA PIADINERIA

