



A.A. 2025/2026

BLAB

DISPENSA

DIRITTO COSTITUZIONALE ITALIANO ED EUROPEO -SECONDO PARZIALE-

A CURA DI
DILETTA ANCONA



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.



SECONDO PARZIALE DIRITTO COSTITUZIONALE ED EUROPEO

La Corte Costituzionale, i diritti fondamentali e il diritto dell'Unione europea

- 31/03/2026: La Corte costituzionale

Le forme fondamentali di garanzia di una costituzione sono:

- il **procedimento aggravato di revisione costituzionale**;
- il **sistema di giustizia costituzionale**.

Ad esse sono dedicate le due sezioni del titolo VI della parte II della Costituzione. Il procedimento di revisione ha la funzione di garantire la rigidità della costituzione, assicurando che le decisioni per modificare le norme costituzionali siano prese mediante una procedura aggravata, mentre la giustizia costituzionale ha la funzione di garantire la supremazia della costituzione, 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 giustizia costituzionale è una delle conquiste più recenti del costituzionalismo moderno. In un passaggio della Relazione Ruini, che accompagnava il Progetto di Costituzione, si spiega la *ratio* dell'istituto della Corte costituzionale:

*“Istituto nuovo è la Corte costituzionale, e scarsi ne sono i precedenti e le prove: così che non è facile risolvere i suoi problemi. Non è stata accolta l'idea di affidare un controllo di costituzionalità, che è giurisdizionale, ma su materie anche politiche, alla magistratura ordinaria. È sembrato opportuno un organo speciale e più alto, come **custode supremo della costituzione**”*

Ruini parla della Corte come un istituto nuovo, perché tale risultava al tempo l'idea di un giudice che potesse dichiarare incostituzionale una legge, sia in Italia (in cui non vi erano precedenti), sia nel diritto comparato (l'unico esempio in Europa si ritrova nella Corte costituzionale austriaca, ma era poco conosciuto dai Costituenti, i quali guardavano alla Corte Suprema Americana, seppur diversa). Altresì, la disciplina della Corte costituzionale risulta molto complessa, da cui deriva il fatto che non sia facile risolverne i problemi e questo è dimostrato dal numero di modifiche adottate dopo la relazione. La disciplina è racchiusa negli articoli **134-137** della Costituzione, modificati dalla **L. Cost. n. 1/1948** e successivamente con le **L. Cost. n. 1/1953** e **87/1953** (approvate parallelamente). Passano, poi, tre anni, prima che la Corte possa riunirsi per emettere la prima sentenza, cioè la **sent. n. 1/1956**; il problema era relativo al fatto che le maggioranze parlamentari non fossero concordi nella nomina dei giudici. Risulta chiaro che i costituenti non volessero affidare alla magistratura ordinaria il controllo di costituzionalità, e da qui sorge la necessità di fondare un organo speciale, la cui specialità si evince dal confronto tra i due modelli di controllo di legittimità da un'analisi comparata:

- **Controllo diffuso**: si afferma negli U.S.A. in via giurisprudenziale a partire dal caso *Marbury v. Madison* del 1804; il controllo è affidato a tutti gli organi giudiziari, i quali disapplicano la legge, con efficacia *inter-partes*, cioè limitata al caso in esame, in virtù della normale applicazione di un criterio interpretativo;
- **Controllo accentrato**: si afferma nelle Costituzioni dell'Europa continentale del Secondo Dopoguerra; il controllo è affidato a un unico giudice delle leggi, una corte dalla

composizione particolare istituita *ad hoc*, che decide con efficacia *erga omnes*, espungendo dall'ordinamento le norme incompatibili con la costituzione e non solo disapplicandole.

Il costituente italiano ha introdotto un sistema misto di giustizia costituzionale: si tratta infatti di un sistema accentrato, essendo stata istituita una Corte costituzionale, ma ad accesso diffuso, perché tutti i giudici possono attivare il controllo di costituzionalità in via incidentale. Ruini, nell'affermare la natura speciale dell'organo, sottolinea la scelta di un **controllo accentrato** perché, essendo il controllo anche politico, oltre che giurisdizionale, occorre istituire un giudice particolare, in quanto giudicare la costituzionalità di una legge è diverso dal giudicare in merito ad un caso legale, richiede un tipo di decisione differente, perché non è un'attività tecnica ma **è spesso un'attività politica**. Altresì, diffusamente si temeva la possibilità del "governo dei giudici", perché dando potendo tutti i giudici dichiarare incostituzionale una legge, hanno il potere di influire sulle scelte legislative; per tale motivo, si sceglie di istituire uno specifico giudice, collegato alle Camere. Un altro argomento dell'Assemblea costituente è il fatto che non esista la regola del precedente vincolante in Italia, a differenza degli Stati Uniti d'America (in cui, pur essendo il controllo diffuso, l'opinione realmente rilevante è quella della Corte Suprema); non essendovi un precedente vincolante, sorge un forte rischio di incertezza del diritto, perché non risulta chiaro l'andamento costituzionale e giurisdizionale. Infine, dai lavori dell'Assemblea costituente si evince la necessità di un arbitro nel contenzioso tra Stato e Regioni, da cui sorge la decisione di rimettere tale potere alla Corte. Vi è, poi, un'ultima ragione (non presente negli atti dell'Assemblea, ma probabilmente pensata dai Costituenti): si temeva che i giudici, che si erano formati ed avevano lavorato nel periodo del fascismo (ed immuni ad una possibile epurazione, in ogni caso mai applicata), potessero essere inadeguati a giudicare la costituzionalità di una legge, perché formatisi sulla letteratura fascista.

L'articolo **135** espone le norme riguardanti la composizione della Corte costituzionale, tali per cui sia diversa dalla magistratura ordinaria; esso recita:

“La Corte costituzionale è composta di quindici giudici nominati per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Parlamento in seduta comune [cfr. art. 55 c.2] e per un terzo dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative. I giudici della Corte costituzionale sono scelti tra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni superiori ordinaria ed amministrative, i professori ordinari di università in materie giuridiche e gli avvocati dopo venti anni di esercizio. I giudici della Corte costituzionale sono nominati per nove anni, decorrenti per ciascuno di essi dal giorno del giuramento, e non possono essere nuovamente nominati. Alla scadenza del termine il giudice costituzionale cessa dalla carica e dall'esercizio delle funzioni. La Corte elegge tra i suoi componenti, secondo le norme stabilite dalla legge, il Presidente, che rimane in carica per un triennio, ed è rieleggibile, fermi in ogni caso i termini di scadenza dall'ufficio di giudice. L'ufficio di giudice della Corte è incompatibile con quello di membro del Parlamento, di un Consiglio regionale, con l'esercizio della professione di avvocato e con ogni carica ed ufficio indicati dalla legge [cfr. art. 84 c.2]. Nei giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica [cfr. art. 90] intervengono, oltre i giudici ordinari della Corte, sedici membri tratti a sorte da un elenco di cittadini aventi i requisiti per l'eleggibilità a senatore [cfr. art. 58 c.2], che il Parlamento compila ogni nove anni mediante elezione con le stesse modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari.”

Da un confronto con la composizione delle Corti costituzionali della Germania e della Spagna, si evince che il Parlamento ha un ruolo molto rilevante nella nomina dei giudici, da cui deriva una maggiore legittimazione ai giudici costituzionali (perché vengono scelti per elezione indiretta); il PCI si dichiarava sostanzialmente in disaccordo con la previsione di giudici non eletti dal Parlamento, perché sarebbe venuta meno la legittimazione popolare; tuttavia, se coloro che sono chiamati a giudicare la legittimità delle leggi sono anche i soggetti che emanano tale leggi (o comunque sono

scelti dagli stessi), si pone un forte rischio per l'indipendenza del giudice controllore nei confronti del Parlamento controllato. Per equilibrare i benefici di una maggiore legittimazione ed il rischio che venga meno l'indipendenza dei giudici, si prevede che parte dei giudici sia nominata anche da organi differenti dal Parlamento, che la componente parlamentare sia scelta con maggioranza qualificata (di modo che anche l'opposizione partecipi alla decisione, in Italia 2/3 dei componenti e dopo il terzo scrutinio 3/5), questi siano scelti solo se rispettino determinati requisiti tecnici (la conoscenza della materia, data dal fatto che la scelta sia tra magistrati, professori ordinari e avvocati con 20 anni di servizio) e che la durata del mandato sia tanto lunga da essere superiore a quella della legislatura (in Italia 9 anni, perfino superiore a quella del P.d.R., e cessa senza *prorogatio*, da cui si origina il *plenum* incompleto quando il Parlamento in seduta comune non procede alle sostituzioni di sua competenza). Oltre al Parlamento, la scelta è rimessa al Presidente della Repubblica, figura *super partes*, incaricato al mantenimento dell'indipendenza dei giudici (tanto che la nomina dei giudici costituzionali rappresenta un atto sostanzialmente presidenziale). Peraltro, gli ultimi cinque giudici sono eletti dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative, di cui tre dalla Corte di Cassazione, uno dal Consiglio di Stato e uno dalla Corte dei conti. I giudici non possono svolgere più di un mandato; il presidente della Corte è eletto dai suoi componenti per tre anni ed è rieleggibile ma ciò è accaduto solo tre volte nella storia. Inoltre, stabilisce che l'ufficio di giudice costituzionale è incompatibile con le cariche di parlamentare e di consigliere regionale, con la professione forense e con ogni altra carica o ufficio indicati dalla legge e le sue garanzie di indipendenza e le immunità sono stabilite con legge costituzionale. L'art. 5 della l. cost. 1/1953 prevede l'insindacabilità per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle funzioni. La *ratio* della composizione della Corte costituzionale prevede:

- **Un numero limitato di membri (15 in Italia):** per consentire maggiore dialogo e metodo deliberativo, non basato sulla forza dei numeri, ma sul consenso;
- **Decisione di nomina delegata ad organi differenti:** per consentire maggiore legittimazione, ma allo stesso tempo garantire l'indipendenza della Corte;
- **La nomina ed elezione dei giudici non avviene per tutti i membri nello stesso momento:** ciascun giudice viene eletto in momenti diversi e peraltro non sono rieleggibili, per garantire il ricambio costante dei membri, dunque una forte indipendenza dall'equilibrio politico.

Ai sensi dell'articolo 134, la Corte costituzionale giudica su:

- **Legittimità costituzionale delle leggi:** valuta se la disposizione rispetta la Carta e i principi ad essa sottesi; essa può avvenire in due modi:
 - Via incidentale (o via indiretta): è il giudice a porre la questione di legittimità di fronte alla Corte costituzionale, a partire da un caso in giudizio;
 - Via principale (o via diretta, ex. art. 127 Cost.): è lo Stato o è la regione a chiedere di pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di un atto emanato dall'altro, dalla disposizione in astratto e prescindendo dall'applicazione concreta;
- **Conflitti di attribuzione:** strumento per assicurare il corretto esercizio del potere da parte dell'organo delegato, secondo le sfere di competenza costituzionali, può sanzionare l'usurpazione del potere ovvero il cattivo uso dello stesso, ma in ogni caso presuppone una lesione in concreto di un interesse della parte ricorrente; può essere fra:

- Stato e Regione (o conflitti intersoggettivi): tra soggetti diversi dotati di personalità giuridica distinta, in questo caso il conflitto non può riguardare la legge (perché verrebbe semplicemente applicato il criterio gerarchico);
- Poteri dello Stato (o conflitti interorganici): tra poteri appartenenti al medesimo soggetto (lo Stato).
- **Accuse contro il Presidente della Repubblica**: ipotesi mai applicatasi fino ad ora, per cui si tratta di un istituto poco noto; costituzionalmente, prevede una **composizione integrata**, tale per cui ai quindici giudici della Corte si aggiungono sedici membri estratti da una lista stilata dal Parlamento in seduta comune (dunque, la maggioranza è scelta dal Parlamento);
- **Ammissibilità dei referendum**: non prevista dalla carta costitutiva, ma introdotta con la l. cost. n. 1/1953, si occupa di accertare che la richiesta non incorra in uno dei limiti di ammissibilità stabiliti dalla Costituzione e dalla stessa giurisprudenza; va aggiunto che la Corte ha escluso che in sede di giudizio di ammissibilità possano essere rilevanti profili di incostituzionalità sia della legge, sia della normativa.

Il metodo di lavoro della Corte è improntato al **principio di collegialità**; alla decisione, adottata a maggioranza assoluta, fermo il quorum strutturale di undici giudici, partecipano i giudici presenti a tutte le udienze o camere di consiglio in cui è stata discussa la questione. Le adunanze si tengono in udienza pubblica, salvo la possibilità di svolgerle a porte chiuse per eccezionali motivi (“camera di consiglio”). Una volta instaurato il giudizio, i lavori della Corte iniziano con la nomina da parte del presidente di un giudice relatore per l’istruzione e la relazione della causa, il quale espone al collegio in udienza l’oggetto del giudizio; la parola passa poi agli avvocati delle parti, con i quali ciascun giudice può interloquire formulando domande. È il relatore ad aprire, con la sua proposta, la fase deliberativa in camera di consiglio e per ultimo si esprime il presidente, il cui voto prevale in caso di parità. Avvenuta la votazione e presa la decisione, lo stesso relatore redige il testo della pronuncia, sottoposto all’approvazione del collegio, e sottoscritto dal presidente e dal giudice che l’ha redatta. Seguono il deposito in cancelleria della decisione e la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. La coincidenza tra giudice relatore e giudice redattore è regola nella prassi della Corte, per valorizzare la conoscenza del caso acquisita in fase istruttoria. Non è escluso, tuttavia, che le due figure non coincidano ed è l’unico modo per esternare il dissenso all’interno del collegio, non essendo previsto l’istituto della opinione dissenziente.

Il giudizio di legittimità costituzionale delle leggi consiste nel confronto tra una legge oggetto ed una norma di rango costituzionale parametro del giudizio; quando un giudice solleva questione di legittimità costituzionale, ovvero quando lo Stato o una Regione chiedano una pronuncia sulla legittimità costituzionale di una legge Statale o Regionale, occorre indicare:

- **L’oggetto**: di cui si ammettono:
 - le leggi statali e gli atti aventi forza di legge dello Stato;
 - le leggi (e gli Statuti) regionali;
 - le leggi costituzionali e di revisione costituzionali, incluse nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, non solo da un punto di vista sostanziale, ma anche materiale: in questo senso, è una tutela perché garantisce un maggior controllo sulle materie costituzionali e un’ampia discrezione di valutazione.

NON si ammettono fonti secondarie o regolamenti parlamentari (a riguardo, infatti, è emblematico il caso dell'esposizione del crocefisso nelle scuole, sul quale la Corte non può esprimersi, essendo una norma derivante da regolamento parlamentare); la Corte, a differenza di altre, giudica sulle leggi, non sui diritti; dunque, non si può appellare una fonte di rango inferiore al primario di fronte alla Corte. I regolamenti parlamentari, a differenza di Corti di altri paesi, non prevedono un controllo costituzionale, da ciò deriva che ciascuna Camera può liberamente approvare il proprio regolamento (se fosse sottoposto al controllo del giudice costituzionale, il funzionamento del Parlamento sarebbe rimesso alle decisioni dei giudici), tuttavia questo lascia un enorme spazio agli abusi, che rischiano di limitare le minoranze parlamentari;

➤ **Il Parametro:** di cui si ammettono:

- la Costituzione e le leggi costituzionali;
- «parametro interposto», che integra il parametro costituzionale:
 - la legge delega (per esempio, se occorre valutare la legittimità di un d.lgs. che viola la legge delega, si valuta in relazione della legge delega, che funziona da parametro interposto, in virtù dell'art. 76 Cost.);
 - la legge cornice (si tratta di tutti quei casi in cui si prevedono diverse aree di competenza, tali per cui, se la legge Statale prevede dei principi fondamentali, ma la legge regionale nel dettaglio, li violi, la legittimità della legge regionale è valutata guardando al parametro interposto della legge statale, ex. art. 117, c. 5);
 - i trattati internazionali (si guarda al trattato internazionale, che determina gli obblighi internazionali, non rispettati dalla legge statale, per giudicarne la legittimità, ex. art. 117, c. 1).

NON si ammettono (nemmeno come interposti) i regolamenti parlamentari, per analoghe motivazioni alle precedenti, tali per cui raramente la Corte valuta come illegittima una legge, per non violare l'indipendenza dei regolamenti parlamentari.

Il giudizio di legittimità costituzionale delle leggi in via incidentale è quello quando, in un giudizio:

- una delle parti o il p.m. solleva eccezione di legittimità costituzionale, sollecitando il giudice a richiederla;
- il giudice d'ufficio dubita della legittimità costituzionale di una disposizione e decide di rimettere la questione alla Corte.

Il giudice può sospendere il giudizio, rimettere gli atti alla Corte, sollevando una questione di legittimità costituzionale (carattere diffuso), solo quando siano rispettati tre requisiti:

1. **Controllo di rilevanza:** requisito previsto dalla legge; la questione può essere portata alla Corte solo se il giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale;
2. **Controllo di non manifesta infondatezza:** requisito previsto dalla legge; la questione può essere portata alla Corte solo se manifestamente non si presenta un problema di infondatezza, cioè se a colpo d'occhio la questione è fondata, per non sommergere la Corte di casi;

3. **Controllo di interpretazione conforme**: requisito tendenzialmente introdotto dalla Corte negli anni 90, ma non previsto dalla legge; la questione non deve necessariamente essere portata alla Corte qualora sia possibile per il giudice risolvere il dubbio di legittimità costituzionale, interpretando la disposizione in maniera conforme alla Costituzione; la Corte ha insistito molto sul dovere dei giudici ordinari di interpretare conformemente la legge ordinaria, cioè sull'impegno nel cercare un'interpretazione quanto più conforme alla Carta (una sorta di diffusione del controllo); tuttavia, la Corte si è accorta di un abuso di tale potere, e una conseguente inefficienza della legittimità costituzionale ed è in parte venuta meno.

Se sussistono almeno i primi due criteri, il Giudice a quo sospende il processo e solleva una questione di legittimità costituzionale di fronte alla Corte costituzionale, a seguito della quale seguirà una sentenza, dopo la quale il processo riprende regolarmente dal giudice a quo; la sentenza della Corte può essere:

- **di rigetto**: la Corte ritiene infondato il dubbio sollevato dal Giudice a quo;
- **di accoglimento**: la Corte ritiene fondata la questione e dichiara l'illegittimità costituzionale della legge che non potrà più essere applicata, con effetto *ex tunc*, cioè retroattivamente, ma si escludono i rapporti esauriti (passata in giudicato, prescrizione e decadenza, tranne nel caso di condanna penale, per cui cessano esecuzione ed effetti).

Spesso, però, la sola opportunità di poter scegliere tra due soli tipi di sentenze ha rappresentato un problema per la Corte, come dimostrato dalla **sentenza n. 8/1956**: questa aveva ad oggetto del giudizio l'articolo 2 del TULPS: "*Il prefetto, nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica, ha facoltà di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica*" e come parametro del giudizio, l'articolo 77 della Costituzione, in quanto si sosteneva che l'articolo 2, dando la possibilità al prefetto di legiferare, viola la procedura di produzione legislativa. Poiché l'interpretazione data a questa norma circoscriveva la capacità del prefetto ai principi generali dell'ordinamento giuridico e alle sue modalità di uso attuali (non quelle relative all'epoca in cui viene emanata, cioè il fascismo), essi non sono tali da sovvertire l'ordinamento dei pubblici poteri, ma rispettano la legittima sfera delle attribuzioni dell'autorità locale. La Corte, in questo caso, ha evitato di dichiarare incostituzionale la norma, ma **ne ha ristretto notevolmente il campo di applicazione**, escludendo l'interpretazione teleologica relativa al legislatore del tempo; altresì, ha affermato che, qualora si interpreti la disposizione in maniera più ampia, sarebbe legittimo riesaminare la questione di legittimità. Per comprendere al meglio la decisione della Corte, occorre guardare alla differenza tra norma e disposizione:

- per disposizione si intende il testo scritto che emana la legge;
- per norma si intende il precetto che si ricava dall'interpretazione della disposizione.

Partendo da una sola disposizione, si possono ricavare diverse norme: partendo dall'articolo in questione, tramite un'interpretazione storica, la norma attribuisce un grande potere al Prefetto, ponendosi in contrasto con la Carta; diversamente, tramite un'interpretazione adeguatrice, si ricava una norma, che prevede poteri molto più restrittivi per il prefetto e non è in contrasto con la Costituzione. Con questa sentenza, la Corte evita di dichiarare incostituzionale la disposizione, ma censura la norma derivante da un'interpretazione storica e dando valore all'interpretazione adeguatrice; si tratta di una **sentenza interpretativa di rigetto**. Nella **sentenza n. 11/1965**, si vede

un altro esempio molto chiaro di sentenza interpretativa di rigetto. Questo tipo di sentenze creano un problema non poco rilevante: il giudice è libero di scegliere l'interpretazione della disposizione tra le tante, anche disattendendo quella indicata dalla Corte, che non gode di alcuna forza del precedente; infatti, la Corte di Cassazione si dimostra spesso infelice nel dover applicare le decisioni della Corte costituzionale, come nell'ultima sentenza citata.

Tale c.d. “*guerra tra le Corti*” prosegue anche con la **sentenza n. 52/1965**, in cui la Corte ha dichiarato che, poiché la magistratura ordinaria non si adegua all'unica interpretazione della legge conforme alla Costituzione emanata con la precedentemente citata sentenza n. 11/1965, si è dichiarato necessario dichiarare illegittimo tale articolo (seppure la Corte abbia ribadito vi fosse la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata). Ciò dimostra che difficilmente una sentenza interpretativa di rigetto ha forza nei confronti di un giudice ordinario, il quale può comunque decidere di non rispettare l'interpretazione della Corte. Altresì, il primo controllo dipende direttamente dalla proposta del giudice ordinario, a differenza di altri Paesi, in cui può essere il cittadino a proporla.

Nella **sentenza 356/1996**, si configura una dichiarazione di inammissibilità della questione di incostituzionalità, in quanto il giudice ha sollevato una questione da un presupposto interpretativo plausibile, ma alla compresenza di un'ulteriore ricostruzione che conduce ad altro esito opposto e plausibile; in tal caso, il dubbio è giustificato, ma non lo è la richiesta davanti alla Corte. Da questa sentenza, si trae la citazione, da cui sorge l'idea di un'interpretazione conforme:

“Le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali.”

Tuttavia, negli ultimi anni, la Corte ha fatto un passo indietro rispetto al requisito dell'interpretazione conforme; in particolar modo, nella **sentenza n. 45/2023**, pur ammettendo la presenza di un'altra interpretazione conforme alla Costituzione, ha dichiarato l'illegittimità della disposizione per evitare di delegare il controllo costituzionale alla magistratura ordinaria. Con le sentenze interpretative di rigetto e con quelle che dichiarano l'inammissibilità per interpretazione conforme, la Corte sta parlando direttamente alla magistratura, dandole dei veri e propri moniti.

La l. cost. **87/1953** stabilisce che il conflitto tra poteri dello Stato è risolto dalla Corte costituzionale se si tratta di conflitti costituzionali, che prima della Costituzione non erano sottoposti alla cognizione di alcun giudice; questi sono distinti dai conflitti che attengono alla delimitazione della giurisdizione ordinaria e delle giurisdizioni speciali, i quali sono regolati dalle sezioni unite della Corte di cassazione. Nei conflitti tra poteri dello Stato le parti del conflitto sono non predeterminate. Pertanto, la Corte costituzionale deve stabilire in via preliminare se il conflitto è ammissibile, individuando:

- a) **profilo soggettivo**: i poteri dello Stato, cioè gli organi abilitati a produrre decisioni autonome e indipendenti, tali da impegnare l'intero potere cui appartengono:
 - a. potere legislativo: Camera dei deputati, Senato della Repubblica; commissioni in sede legislativa, commissioni parlamentari d'inchiesta e dalla commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi;
 - b. potere esecutivo: presidente del Consiglio dei ministri, cui spetta dirigere la politica generale del governo della quale è responsabile; il solo ministro della giustizia in relazione alle competenze afferenti al proprio dicastero e alla titolarità dell'azione disciplinare contro i magistrati. Una specifica ipotesi di conflitto di attribuzione nei

confronti del presidente del Consiglio è prevista con riferimento alla disciplina del segreto di stato;

- c. potere giudiziario: potere diffuso, sicché ogni singolo giudice che pronuncia sentenze ancorché non definitive può impegnare l'intero potere cui appartiene, configurandosi come un organo-potere legittimato al conflitto; il pubblico ministero rispetto all'esercizio dell'azione penale; Il Csm viene considerato potere dello Stato in relazione alle sue attribuzioni costituzionali riguardanti lo status dei magistrati;
 - d. "poteri-organi": il presidente della Repubblica e la stessa Corte costituzionale;
 - e. "figure soggettive": ad esse l'ordinamento conferisce la titolarità e l'esercizio di funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti e garantite, concorrenti con quelle attribuite a poteri e organi statuali in senso proprio; sono elettori firmatari di una richiesta di referendum abrogativo, istituzionalmente rappresentati dal comitato promotore, ma non è stata invece riconosciuta ai partiti politici.
- b) **profilo oggettivo**: le attribuzioni la cui tutela può essere invocata innanzi ad essa, che sono solamente quelle costituzionalmente rilevanti: sia perché espressamente previste in disposizioni costituzionali sia perché sono tali da integrare e sviluppare il quadro organizzativo della Costituzione (il conflitto deve avere un «*tono costituzionale*»); a differenza dei conflitti intersoggettivi, il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato può sorgere con riferimento a qualsiasi atto, perfino per atti legislativi.

Il giudizio innanzi alla Corte costituzionale si divide in due fasi:

1. **Fase di ammissibilità**: si apre su ricorso dell'organo interessato, senza termine di decadenza, ed è diretto ad accertare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, se *prima facie* (ossia attraverso una sommaria delibazione) sussiste «materia di conflitto» sotto i profili soggettivo e oggettivo; l'ordinanza che dichiara ammissibile il conflitto, tuttavia, non precostituisce il giudizio nel merito; con la stessa ordinanza la Corte dispone la notifica agli organi coinvolti, la cui costituzione in giudizio è condizione di procedibilità nel merito;
2. **Fase di merito**: si svolge tra le parti prefigurate dalla precedente ordinanza; la Corte risolve il conflitto con sentenza dichiarando il potere al quale spettano le attribuzioni contestate e, ove sia stato emanato un atto viziato da incompetenza, lo annulla.

Nei **conflitti intersoggettivi** il giudizio è tra parti determinate (Stato e regioni), per questo non è previsto un previo giudizio di ammissibilità; i conflitti hanno ad oggetto la definizione delle rispettive sfere di attribuzione lese in concreto da un atto invasivo. Si parla perciò, come nei conflitti tra poteri, del necessario «*tono costituzionale*» del conflitto: esso non sussiste invece qualora la lamentata lesione derivi da un atto meramente illegittimo, cioè contrario alla legge. Al di fuori degli atti legislativi, qualsiasi atto è idoneo a determinare materia di conflitto, purché sia tale appunto da comportare un'alterazione del riparto delle competenze costituzionali. Il soggetto Stato va inteso in senso ampio come «*sistema ordinamentale*»: l'insieme di enti e organi che esprimono esigenze unitarie a livello nazionale. In tal senso, il conflitto può vertere anche su atti adottati da un ordine professionale, dalla Banca d'Italia, dal Garante per la protezione dei dati personali. Il procedimento si apre con la presentazione del ricorso (cui sono legittimati, per lo Stato, il presidente del Consiglio e, per la regione, il presidente della giunta regionale), entro il termine di 60 giorni decorrenti dalla notificazione, pubblicazione o conoscenza dell'atto invasivo. Il ricorso deve indicare come sorge il



Diritto Costituzionale italiano ed europeo

conflitto di attribuzione e specificare l'atto dal quale sarebbe stata invasa la competenza, nonché le disposizioni della Costituzione e delle leggi costituzionali che si ritengono violate. La Corte costituzionale decide con ordinanza sulla eventuale richiesta di sospensione dell'atto e con sentenza sul merito del conflitto, eventualmente annullando l'atto invasivo.

➤ Lezione 14/04/2026: **i diritti fondamentali nella Costituzione italiana**

La costituzione italiana del '48 dà estrema importanza alla tutela dei diritti fondamentali tanto che questi vengono previsti tra i primi articoli del testo costituzionale. L'idea dei costituenti era quella di prevedere un catalogo dei diritti fondamentali in modo da tutelare quell'annichilimento che aveva pervaso tutta la Seconda guerra mondiale.

La formazione della nostra costituzione è stata caratterizzata da due fasi:

- **Commissione dei 75** che si divideva a sua volta in tre sottocommissioni, tra cui quella dei **diritti e doveri del cittadino**.

- **art 2, Cost:** *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.*

Questo articolo è caratterizzato da due aspetti fondamentali:

- Riunisce tre dei principi fondamentali della nostra forma di Stato: principio personalista, pluralista e della solidarietà.
- Era stato definito secondo le parole di uno dei padri costituenti "**pietra d'angolo**", un articolo fondamentale e che attiene alle fondamenta della nostra Carta, a tal punto che, secondo alcuni, doveva essere il primo articolo della Costituzione.

L'art. 2 rappresenta uno dei più grandi **compromessi** avvenuti all'interno dell'Assemblea costituente (ogni articolo è stato frutto delle varie forze politiche che costituivano l'Assemblea costituente). L'art. 2 è frutto delle due principali relazioni che sono state poste in riferimento a questo:

- **La Pira**, rappresentante della DC., che non appena aveva toccato l'argomento dei diritti fondamentali, si era dilungato con una serie di riflessioni **filosofiche** quasi **religiose**, che da subito aveva incontrato alcuni dissensi.
- **Basso**, invece, formula una tesi che metteva al centro la necessità di tutelare i diritti fondamentali, proposta accolta dai maggiori esponenti della sinistra, che sostenevano la necessità di formulare una costituzione che rappresentasse *in toto* tutta la forza della lotta contro il fascismo.

Un punto di svolta si ha il **9 settembre 1946**, quando viene approvato **l'ordine del giorno Dossetti**, punto di sintesi di tutte le proposte con riguardo all'art.2. Questo stilò le tre linee guida del futuro articolo 2 della Costituzione:

- 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 **anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato**

1. **principio personalista:** *La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo.* Il legislatore sottolinea il fatto che i diritti dell'uomo preesistono al diritto dello Stato: **riconoscere** non ha la valenza di attribuire, ma, piuttosto, scoprire, rendersi conto. Nell'idea del nostro costituente i diritti erano qualcosa che erano già dell'uomo e prescindevano da qualsiasi attribuzione da parte dello Stato, in quanto già in possesso dell'uomo stesso.

Jellinek, esponente della dottrina tedesca, aveva stabilito che i diritti trovavano il loro fondamento nell'autolimitazione da parte dello Stato, una concezione agli antipodi rispetto all'approdo della nuova Carta. Secondo questa concezione, infatti, i diritti sono un'autolimitazione dello Stato.

- Inoltre, lo Stato **garantisce** tali diritti, adoperandosi affinché questi vengano tutelati. Vengono a tal proposito istituiti una serie di meccanismi che possono essere invocati a tutela di questi diritti. Tra questi:
- **Riserva di legge**, un meccanismo che stabilisce che un diritto o una libertà possano essere comprese soltanto dalla legge; possono essere:
 - **Formale:** la disciplina di una sola materia è demandata alla SOLA legge frutto del procedimento legislativo ordinario che vede coinvolte le Camere (si escludono per es. gli atti aventi forza di legge). come **l'articolo 80**.
 - **Ordinaria:** ammette che una certa disciplina possa essere regolata anche dagli atti aventi forza di legge, ed esclude totalmente o parzialmente le fonti secondarie. Si distinguono, quindi:
 - **Riserva assoluta:** escluso qualsiasi intervento di fonti secondarie (regolamenti), come **l'art. 12, sulla libertà**
 - **Riserva relativa:** è ammessa per aspetti molto specifici la possibilità di intervento delle fonti secondarie, come per esempio ai sensi **dell'art.97**, relativo alla pubblica amministrazione
 - **Rinforzata:**
 - **Per contenuto:** quando all'interno della Costituzione venga disposto non solo che un certo diritto debba essere limitato da una fonte primaria, ma anche i motivi e le ragioni per il suo contenuto, come per esempio la libertà di circolazione.
 - **Per procedimento:** prevista ogni qual volta per la limitazione di un diritto o di una libertà fondamentale è previsto un **procedimento aggravato**, come l'art.7 in cui è necessaria un'intesa con l'istituzione religiosa (concordato per la Chiesa)
- **Riserva di giurisdizione:** garanzia prevista dalla Costituzione ogni qual volta venga prescritto che per limitare un diritto o una libertà è necessaria l'adozione di un atto da parte di un giudice. Questa tutela i diritti e le libertà fondamentali nella misura in cui stabilisce che una loro restrizione può avvenire tramite l'adozione di un atto che la autorizzi. Esistono, tuttavia, dei casi tanto urgenti per cui l'autorizzazione da parte del giudice avviene in un

momento successivo (per es. se una persona commette un reato, la polizia può intervenire immediatamente, con successiva ratifica del giudice)

- **Corte costituzionale**: verificare che le fonti sotto la Costituzione siano conformi al dettame della Costituzione stessa. La pronuncia della Corte, infatti, è la garante principale della Costituzione, che si può pronunciare sia in modo favorevole che sfavorevole in merito alle fonti sottostanti la Costituzione.
- **Corte EDU: (Corte di Strasburgo)** può essere adita una volta che sono esauriti tutti i gradi di giudizio della Corte costituzionale. Valuta la compatibilità dello Stato rispetto alla Convenzione, a cui la stessa Italia ha aderito.
- **Corte di giustizia dell'Unione Europea**: attraverso un rinvio pregiudiziale un giudice italiano può chiedere se una legge italiana è conforme o meno al diritto dell'UE. In Italia all'inizio del 2026 non è ancora stata istituita un'istituzione indipendente dal Governo che vigila sul rispetto dei diritti fondamentali.

I diritti inviolabili - irriducibili

Al momento dell'Assemblea costituente, i padri con l'accezione *diritti inviolabili* hanno fatto riferimento alla Costituzione di Weimar, alla parola **UNVERLETZLICH**. Inoltre, la parola inviolabilità fa riferimento al fatto che i diritti classificati come tali non possono essere limitati da parte di qualsiasi potere pubblico, anche quello costituzionale. Questi rappresentano un *limite implicito* al potere costituzionale, non potendo intaccare in nessun modo la loro essenza.

- **A chi?** L'art.2 afferma che vengono riconosciuti e garantiti all'**uomo**. Il riconoscimento di tali diritti è garantito A TUTTI, cittadini e no; tuttavia, il godimento degli stessi può variare nello specifico dal legislatore a seconda che il soggetto in questione sia un cittadino o meno. Di base la giurisprudenza della Corte costituzionale stabilisce che i diritti fondamentali devono essere riconosciuti e garantiti a tutti gli esseri umani, posto che al legislatore è data la possibilità di modulare l'ampiezza della tutela in concreto. Per esempio, nel caso del **diritto alla salute**, una sentenza centrale della Corte costituzionale ha stabilito che, quanto meno nel suo nucleo essenziale, il diritto è riconosciuto anche agli immigrati privi di permesso di soggiorno.
- **Quali sono?** Tale quesito è stato frutto di un lungo dibattito in dottrina. Una parte considera questi diritti a fattispecie chiusa, considerando, quindi, inviolabili solo i diritti contenuti nella Carta costituzionale; tuttavia, altra parte **della dottrina, che rappresenta quella maggioritaria**, concepisce l'art.2 come una **norma a fattispecie aperta, che conferisce il carattere di inviolabilità anche a diritti altri rispetto a quelli enumerati nel testo costituzionale**. Le due idee fanno capo da una parte alla Costituzione formale e dall'altra a quella materiale, nel senso che possono acquisire la qualità dell'invioabilità anche diritti altri non presenti all'interno del testo in senso stretto. L'idea sottesa all'art. 2 come norma a fattispecie aperta è quella secondo cui è necessario garantire anche diritti altri che emergono *naturalmente* all'interno della comunità sociale. Sono stati riconosciuti come diritti inviolabili, quindi, anche diritti altri non presenti nel testo costituzionale, come il **diritto alla vita**.
- **Diritto alla vita:** Nella **sentenza 223/1996** la Corte costituzionale ha eccepito l'illegittimità costituzionale riguardante l'estradizione di un individuo verso un paese nel quale il reato

che veniva contestato allo stesso poteva essere punito con la pena di morte. Questo caso, infatti, riguardava l'extradizione di una persona degli Stati Uniti invocando proprio il diritto alla vita, insito nell'art.2.

- **Diritto all'identità sessuale:** vedersi riconosciuto un genere diverso da quello attribuito alla nascita. Con la **sent. 98 del 1979 e 161 del 1985**, la Corte costituzionale, all'inizio reticente, aveva stabilito che la possibilità di veder modificato il genere nel registro civile non rappresentava un diritto inviolabile; successivamente, tuttavia, con l'adozione della legge sul transgenderismo da parte del legislatore, è stato riconosciuto come inviolabile il diritto all'identità sessuale.
 - **Diritto alla privacy e alla protezione dei dati personali:** per l'assoluta attualità di tale diritto, questo non è presente in modo esplicito all'interno del testo costituzionale; tuttavia, è stato riconosciuto come inviolabile dalla Corte costituzionale con riferimento all'articolo 2. Nella sentenza **20 del 2019**, che riguardava l'obbligo per i dirigenti pubblici tutti i dati relativi al proprio patrimonio personale indipendentemente dal fatto che ricoprissero una posizione apicale, si dichiara l'illegittimità del decreto legislativo in questione per violazione del diritto alla protezione dei dati personali, che ha trovato il suo fondamento nell'art.2.
 - **Diritto alla abitazione:** è stato riconosciuto come un diritto inviolabile da parte della Corte costituzionale facendo riferimento all'art.2. le sentenze di riferimento sono la **404 del 1988** e la **44 del 2020**. La prima riguardava la legge conosciuta come **legge equo canone**: alla morte dell'affittuario di un appartamento nel contratto di locazione in questione non poteva subentrare automaticamente il convivente more uxorio del conduttore defunto. La questione sollevata alla Corte costituzionale era se l'art.6 di questa legge fosse legittimo o meno nella parte in cui non prevedeva il subentro automatico del convivente more uxorio alla morte del conduttore. La Corte costituzionale ha affermato l'illegittimità di tale articolo, in quanto fa riferimento al diritto all'abitazione ritenuto inviolabile, pur non essendo parte della Carta, con riferimento all'art.2. Nella seconda, invece, la Corte era stata chiamata a valutare la legittimità costituzionale di quella normativa che stabiliva per la regione Lombardia che potessero partecipare alle graduatorie per l'assegnazione delle case popolari soltanto le persone che avessero maturato almeno cinque anni di residenza o di lavoro all'interno della stessa ragione. Ciò a ragione dal fatto che la legge pone un requisito a limitazione di un diritto inviolabile, quale quello di abitazione.
 - **Diritto al nome:** riconosciuto con la **sent. 13 del 1994**
 - L'art. 2, in quanto a fattispecie aperta, fa riferimento a **molti altri diritti**, che, pur non presenti in modo esplicito nella Carta, possono essere ritenuti inviolabili.
 - **Principio pluralista:** *come singolo e nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità.* L'idea sottesa è che i diritti inviolabili non vengono riconosciuti soltanto all'individuo in quanto singolo, ma anche allo stesso all'interno di istituzioni sociali, per tali intendendosi tutte quelle comunità in cui un individuo può esprimere la sua personalità.
2. **Principio di solidarietà:** *e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà.* Si è ispirata al concetto di **fraternité** della Costituzione francese e riguarda il binomio tra diritti e doveri. La repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, ma, allo

stesso tempo **richiede** all'individuo stesso l'adempimento di una serie di doveri di solidarietà, per contribuire ad aumentare il benessere della comunità. Questi doveri vengono divisi all'interno dell'art.2 in 3 categorie:

- **Politica**: il dovere di difesa della patria, **art. 52**
- **Economica**: il dovere economico di concorso alle spese pubbliche, espresso **all'art. 53**. La stessa Corte alla **sent. 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”

La differenza tra *inviolabilità* e *illimitabilità*: i diritti dell'uomo sono stati concepiti come astratti, che, in linea di principio non collidono mai l'un l'altro; nei fatti, tuttavia, si possono venire a trovare alcune circostanze in cui è necessario limitare alcuni diritti. Come, per esempio, il diritto alla manifestazione che entra in conflitto con quello alla circolazione. Come, dunque, è possibile limitare i diritti inviolabili, posto che la natura inviolabile non ne determina l'impossibilità di limitazione.

➤ **Lezione 15/04/2026: diritti e i loro limiti**

I diritti per come sono stati concepiti non sembrano entrare in contrasto con altri diritti. Nei **fatti**, tuttavia, può succedere che alcuni diritti si trovino coinvolti in una medesima situazione, creando *un contrasto*. A questo punto è necessario capire come risolvere il conflitto al fine di comprendere cosa si intende per **limitabilità**.

Con riferimento alla prima questione, come ci si deve comportare quando più diritti confliggono, esistono diverse tecniche di limitazione.

- Talvolta, è la **Costituzione stessa** ad indicare delle clausole specifiche, esplicitandone i motivi per cui un certo diritto può essere legittimamente limitato.
- Altre volte, la Costituzione risulta silente rispetto alla limitazione di altri diritti, creando situazioni in cui sono chiamate **le Corti** a risolvere tali conflitti.

Nella primissima sentenza del 1956 è stata la stessa Corte costituzionale a pronunciarsi su questo aspetto: *“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”*. Il limite è, dunque, un **elemento costitutivo** del diritto in questione.

Se la Corte è chiamata a valutare la tutela di due diritti, che, però, in un caso di specie si trovano in conflitto. Premesso che il giudice aveva ammesso alcune misure cautelari ai reati commessi dagli allora presidenti dell'ILVA. Tra queste, il giudice aveva previsto tra le altre il **sequestro preventivo** di ampie porzioni di questo impianto siderurgico e la fine immediata di tutte le attività nelle cd. **aree a caldo**, la cui ripresa era stata subordinata al soddisfacimento di alcune condizioni per garantire la **sicurezza** e la **salute** per i lavoratori.

Contestualmente il Governo adotta un decreto-legge, **il 207/2012** (*salva ILVA*) nel quale agli artt. 2-3 veniva prescritto che tutte quelle imprese di interesse nazionale che impiegavano più di 200 lavoratori erano ammesse a proseguire la loro attività per almeno 36 mesi, anche nel caso di sequestro.

La posizione del giudice per le indagini cautelari e la posizione che emergono dal decreto-legge sono finalizzate a tutelare diritti contrapposti:

- **Giudice per le indagini cautelari**: tutela del diritto alla **salute**, dal quale deriva il diritto **all'ambiente**
- **Diritto tutelato dal decreto-legge**: diritto al **lavoro**

Da una parte una posizione giudiziaria che tutela un diritto e, dall'altra un decreto-legge che ne tutela un altro. Sebbene le due posizioni non si contrappongano, i diritti che tutelano si trovano in conflitto: come è possibile, infatti, tutelare la salute dei lavoratori e garantire la sicurezza dell'ambiente, preservando la posizione lavorativa degli impiegati? La Corte costituzionale a tal proposito si è pronunciata con la **sentenza 85 del 2013**: *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.*

I diritti si possono trovare in un rapporto per cui è necessario trovare un **bilanciamento** tra di essi, non potendo garantire l'illimitata tutela di un diritto a sfavore di un altro. Questo, infatti, determinerebbe una vera e propria **tirannia** di tale diritto. La corte, dichiara, quindi, l'**inammissibilità** sul quadro costituzionale. Sul punto la Corte ritorna nel 2018, sondando ancora una volta il bilanciamento tra i diritti fondamentali.

In questi casi la Corte valuta la *ratio*, il fine della normativa impugnata (nel nostro caso garantire livelli stabili di occupazione); successivamente, si chiede se il mezzo giustifichi il fine: se con quel mezzo si può effettivamente raggiungere quel fine. Infine, la Corte si china sulla proporzionalità, sul giusto equilibrio tra i due diritti e tra la limitazione dell'uno per la tutela dell'altro, senza che l'uno comprima eccessivamente l'altro. Nella pratica, quando si parla di diritti, ci si trova spesso nella situazione di doverli bilanciare, dovendo, quindi, sacrificarne qualcuno.

- **Art.3: principio di eguaglianza**

L'art.3 rappresenta uno dei più importanti traguardi dello stato liberale, che i padri costituenti hanno deciso di inserire all'interno per garantire la parità di trattamento delle persone. La struttura risulta abbastanza complessa:

- il comma 1 tutela l'**eguaglianza 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*. È stato effettivamente ereditato dall'esperienza liberale e bisogna interpretarlo nel senso che è fatto divieto principalmente al legislatore di trattare in modo diseguale situazioni che sono simili tra di loro. Secondo una giurisprudenza costante della Corte costituzionale il primo comma deve essere inteso come un divieto di trattare in modo diverso situazioni uguali e specularmente in modo uguale situazioni che sono diverse tra di loro. Quest'articolo fondamentalmente stabilisce in prima battuta l'**eguaglianza nella legge**. È fatto divieto, per esempio, al legislatore il diverso trattamento delle persone del medesimo diritto.

L'eguaglianza deve essere riconosciuta anche **davanti alla legge**, cioè anche in sede di giudizio: essendo generale e astratta, si applica a un numero generale di consociati e nondimeno è importante che si applichi non in modo discriminatoria; all'interno del comma si elencano una serie di casi variabili, in forza dei quali, in linea di principio, si possono realizzare disparità di trattamento: infatti, all'interno dell'articolo si trovano 6 specifici divieti di discriminazione che appartengono alla sfera più intima della personalità dell'individuo:

1. **Sesso**: sono vietate le distinzioni tra uomini e donne; questo è stato il criterio, in forza del quale, la maggioranza delle discriminazioni si sono perpetuate.
2. **Razza**: divieto di perpetrare delle discriminazioni in base alla razza a cui un individuo appartiene.
3. **Lingua**: Queste devono essere evitate anche in forza della lingua (con riferimento all'art.6)
4. **Religione**
5. **Appartenenza politica**
6. **Condizioni personali e sociali**: l'astrattezza di questa norma fa luce su un aspetto residuale, che, tuttavia, comprende diverse categorie, che, rispetto a un determinato periodo storico e a una certa disciplina, sono state discriminate

Esistono due categorie di discriminazioni:

- **dirette**: discriminazioni manifeste. Ogni qual volta in modo esplicito una normativa introduce una disparità di trattamento a sfavore di una persona appartenente a una delle categorie protette sopra elencate. Si esclude quella categoria di persone dal godimento di un diritto ovvero le sottopone a un trattamento peggiorativo rispetto alle altre. Per esempio, la Corte cost. con la sent. **n. 126 del 1968** si è pronunciata con riguardo al diritto al sesso e, in particolare alle donne. Il codice napoleonico, infatti, giustificava l'omicidio per causa d'onore per tutelare quella che era la dignità della famiglia. Questo, ha poi esercitato un'influenza su altri codici penali, come quello italiano, in cui veniva prevista la disciplina dell'adulterio femminile (**art. 559**): il tradimento da parte della donna ai danni del marito poteva essere punito con reclusione fino a 1 anno. La *ratio* che aveva spinto il legislatore a adottare tale pena risiedeva nel principio dell'indissolubilità del matrimonio e nella tutela dei figli. La sentenza: *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: ... 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 garantisce l'unità familiare, ma sia più che altro un privilegio assicurato al marito; e, come tutti i privilegi, **violi il principio di parità**. Nella stessa visione, può essere letta la sentenza **33/1960**. Era stato fatto divieto alle donne di partecipare a dei concorsi per ricoprire delle cariche pubbliche, questo caso vedeva coinvolta una delle più grandi figure femminili, Rosa Oliva, che voleva partecipare al concorso di prefettura, ma che sulla base della normativa del tempo, le era fatto divieto. Questo divieto risalente agli anni Venti si fondava sull'idea di una donna che dovesse occuparsi dei soli lavori domestici, una condizione superata già negli anni 60. Il costituzionalista Mortati, difensore della donna, porta l'istanza presso la Corte costituzionale, in violazione dell'art. 3 comma 1 e art. 51, con riguardo all'accesso agli uffici pubblici. La corte dichiara, quindi, **l'illegittimità** della norma impugnata, la quale introduceva un comportamento diverso nei confronti del genere femminile rispetto a quello maschile, pur trovandosi nella medesima situazione. La pronuncia della corte: *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.**

- **indirette**: si ha una discriminazione indiretta ogni qual volta una normativa non introduce una discriminazione, nondimeno, nel momento in cui viene applicata nel concreto, una discriminazione si può produrre. Quando, dunque, viene applicata nel caso di specie. Un esempio riguarda le condizioni che devono essere soddisfatte affinché un individuo possa ricoprire la carica di comandante dei vigili del fuoco; tra queste il requisito di altezza minima. Il vero problema del caso riguardava il fatto che concretamente gli uomini e le donne hanno caratteristiche fisiche diverse e tendenzialmente le donne in media siano più basse rispetto agli uomini. La discriminazione indiretta, dunque, si racchiude nella misura in cui, sebbene formalmente l'accesso alla carica fosse consentito ad ambedue i sessi; nel concreto risultava difficile soddisfare per le donne il requisito di altezza, precludendo, dunque, a queste, l'accesso al concorso. La Corte costituzionale si pronuncia a riguardo con la sentenza **163 del 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. Attualmente si è giunti ad affermare le cd. discriminazioni multiple, che toccano, quindi, plurime discriminazioni derivanti dal comma 3. Tra questi il concetto di **intersezionalità**, elaborato da una giurista statunitense africana che aveva mostrato nel suo paper come l'appartenenza a un certo sesso e una certa razza creava una discriminazione multipla con diverse sfaccettature. - il comma 2 sancisce l'**eguaglianza 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.* Ha trovato il suo punto di approdo nello **Stato Sociale**, cioè nella forma di Stato caratterizzata dalla presenza di uno Stato fortemente interventista (con il fine di bilanciare e curare le problematiche dello stesso). Per eguaglianza sostanziale, quindi, si intende il dovere che incombe sullo Stato di intervenire nell'ordinamento per ridurre le disparità che esistono naturalmente su diverse categorie di persone. Ad esempio, lo Stato è tenuto a garantire un minimo di sanità pubblica, per garantire l'accesso a chiunque; dunque, i due concetti di eguaglianza si completano vicendevolmente, per garantire l'eguaglianza e l'intervento dello stato per garantire il superamento delle discriminazioni.

Le **azioni positive**, conosciute nell'ordinamento statunitense come *reverse discrimination*, di sostanziano in quegli interventi legislativi con cui si introduce una discriminazione, per sanare una discriminazione preesistente. L'esempio più eclatante riguarda quello delle **quote rosa**: di fronte alla necessità di aumentare la rappresentanza femminile in vari contesti lavorativi (posizioni apicali nelle società per azioni) e il numero di donne nelle liste elettorali. Infatti, prima della modifica all'art.51, tramite l'introduzione del secondo comma, pochissime donne erano presenti in politica, per cui si è deciso di istituire una previsione tale da incentivare la partecipazione: *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 tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini.* (legge cost. n. 1/2003)

➤ **Lezione 15/04/2026: lezione pomeridiana:**

I meccanismi previsti nella **legge Rosatellum**, n.165 del 2017, riguardo alla rappresentanza di genere riguardano sia i collegi uninominali che plurinominali:

- **Collegi plurinominali**: in presenza di una lista bloccata un cittadino esprime una preferenza nei confronti della lista, non già nei confronti del singolo candidato. Con le liste bloccate è stata prevista una rigida alternanza dei generi, in modo da avere una rappresentanza femminile in qualsiasi lista venga eletta.
- **Collegio uninominale**: viene fissato un *teito massimo pari al 60%* con riferimento ad ogni testo. Non ci potrà, quindi, essere più del 60% di rappresentanti di ciascun genere, per favorire quantomeno in principio una parità in termini di partecipazione.

- In dottrina non è stato chiaramente distinto ogni tipo di controllo possibile; ad oggi è possibile distinguere, tuttavia:
- **Carattere ternario:** il controllo è ternario nel momento in cui si valuta la compatibilità di una norma con l'**art.3** della Costituzione comparandola con un'altra norma simile. Il fulcro, quindi, del controllo ternario è la presenza di un *tertium comparationis*. L'analisi della terza permette di capire se la norma impugnata sia compatibile o meno con l'art.3, Cost.: la **sent. 146/2013**, che riguardava il mancato scatto di stipendio per i dipendenti pubblici a tempo determinato: alcuni dipendenti precari avevano impugnato una normativa che prevedeva, invece, uno scatto di stipendio ogni due anni per i dipendenti pubblici a tempo indeterminato. Di fatto, la norma x non prevedeva gli scatti di stipendio ogni 2 anni per i dipendenti precari e una norma y, che, invece, li prevedeva per i dipendenti pubblici a tempo indeterminato. Questo è un tipico esempio di controllo ternario, perché la norma x è stata valutata alla luce di quella y. Alla Corte si chiede: è ragionevole oppure discriminatorio alla luce dell'art.3 che lo scatto di stipendio sia previsto per alcuni dipendenti e per altri no?
- **Carattere binario:** oggetto del controllo da parte della Corte è la norma x direttamente in confronto con l'art. 3. Questo controllo fa riferimento a due principali giudizi:
 - **Giudizio di ragionevolezza:** controllo con cui la Corte costituzionale valuta la *ratio* della norma e cerca di comprendere se la scelta legislativa di discriminazione che sottende a questa norma sia ragionevole o meno. La **sent. 1/1987** vede la Corte investita della valutazione di una disciplina legislativa con cui si prevedevano una serie di permessi maggiori alla neomamma rispetto a quelli del padre (la disparità in questo caso è rintracciabile tra la madre e il padre). La corte si era chiesta se la normativa che non prevede un'eccezione a favore dei padri, laddove la madre sia defunta, fosse legittima. A tal proposito si esprime: *Leso resta l'art. 3 Cost. Da un lato, illegittimamente si discriminano i minori rimasti privi dell'assistenza della madre, rispetto a tutti gli altri: solo ai primi, infatti, è impedito di godere pienamente, nel delicato primo periodo di vita, dell'assistenza almeno dell'unico genitore che è in grado di prestarla. Dall'altro illegittimamente si discriminano i padri lavoratori rispetto alle madri adottive od affidatarie, in assenza - come si è visto - di una ragione giustificativa particolare che possa porsi a sostegno di tale diverso trattamento. Ma lesi, soprattutto, restano gli artt. 29, primo comma, 30, primo comma, 31 e 37, primo comma, Cost., perché la vigente normativa arreca grave pregiudizio sia al valore della protezione della famiglia che a quello - centrale e preminente - della tutela del minore. Il mancato riconoscimento, al padre lavoratore, dei benefici che, divenuta impossibile l'assistenza della madre, sono condizione e presupposto essenziale di un adeguato sostegno per il minore, impedisce invero lo stringersi dei saldi rapporti familiari che sono voluti dall'art. 29, primo comma, ostacola l'assolvimento dei compiti di assistenza alla prole che sono affidati alla pari responsabilità dei genitori dall'art. 30, primo comma; si pone in stridente contrasto con gli obblighi di agevolare l'assolvimento di tali compiti e di protezione che sono imposti al pubblico potere dall'art. 31, primo e secondo comma; disconosce la "speciale adeguata protezione" del minore che è invece a chiare lettere proclamata*

dall'art. 37, primo comma. Il giudizio di ragionevolezza, definita intrinseca, deriva dal solo riferimento con l'art.3.

- **Giudizio di proporzionalità:** va ad indagare la proporzionalità nel senso della adeguatezza del mezzo impiegato. Qui la Corte si chiede se la restrizione di un determinato diritto a sfavore di un certo gruppo di persone sia adeguata al fine che quella norma intende perseguire e se, eventualmente, non esistono dei mezzi meno invasivi che allo stesso modo permetterebbero di raggiungere quel fine specifico. La sent. **20/2019** ha dichiarato parzialmente incostituzionali le limitazioni della norma oggetto: *Si tratta dei già ricordati principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza, in virtù*

dei quali deroghe e limitazioni alla tutela della riservatezza di quei dati devono operare

nei limiti dello stretto necessario, essendo indispensabile identificare le misure che incidano nella minor misura possibile sul diritto fondamentale, pur contribuendo al raggiungimento dei legittimi obiettivi sottesi alla raccolta e al trattamento dei dati. [...]

In valutazioni di tale natura, il giudizio di ragionevolezza sulle scelte legislative si avvale del

cosiddetto 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».

➤ **Alcuni diritti fondamentali della Carta:**

I diritti e le libertà fondamentali sono posti nella parte I della Costituzione, posta l'importanza che il legislatore voleva dare a questi. È interessante, nondimeno, l'**ordine** scelto dal legislatore: lo schema proposto, conosciuto come la **socialità progressiva**, deriva da Aldo Moro, che rimanda all'idea secondo cui **la persona preesiste allo Stato**, definendone la sua assoluta centralità. L'accezione **socialità progressiva** è da intendersi in riferimento al fatto che l'ordine secondo cui vengono posti riguarda prima la persona nella sua singolarità e, poi, l'individuo nelle sue relazioni sociali.

- **Titolo I:** rapporti civili
- **Titolo II:** persona nelle sue relazioni sociali, come, per esempio, il diritto alla formazione della famiglia
- **Titolo III:** rapporti economici
- **Titolo IV:** rapporti politici con riferimento allo Stato.

Dunque, l'idea di **socialità progressiva** è dimostrata tramite il crescendo dei diritti dell'individuo in sé, fino ad arrivare a quelli dell'individuo all'interno dello Stato.

- **Art.13:** le sue origini risalgono alla Magna Carta con riferimento al diritto a non essere assoggettato ad arresti ingiustificati, *writ of habeas corpus*. La libertà personale si può rintracciare anche nello Statuto Albertino, che prevedeva che la libertà personale è garantita. Se è vero che almeno inizialmente la libertà personale veniva intesa nella sua forma fisica, al momento attuale la libertà personale ha acquisito sfaccettature più ampie (ad es. il concetto di privacy). L'art, è caratterizzato dalla presenza di due divieti:
1. previsto al **II comma** una riserva di legge assoluta e una riserva di giurisdizione: *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. si prescrive che la libertà personale può essere limitata solo in presenza di un atto motivato dall'autorità giudiziaria e nei casi e nei modi previsti dalla legge.* Le eccezioni sono previste al comma 3:
 - **Comma 3:** *in casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto.*
 2. **Divieto assoluto**, previsto al IV comma: *È punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà non può essere perpetrata alcun tipo di violenza a carico delle persone a cui la libertà personale è già ristretta*
 3. **Comma IV:** *La legge stabilisce i limiti massimi della carcerazione preventiva.* Sancisce una riserva di legge rispetto al limite della carcerazione preventiva, che dovrebbe essere richiesta in casi molto specifici: quando ci sono gravi indizi di colpevolezza e quando si hanno dei rischi come quello di fuga della persona interessata, inquinamento delle prove.

La **sent. 20/2016** ha dichiarato l'incostituzionalità del DASPO (decisi unicamente dal questore) cd. aggravato, per tale intendendosi il divieto mosso ad alcune persone che hanno partecipato a manifestazioni pericolose o a risse di poter accedere a dei locali pubblici, pena una sanzione economica molto elevata. Nella pronuncia della Corte si fa luce sul fatto che la misura adottata dal questore necessita della pronuncia da parte del giudice, al fine di tutelare la libertà personale.

➤ **Art. 14: libertà di domicilio**

Questo articolo abbraccia una concezione di domicilio molto più ampia. Il dibattito sulla definizione e concezione di domicilio risale all'AC: una parte, tra cui Lucifero, riteneva che questo dovesse essere inteso come quel luogo fisico in cui la persona svolge la sua vita privata; la Corte costituzionale e la dottrina, invece, hanno abbracciato una concezione molto più ampia, tale per cui si definisce qualsiasi luogo in cui una persona è in grado di proiettarsi, di cui ha la disponibilità (può essere adottato per es. anche con riferimento a roulotte e camper). L'art.14 è accompagnato da una doppia riserva:

- **Comma 2:** *Non vi si possono eseguire ispezioni o perquisizioni o sequestri, se non nei casi e modi stabiliti dalla legge secondo le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale.* Nella prima parte è rintracciabile una riserva di legge, che emerge dalla

disposizione in oggetto, ma anche da una riserva di giurisdizione parziale, rintracciabile con rimando all'art.13.

- **Comma 3:** Gli accertamenti e le ispezioni per motivi di sanità e di incolumità pubblica o a fini economici e fiscali sono regolati da leggi speciali. Una parte della dottrina vede in quest'ultimo comma un'importante limitazione della libertà di domicilio, perché si stabilisce che nei casi previsti la decisione spetta alla legge speciale di riferimento e non all'atto motivato del giudice. È proprio quest'ultimo punto che costituisce una riserva di giurisdizione parziale.

- **Lezione 20/04/2026: i diritti fondamentali della Costituzione italiana**

- **Art.15, Cost, Libertà e segretezza di comunicazione:** *La libertà e la segretezza (1) della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione sono inviolabili.*

L'art.15 tutela tutte quelle forme di corrispondenza private, le modalità con cui due o più persone si scambiano opinioni tra di loro, che necessariamente sono coperte da tale articolo e che intervengono tra persone specifiche. La differenza principale con l'art.21, che tutela la manifestazione di pensiero, sta proprio nel **pubblico** a cui si rivolge. Quest'ultimo, infatti, si rivolge a un numero indefinito di destinatari. L'art. 15 tutela anche la segretezza della comunicazione con quella persona specifica.

- **Comma 2:** *La loro limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge.* Questo identifica i due limiti: la riserva di legge e di giurisdizione.

- **Art.16 libertà di circolazione e soggiorno:** *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 di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche.* È la libertà di circolazione e soggiorno: la libertà che ogni persona ha di muoversi liberamente sul territorio nazionale. L'art. 16 è ricoperto da una riserva di legge rinforzata per contenuto, perché, se è vero che la libertà di circolazione e sicurezza è limitata solo dalla legge, è anche vero che il costituente ne spiega i motivi di tale limitazione.

- **Comma 2:** *Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge.* la legge pone degli obblighi a carico di una persona che interferisce con la libertà di espatrio.

- **Art.17 libertà di riunione:** *I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi.* Per tale intendendosi la libertà che hanno le persone di unirsi al fine di perseguire uno scopo comune. A norma del primo comma dell'art.17 i cittadini hanno un diritto assoluto, purché le riunioni avvengano pacificamente e senza armi. Per armi non si intendono soltanto quelle convenzionali, ma anche quelle **improprie**: oggetti che possono essere usati per arrecare un danno alla persona, pur non essendo stati concepiti come tali (caso di una persona ferita da un

ombrello). Con riferimento alla disciplina delle riunioni, si deve differenziare tre tipologie di riunioni:

- **Riunioni private:** luogo dal quale è possibile escludere le altre persone e che non hanno bisogno di preavviso
- **Riunioni in luoghi pubblici:** luoghi accessibili a chiunque. Per queste è previsto al comma 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.* le persone che le organizzano devono dare preavviso alle autorità almeno 3 giorni prima della data prevista per la riunione al questore (nel caso di cortei, per esempio) e devono essere indicati data, luogo, ora, le estremità delle persone che prenderanno la parola. L'art.17 parla di **preavviso** non autorizzazione. Così si dà la possibilità di adottare tutte le misure di sicurezza necessarie. Nel momento in cui il questore ottiene questo preavviso, può vietare l'autorizzazione soltanto in cui si viola la sicurezza e può essere impugnato dinnanzi a un giudice competente, che ne priva di efficacia il provvedimento.
- **Riunioni in un luogo aperto al pubblico:** luogo il cui accesso è subordinato al soddisfacimento di talune condizioni (cinema, teatro). La persona può accedere, per esempio, se ha pagato un biglietto.

- **Art.18 Libertà di associazione:** *I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale [cfr. artt. 19, 20, 39, 49].* Le associazioni sono le forme organizzative che riuniscono più persone in maniera stabile e continuativa nel tempo, tranne quelle contrarie al Codice penale
- **Comma 2:** *Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare.* Sono vietate le associazioni segrete (logge massoniche), che perseguono scopi politici mediante organizzazioni a carattere militare. È stata superata la lettura formalista, limitata ai soli cittadini, estendendo il diritto a tutti
- **Art. 21 libertà di manifestazione del pensiero:** L'art. 21 ha una portata che si estende a quelle comunicazioni che sono rivolte a un numero indefinito di destinatari. Al comma 1 è stabilito che: *Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione.*
- **Comma 2:** *La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure.* Non possono essere posti ex ante dei vincoli per la libertà di stampa: l'autorizzazione a pubblicare un certo articolo e eventualmente la censura.
- **Comma 3:** *Si può procedere a sequestro soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria [cfr. art. 111c.1] nel caso di delitti, per i quali la legge sulla stampa espressamente lo autorizzi, o nel caso di violazione delle norme che la legge stessa prescriva per l'indicazione dei responsabili.* Per sequestro si intende la rimozione dell'oggetto (riserva di giurisdizione) in casi specifici: delitti che la legge sulla stampa non autorizza (apologia al fascismo) e nel caso in cui vengano violate le norme sull'anonimato e sulla privacy

- **Comma 4:** *In tali casi, quando vi sia assoluta urgenza e non sia possibile il tempestivo intervento dell'autorità giudiziaria, il sequestro della stampa periodica può essere eseguito da ufficiali di polizia giudiziaria, che devono immediatamente, e non mai oltre ventiquattro ore, fare denuncia all'autorità giudiziaria. Se questa non lo convalida nelle ventiquattro ore successive, il sequestro s'intende revocato e privo d'ogni effetto.*

La legge può stabilire, con norme di carattere generale, che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica.

Sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume. La legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire e a reprimere le violazioni.

- **Referendum abrogativo**

Il referendum in generale è uno di quei modi con cui la **sovranità del popolo** viene esercitata. Il referendum abrogativo trova un riconoscimento all'interno della nostra Carta **all'art.75**. quest'articolo è stato formulato in AC, in particolare nella seconda sottocommissione, a partire dalla relazione di Mortati, il quale nella sua proposta si era interrogato sul modo migliore per bilanciare la democrazia rappresentativa con gli istituti della democrazia diretta. Da questa relazione è nato il disposto, cioè l'art.75, che risultava essere al momento in cui era stato adottato *una grandissima innovazione* e questo non soltanto perché lo Statuto Albertino non lo prevedeva, ma anche perché rispetto alle costituzioni liberal-democratiche coeve, la nostra Costituzione del '48 o non prevedevano l'istituto del referendum abrogativo, come la legge fondamentale tedesca o al tempo lo prevedevano con innumerevoli restrizioni, come per esempio l'allora costituzione spagnola. L'art. 75, quindi, garantisce il referendum abrogativo; tuttavia, la sua operatività è rimasta **bloccata** per diversi anni, perché all'ultimo comma dell'art.75 veniva stabilito che dovesse essere la legge a regolare le modalità di adozione: *La legge determina le modalità di attuazione del referendum*. Questa legge, tuttavia, fu adottata solo con la **legge 352/1970**.

- **Le sue motivazioni storiche:**

Il dispositivo costituzionale necessitava di una legge che dovesse essere approvata dalla **maggioranza**; per tantissimi anni si era affermata un'opposizione da parte della DC, che aveva fatto ostruzionismo in Parlamento, affinché la legge sul referendum abrogativo non venisse adottata e, quindi, non diventasse operativa. Questa *impasse* si è superata a seguito dell'adozione della **legge sul divorzio**: l'idea che stava alla base era la volontà di ribaltare il risultato raggiunto dal legislatore. Se si fosse adottata la legge sul referendum, si sarebbe potuta sottoporre la legge sul divorzio al referendum abrogativo. Non a caso la prima legge che venne assoggettata al referendum abrogativo fu quella del divorzio: nel 1974 il corpo elettorale venne chiamato alle urne con riferimento alla legge sul divorzio, chiedendo al corpo elettorale se si dovesse abrogare o meno l'istituto, nel 1974 ha vinto il no, facendo restare intatta la legge sul divorzio.

- Il referendum abrogativo è uno strumento di **democrazia diretta**, con cui il corpo elettorale esprime direttamente la propria volontà. Allo stesso tempo il referendum abrogativo

rappresenta anche una **fonte del diritto**, come è stato confermato dalla Corte costituzionale con la **sentenza 29/1987**: «*Atto-fonte dell'ordinamento dello stesso rango della legge ordinaria*». Il corpo elettorale è come se introducesse una **fonte negativa**, perché, andando ad impattare sul programma legislativo precedente, si introduce una **nuova norma** nell'ordinamento. In tal senso si parla di **effetti manipolativi** del referendum.

- **Il procedimento del referendum:** caratterizzato da 4 fasi principali:
1. **Iniziativa:** si apre il **1° gennaio** e si chiude il **30 settembre**; ha ad oggetto il deposito, da parte dei soggetti legittimati a farlo, di una **richiesta referendaria** presso la **Cancelleria della Corte di Cassazione**. I soggetti autorizzati sono:
 - **Corpo elettorale:** 500 000 elettori. Un comitato promotore (10 cittadini iscritti alle liste elettorali) raccoglie le firme degli elettori e deposita la richiesta presso la **Cancelleria della Corte di cassazione**. La firma deve essere data da una persona che gode del diritto di voto.
 - **5 consigli regionali:** La richiesta di voto può anche essere di iniziativa regionale da parte di **5 consigli regionali** presso la **Cancelleria della Corte di Cassazione**. Affinché questa richiesta sia validamente accolta dal singolo consiglio regionale è necessario che venga raggiunta la **maggioranza assoluta**.
 2. **Fase di controllo:** si divide in due sottofasi:
 - **Di legittimità:** deve concludersi entro il **15 dicembre** presso **l'ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione** attraverso un controllo di legittimità dei quesiti referendari. Controlla che la fase iniziativa si sia conclusa nel rispetto di quelle regole fissate dalla **legge 352/1970** (il numero di firme siano sufficienti, che siano di persone che effettivamente potevano esprimere la loro volontà, il rango delle norme sottoposte a votazione, ecc.). Qualora ci fossero dei quesiti che tocchino le medesime disposizioni, questi possono essere riuniti.
 - **Di ammissibilità:** vede come protagonista la **Corte costituzionale**, come ultimo step che il quesito referendario deve passare, per accedere alla votazione. Questo controllo deve avvenire entro il **10 febbraio**: si deve adottare la sentenza che comunica l'ammissibilità del quesito referendario. Si verifica che la materia rispetto alla quale il referendum abrogativo sia richiesto, possa effettivamente esservi assoggettata. Invero, esistono una serie di limiti, materie rispetto alle quali il referendum abrogativo è escluso. Bisogna distinguere i **limiti espliciti** da quelli **impliciti**:
 - **Limiti espliciti:** Il nostro art. 75 al comma 2: *Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio [cfr. art. 81], di amnistia e di indulto [cfr. art. 79], di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.*
 - **Limiti impliciti:** previsti soltanto a partire dalla **sentenza 16/1978**. Non previsti espressamente nella Carta; nondimeno, a partire dalla sentenza la Corte costituzionale ha ritenuto che oltre ai limiti previsti al *secondo comma* dell'art.75, ne esistessero degli altri, il cui riconoscimento era necessario per poter lasciare impregiudicato il senso della Costituzione, lasciando intatta l'essenza della Carta. Tra questi:
 - **La Costituzione, le leggi costituzionali e di revisione costituzionale,**

nonché le leggi ordinarie con forza passiva rinforzata (come i Patti Lateranensi)

- **I requisiti disomogenei e non univoci.** Riguarda il fatto che non possono essere accorpati nella medesima richiesta referendaria articoli che hanno una portata/scopo diverso. L'elettore deve essere messo nella posizione di esprimersi su un tema in modo omogeneo, in modo cosciente.
- **Le leggi a contenuto costituzionalmente vincolato:** sono le leggi che rappresentano l'unico modo con cui si dà attuazione ad un articolo costituzionale. La loro abrogazione, pertanto, comporterebbe indirettamente una violazione, nonché uno svuotamento dell'articolo costituzionale stesso. Come, per esempio, nella **sentenza 16/1978** si chiedeva di abrogare il **codice militare** che doveva essere applicato in tempo di pace, dalla cui abrogazione sarebbe derivato uno svuotamento **dell'art.52.**
- **Le leggi costituzionalmente necessarie:** rappresentano una tra le possibili attuazioni di un articolo costituzionale, che possono essere sostituite ma non abrogate. L'esempio più comune è quello riguardo alla **legge elettorale**: se si abrogasse questa, una legge costituzionale rimarrebbe priva di contenuto. Si può, dunque, soltanto sostituire il suo contenuto.

La differenza con le precedenti, dunque, riguarda: le prime rappresentano l'unico modo con cui un dettame costituzionale può essere applicato; le seconde, invece, rappresentano uno dei modi con cui quel dispositivo può essere adottato. Le prime, inoltre, hanno una materia ben specifica, non lasciando discrezioni al legislatore; le seconde, invece, lasciano un margine di discrezione al legislatore.

Alcuni anni fa con riferimento all'omicidio del consenziente, era stato richiesto di porre a referendum **l'art.579 del c.p.** sull'omicidio del consenziente. Il requisito doveva essere abrogato in alcune delle sue parti, in modo da decriminalizzare in alcune sue fasi l'omicidio del consenziente: si chiedeva di avere un nuovo articolo di questo tenore: *chiunque cagiona la morte di un uomo, col consenso di lui, è punito con le disposizioni relative all'omicidio se il fatto è commesso contro una persona minore di 18 anni; contro una persona inferma di mente, oche si trova in condizione di deficienza psichica, per un'altra infermità o per l'abuso di sostanze alcoliche o stupefacenti; contro una persona il cui consenso sia stato del colpevole estorto con violenza, minaccia o suggestione, ovvero carpito con inganno.*

La Corte costituzionale il **15 febbraio 2022** ha dichiarato: *La Corte costituzionale si è riunita oggi in camera di consiglio per discutere sull'ammissibilità del referendum denominato "Abrogazione parziale dell'articolo 579 del Codice penale (omicidio del consenziente)":*

In attesa del deposito della sentenza, l'Ufficio comunicazione e stampa fa sapere che la Corte ha ritenuto inammissibile il quesito referendario perché, a seguito dell'abrogazione, ancorché parziale, della norma sull'omicidio del consenziente, cui il quesito mira, non sarebbe preservata la tutela minima costituzionalmente necessaria della vita umana, in generale, e con particolare riferimento alle persone deboli e vulnerabili.

La sentenza sarà depositata nei prossimi giorni.

Da questa sentenza si sono aggiunti altri limiti, frutto dell'interpretazione ampia dei limiti esplicitamente previsti all'art.75, **in maniera estensiva**, come per esempio: Le leggi di **spesa pluriennali a quelle tributarie e di bilancio** e le leggi **comunitariamente necessarie a quelle di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali**.

- 3- **Fase di indizione:** qualora il referendum venga accolto, la data del referendum dovrà essere compresa tra il **15 aprile e il 15 giugno** attraverso delibera del Consiglio dei ministri, che verrà reiterata dal PdR, che con suo decreto convoca il referendum. Quando si va a votare per il referendum, la votazione è valida solo ed esclusivamente se viene soddisfatto un **doppio quorum**, a differenza del referendum costituzionale, che non richiede un quorum strutturale: quorum strutturale (conditio sine qua non del referendum) e quorum deliberativo (le schede bianche concorrono a formare il quorum strutturale, ma non a quello deliberativo). Affinché la deliberazione sia valida, è necessario che partecipino alla votazione almeno il 50%+1 degli aventi diritto al voto e si deve soddisfare per abrogare la norma la maggioranza dei voti favorevoli a quelli contrari della maggioranza strutturale. Questa necessità di doppio quorum risulta essere il principale ostacolo al referendum abrogativo, soprattutto per il raggiungimento del quorum strutturale, che molte volte non è soddisfatto. Si pensi al referendum sulla cittadinanza e sul lavoro dello scorso anno, che ha visto un quorum strutturale del 30%, nonostante i voti favorevoli superassero di gran lunga quelli contrari. Questo è disposto al fine di tutelare la tirannia della minoranza.
- 4- **Fase dichiarativa:** fase in cui viene reso pubblico il **risultato** della votazione. La dichiarazione promana da soggetti diversi a dipendenza che l'esito sia positivo ovvero negativo.
 - **Esito positivo:** porta all'abrogazione della norma oggetto di votazione, competente a dichiarare il risultato referendario è il **PdR**, che lo fa adottando un proprio decreto, il quale viene pubblicato in GU. Questo decreto normalmente ha effetto dal **giorno successivo** alla pubblicazione. Tuttavia, gli effetti possono essere differiti sino ad un massimo di **60 giorni**: esiste uno specchio temporale di massimo 60 giorni in cui può essere ritardata l'efficacia di questo decreto.
 - **Esito negativo:** la maggioranza delle persone è contraria all'abrogazione della normativa oggetto di referendum, il risultato sarà reso pubblico tramite una comunicazione del ministro della giustizia, la quale verrà ugualmente pubblicata in GU. Esiste ovviamente una regola per razionalizzare tale strumento, secondo la quale se in una determinata votazione si è raggiunto il *quorum strutturale con esito negativo*,

il medesimo quesito referendario non potrà essere ripresentato nei successivi 5 anni, in quanto creerebbe delle pressioni che surclasserebbero altre priorità in virtù del rispetto della **sovranità popolare** (si pensi alla legge sul divorzio, sul quale il popolo si era già pronunciato).

Nel caso in cui il Parlamento, pendente la richiesta del referendum, modifichi la legge oggetto di richiesta referendaria, prevale la rappresentanza del legislatore della democrazia. Si parla di:

- **Interruzione:** Art. 39 l. 352/1970, *Se prima della data dello svolgimento del referendum, la legge, o l'atto avente forza di legge, o le singole disposizioni di essi cui il referendum si riferisce, siano stati abrogati, l'Ufficio centrale per il referendum dichiara che le operazioni relative non hanno più corso.* Con ciò il legislatore ha interesse ad intervenire preventivamente anche per prendersi, in un certo qual senso, i meriti della richiesta
- **Trasferimento:** nel caso in cui il legislatore intervenga abrogando la legge x, ma al contempo adotti una legge con la medesima disciplina. La Corte costituzionale aveva definito tale sostituzione come operazione **in frode alla Costituzione**, mirando a svuotare di contenuto dell'art.75 con la **Sent. 68 del 1978**: *se l'abrogazione degli atti o delle singole disposizioni cui si riferisce il referendum venga accompagnata da altra disciplina della stessa materia, senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, il referendum si effettua sulle nuove disposizioni legislative. Il legislatore interviene abrogando la legge x, ma al contempo interviene adottando una legge con la medesima disciplina. La Corte costituzionale aveva definito tale sostituzione come operazione in frode alla Costituzione, mirando a svuotare di contenuto dell'art.75*

➤ **Lezione 22/04/2026 pomeridiana: l'Italia e l'ordinamento internazionale**

Dopo aver visto le norme che contraddistinguono l'ordinamento nazionale, si comprenda il rapporto tra **l'ordinamento nazionale** e quello **sovranazionale**. Infatti, le norme di diritto nazionale non sono ormai più frutto di una produzione strettamente interna, perché spesso il legislatore si ispira a principi extranazionali, ovvero, perché magari è vincolato da questi ultimi, ovvero ancora perché una normativa è frutto dell'attività di indagine che il legislatore fa delle normative similari di altri ordinamenti. È, dunque, importante sapere che l'Italia non si muove alla stregua di una *monade indipendente*, ma il suo diritto è frutto anche **dell'influenza che proviene da fonti extranazionali**.

- **Differenza tra diritto internazionale pubblico e diritto internazionale privato:** il diritto internazionale pubblico è il diritto della comunità degli stati che mira principalmente a regolamentare i rapporti tra di essi; al contrario, il diritto internazionale privato è quell'insieme di norme che mira a regolamentare i rapporti tra i privati in presenza di un elemento di estraneità, per tale intendendosi la presenza di collegamenti tra alcuni rapporti con ordinamenti stranieri, che determina l'applicazione di questo insieme di norme, che orienta il giudice investito di questo caso nel capire essenzialmente quale è il diritto che si deve applicare. Talvolta i casi giuridici sono arricchiti da elementi di estraneità, che rimandano a un ordinamento terzo e fanno giungere in capo al giudice la domanda su quale diritto applicare. In Italia la disciplina del diritto internazionale privato trova la sua *sedes materiae* nella **legge n.218/1995**.

➤ **Il diritto internazionale pubblico:**

I soggetti di diritto internazionale, in capo ai quali sorgono diritti e obblighi che trovano la loro fonte nel diritto internazionale pubblico, sono:

- **Gli Stati** (primo esempio storico), per tale intendendosi lo **Stato come apparato**: i poteri dello Stato; a differenza dello **Stato come comunità**, ossia gli individui che compongono lo stesso.
- **Organizzazioni internazionali**, che hanno cominciato a proliferare nel secondo dopoguerra con diversi scopi: mantenimento della pace, la gestione della sicurezza comune... le organizzazioni internazionali sono da definirsi come quegli **enti i cui membri sono gli Stati stessi** (per esempio l'UE: organizzazione internazionale composta dagli stati membri, che ha la caratteristica di produrre del diritto che vincola l'UE stessa e gli stati che ne fanno parte; l'ONU; la NATO; Consiglio d'Europa)

- **Organizzazioni non governative:** (come le ONG, Amnesty International, Human Rights Watch...) sono composte da individui e indirizzano gli Stati a perseguire degli scopi in conformità al benessere comune
- **Gli individui:** questa componente è stata oggetto di numerose dispute da parte della dottrina. Taluni, infatti, ritengono che gli individui siano titolari di posizioni giuridiche soggettive in quanto cittadini di uno stato. Infatti, nella convenzione europea dei diritti umani vi sono numerosi diritti a tutela degli individui, considerati non solo destinatari delle norme di diritto internazionale, ma anche perché è loro riconosciuta la possibilità di adire a delle corti sovranazionali per fare valere la loro posizione. Per esempio, la CEDU, ratificata dall'Italia e dalla cui ratifica sono nate una serie di posizioni soggettive individuali e che permette agli individui italiani di adire la Corte europea dei diritti dell'uomo, chiamata Corte di Strasburgo, dopo aver terminato tutte le istanze nazionali. Tra i casi portati alla Corte CEDU troviamo quello riguardante la lunghezza dei processi, come violazione dell'articolo 6 della Convenzione.
- **Imprese multinazionali:** quando ha la sua sede principale in uno Stato con sedi dislocate nel resto del mondo. Si pensi alla Nestlé, una delle più grandi imprese multinazionali nel panorama alimentare, con sede principale in Svizzera e sedi dislocate nel resto del mondo. I temi sollevati a queste imprese riguardano il rispetto di standard minimi con riferimento a diversi aspetti (la tutela ambientale, quella dei diritti umani, diritti dei lavoratori). Il vero dubbio sollevato è stato quello riguardo il comportamento di queste imprese nelle varie sedi e se questo sia il medesimo ovunque.
- **Agenzie di rating del credito:** enti che mirano a valutare la solvibilità di un debitore attraverso delle valutazioni. Tra queste Fitch Ratings, e.g. S&P Global Ratings...

- **Le fonti principali di diritto internazionale:**

Le fonti di diritto internazionale possono essere di due macro-tipologie:

- **Fonti consuetudinarie:** norme generali che si rivolgono a tutti gli Stati e che possono essere definite come quei comportamenti costanti nel tempo che vengono percepiti da parte degli Stati stessi come degli obblighi. In tal senso sono caratterizzate da due elementi principali:
 - **Diuturnitas:** la ripetitività del comportamento
 - **Opinio iuris sive necessitatis:** percezione di quel comportamento come obbligatorio da parte degli Stati
- **Fonti convenzionali:** trattati, la cui stipula è decisa dagli stati con riferimento a una categoria di rapporti.

I modelli principali che regolamentano l'ordinamento internazionale e quello nazionale sono due:

- Il **monismo**: gli stati che hanno aderito alla teoria monistica sono quelli che concepiscono l'ordinamento internazionale e quello nazionale come un **insieme unico**. Kelsen, infatti, affermava che i diritti nazionali derivano da quello internazionale. L'idea degli stati che aderiscono a questa idea, come la Svizzera, è che il diritto internazionale produce

immediatamente i suoi effetti, non essendoci bisogno di adottare atti *ad hoc* che rendano operativi i trattati di diritto internazionale.

- Il **dualismo**: si concepisce l'ordinamento internazionale e quello nazionale come due ordinamenti giuridici **separati e indipendenti**. Teoria formulata principalmente da *Triepel* e *Anzilotti*, che prevede la necessità di adottare atti *ad hoc* che convertano (*adattamento formale*) in diritto nazionale il diritto internazionale, affinché quest'ultimo dispieghi i suoi effetti. L'Italia rientra tra questi Stati. Le norme di riferimento sono gli artt. 10, 11, 88, 87.

Questa distinzione ha importanti conseguenze sul modo in cui il diritto internazionale produce i suoi effetti su quello nazionale

- Lezione 28/04/2026: **i meccanismi di recepimento**:

I meccanismi previsti nel nostro ordinamento affinché consuetudini e trattati possano produrre degli effetti sono esplicitati all'art. 10, comma 1.

- **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 [**prel. 16; c.p. 3 ss.**]. *Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo (1) nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge [c.p. 215, 235, 312]. Non è ammessa l'extradizione dello straniero (3) per reati politici.*
 - **Comma 1**: è stato definito da **Perassi** come un trasformatore permanente, ossia una clausola che rende immediatamente e direttamente valenti all'interno del panorama nazionale tutte quelle consuetudini che si formano a livello internazionale. L'art. 10, comma 1, fa un rinvio mobile (riferimento a una fonte generale, non ad una specifica) al diritto internazionale in generale, dando la possibilità a tutte quelle consuetudini che si formano a livello internazionale di **esplicare degli effetti anche nel panorama nazionale**. Dal comma 1 sembra che tutte le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute possano esplicare effetti in Italia. Questo aspetto è stato chiarito dalla Corte costituzionale: alla domanda se esistono dei limiti rispetto alle consuetudini internazionali che possono esplicare degli effetti in Italia, la Corte prima in una **sentenza del 1979**, e poi in una giurisprudenza costante evoluta nel 2014, ha stabilito che l'unico limite che può essere apposto alle consuetudini internazionali è rappresentato dai *principi fondamentali dell'ordinamento*. Pertanto, secondo la Corte le consuetudini internazionali esplicano sempre i loro effetti a livello nazionale, purché non siano contrari ai principi fondamentali dell'ordinamento.
- **Sent. 48/1979 (caso Russell)**: a livello internazionale è sempre esistita la consuetudine che prevedeva l'**immunità giurisdizionale** per gli agenti diplomatici (prevedere che essi godessero della possibilità di essere sottoposti a giudizio). Russell era un agente diplomatico canadese in missione in Italia, che era stato citato in giudizio da parte del proprietario dell'appartamento che gli era stato dato in locazione per non aver pagato i vari canoni. Russell risponde dicendo che, godendo del diritto di immunità, non poteva essere citato in

giudizio. La Corte, quindi, si esprime con riguardo alla compatibilità tra le consuetudini internazionali e i principi fondamentali dell'ordinamento, chinandosi per la prima volta sull'effettività di consuetudini internazionali, che al momento in cui esplicano i loro effetti, **scardinano** uno dei principi fondamentali dell'ordinamento, il **diritto di difesa**, previsto dalla Costituzione stessa. In questo caso la questione era stata dichiarata infondata; nondimeno, ha stabilito un principio molto importante: *«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»*. La Corte afferma che tutte le consuetudini affermatesi dopo l'entrata in vigore della Carta, **non** esplicano degli effetti a livello nazionale se sono contrarie all'ordinamento.

- **Sent. 238/2014 (Caso Ferrini, sent. definita storica)**: questo caso riguardava **l'immunità giurisdizionale** degli stati. A livello internazionale esiste una consuetudine secondo la quale gli stati godono di immunità giurisdizionale, che comporta che non possono essere citati in giudizio dinnanzi a tribunali nazionali. Questo caso riguardava le vittime dei crimini nazisti, in particolare, il caso concerneva la questione se la Germania potesse essere citata in giudizio e, eventualmente, costretta a risarcire i danni subiti da parte delle persone fisiche che erano state perseguitate durante il regime nazista, come gli ebrei. La storia inizia dinnanzi alla **Corte di Cassazione**, che aveva stabilito la responsabilità della Germania a dover risarcire le vittime dei crimini di guerra. Questo era stato poi portato da parte della Germania dinnanzi alla Corte internazionale di giustizia, che aveva riconosciuto il godimento del diritto di immunità alla Germania. Dopo un po' di tempo, il tribunale di Firenze riapre la questione e porta alla Corte costituzionale l'incompatibilità dell'immunità degli stati (riconosciuto per via consuetudinaria) e il principio fondamentale del **diritto alla difesa**. La Corte affermò che riconoscere una totale preminenza dell'immunità degli stati, significava annullare del tutto il diritto di difesa, cosa del tutto non accettabile. La sentenza, inoltre, amplia le **consuetudini internazionali limitabili** alla luce dei principi fondamentali, perché, indipendentemente dal fatto che queste consuetudini si siano formate prima o dopo l'entrata in vigore della Carta, queste non godono del meccanismo di adattamento automatico ex art.10 comma 1, se contrastano con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano. Si afferma: *«E qui oggi si riconosce, pertanto, che il principio affermato nella appena ricordata sentenza n. 1 del 1956, secondo il quale il controllo di legittimità costituzionale riguarda sia norme posteriori che norme anteriori alla Costituzione repubblicana, vale anche per le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute di cui al meccanismo di adattamento automatico dell'art. 10, primo comma, Cost. che si siano formate prima o dopo la Costituzione»*.

Da ciò tutte le consuetudini internazionali, indipendentemente dal fatto che si siano create prima o dopo l'entrata in vigore della Carta, non godono dell'automatica entrata in vigore della carta.

- **Comma 2,3,4:** se l'art. 2 parla di diritti inviolabili dell'uomo, il resto parlano di *cittadino*. A tal proposito la Corte Costituzionale ha stabilito che in virtù dell'art. 3, che tutela l'eguaglianza tra gli uomini, tanto con l'art.2, quanto con l'art. 10, comma 2. In particolare, lo straniero è tutelato dalle norme di diritto internazionale nei suoi diritti inviolabili; cioè: anche se la Costituzione si riferisce ai soli cittadini, le stesse norme sono **estese anche agli stranieri**, in virtù delle norme di diritto internazionale. Infatti, il legislatore può prevedere un diverso grado di godimento del diritto tra cittadino e straniero, pur concedendo ad entrambi lo stesso diritto, almeno essenzialmente.

Le norme di riferimento principali che riguardano il **recepimento dei trattati** sono gli **artt. 80 e 87**, Cost. I trattati internazionali vengono normalmente negoziati da parte del Governo; una volta trovato l'accordo con la parte circa il contenuto del trattato, sarà necessario renderlo operativo a livello nazionale. Secondo il combinato disposto degli **artt. 80, 87 comma 8**, i trattati internazionali devono essere ratificati da parte del Presidente della Repubblica previa autorizzazione in alcuni casi specifici da parte delle Camere: il PdR, quindi, è responsabile della ratifica dei trattati internazionali; tuttavia

- **l'art. 80** stabilisce che: *Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali [cfr. art. 87 c. 8] che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi.*
- **L. n. 848/1955:** si autorizza la ratifica della Convenzione per la salvaguardia del diritto dell'uomo e delle libertà fondamentali.
- **Art. 11:** era stato concepito dall'AC come quella clausola che avrebbe permesso all'Italia negli anni a seguire di entrare a far parte di diverse organizzazioni internazionali; infatti, all'ultima frase si afferma che l'Italia *promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo*. Nel momento in cui si era posto il problema dell'efficacia dei trattati costitutivi delle varie Comunità europee, la Corte costituzionale aveva appianato i vari problemi che si erano posti tra questi trattati e il diritto interno facendo leva sull'art.11 e dicendo che tale disposizione rappresentava una **base legale sufficiente** affinché i vari trattati istitutivi delle plurime Comunità Europee potessero validamente produrre degli effetti in Italia. Tuttavia, quindi, è considerata la base legale con cui si è autorizzata la legittimità della limitazione della sovranità italiana a favore dell'UE, tramite la ratifica di trattati istitutivi e delle sue comunità
- **Art.117:** Un altro articolo importante rispetto a tale tema è l'articolo 117.1, che recita: *“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.”* Almeno fino al 2001, le due disposizioni principali che attenevano al rapporto tra l'ordinamento nazionale e internazionale erano gli artt. 10 e 11, a partire dai quali le norme internazionali e nazionali fungevano da criteri interpretativi, che dovevano essere rispettati a

seconda della fattispecie dai giudici. Invece, nel 2001, con l'approvazione della l. cost. n. 3/2001, è stato riformato il Titolo V della Costituzione, in particolare l'articolo 117, che ha sopperito alla mancanza di una disposizione costituzionale sul rango delle norme internazionali. Questo comma stabilisce che le leggi adottate a livello nazionale devono rispettare gli organi internazionali, stabilendo una sorta di criterio gerarchico. In assenza di tale disposizione, una legge posteriore poteva violare un obbligo internazionale, ponendosi sullo stesso piano. Secondo la gran parte della dottrina, la decisione di inserire questo comma nell'articolo 117, che chiarisce le competenze di Stato e regioni, è criticabile, perché provoca una mancanza di organicità.

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la sua Corte

- **Convenzione europea dei diritti dell'uomo:** si configura come uno degli strumenti più importanti del Consiglio d'Europa. È stata data vita nel 1949 con il *Trattato di Londra*, che aveva come scopo quello di istituire il **Consiglio d'Europa**, che al pari di tante altre organizzazioni sovranazionali e internazionali del tempo aveva come fine primario quello di evitare che si potessero nuovamente produrre le condizioni che avevano portato al secondo conflitto mondiale. Nello specifico, il Consiglio d'Europa era stato pensato per perseguire **3** funzioni principali:
- Il rispetto dei **diritti umani**
 - Rispetto della **democrazia**
 - Rispetto dello **stato di diritto** (*rule of law*)

Inizialmente contava soltanto di 10 membri (Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito e Svezia), ma al momento attuale conta di **46 Stati membri**. È importante ricordare che fino al 2022 la Russia faceva parte del Consiglio d'Europa; tuttavia, nel febbraio del 2022 è stata esclusa a seguito del conflitto con l'Ucraina; infatti, con l'invasione dell'Ucraina aveva violato gli obiettivi del Consiglio d'Europa stesso, in particolare i diritti umani. Esso ha avuto un ruolo fondamentale nell'assistere i paesi dell'Est impegnati a darsi istituzioni democratiche nell'era post-comunista: tutti gli Stati sono stati ammessi, salvo la Russia putiniana e la Bielorussia autoritaria.

Il Consiglio d'Europa (Coe) ha sede a **Strasburgo** e si compone di **tre organi** principali:

- **Comitato dei ministri:** l'organo direttivo del consiglio d'Europa, che si riunisce tendenzialmente una volta all'anno, composto di 46 Stati. Ha il compito di vigilare sull'operato degli Stati membri, con il fine di sorvegliare l'esecuzione delle sentenze, per assicurarsi l'adempimento alle misure comminate e per evitare che la situazione di condanna si possa nuovamente ripetere.
- **Assemblea Parlamentare:** conta di 306 membri ed altrettanti supplenti. Ogni stato membro gode di un numero di rappresentanti che varia da 2 a 18 a seconda della popolazione dello Stato membro. L'Italia, per esempio, conta di 18 rappresentanti in seno all'Assemblea parlamentare. Questi membri che costituiscono l'Assemblea sono

dei parlamentari a livello nazionale, il che significa che sono deputati e senatori. Le sue funzioni sono:

1. Questa NON adotta delle leggi in senso stretto, ma, piuttosto, una serie di **documenti su questioni particolarmente gravi**, che mirano a guidare l'azione del Comitato dei ministri ed anche le varie scelte che vengono fatte dai legislatori nazionali.
2. **Funzioni elettive**: elegge i giudici della Corte Europea dei diritti dell'Uomo
3. **Funzione di sorveglianza in materia elettorale**: quando ci sono elezioni a rischio in stati in cui si ha il dubbio che il diritto di voto non sia espresso in materia libera.

Essa è presieduta da un **Presidente**, scelto dai membri dell'Assemblea parlamentare stessa, il quale gode di un mandato di un anno, rinnovabile una volta soltanto, il cui ruolo è quello di rappresentare l'Assemblea.

- **Corte Europea dei diritti dell'uomo**: si compone di 46 giudici (1 per ogni stato membro), eletti dall'Assemblea Parlamentare. Ogni stato membro propone la lista di 3 candidati, dando all'AP l'onere di scegliere la persona più idonea. I giudici individuati agiscono nel modo più indipendente con un'imparzialità intesa come il fatto che non vengono concepiti come rappresentanti degli Stati da cui provengono. I giudici della Corte europea godono di un mandato di 9 anni e la loro funzione principale concerne l'applicazione e l'interpretazione della **Convenzione Europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, la CEDU**. (*La CEDU è uno dei più importanti strumenti di cui gode il Consiglio d'Europa, che permette di garantire il rispetto dei diritti umani tramite l'operato della Corte.*)

La corte è stata istituita nel 1959 ed ha anch'essa sede a Strasburgo; invero questa può essere definita anche come **Corte di Strasburgo**. Questa svolge due funzioni principali:

- **Garantisce l'applicazione della Convenzione**
- **Interpreta la Convenzione stessa**

Nel momento in cui viene violata la Convenzione da uno o più stati che l'hanno ratificata, esiste la possibilità di ricorrere dinanzi alla Corte EDU. I ricorsi che possono esservi interposti sono essenzialmente due:

- **Ricorsi individuali**: la base legale è fissata negli **artt. 34-35**, CEDU:
 - **Art. 34**: *«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**: *«La Corte non può essere adita se non dopo l'esaurimento delle vie di ricorso interne».* Un cittadino italiano può adire alla Corte EDU, soltanto se nel rispetto dell'art.35 ha esaurito tutti i gradi di giudizio a livello nazionale. Il tempo per ricorrere è fissato in 6 mesi, che decorrono a partire dalla pubblicità dell'ultima sentenza (frutto di numerosi dibattiti in dottrina).

In questo tipo di ricorsi si esplica principalmente la funzione di **garante della CEDU** in ricorsi in cui *l'individuo agisce contro uno Stato*

- **Ricorsi interstatali:** una parte contraente possa invitare la Corte EDU ad esprimersi circa la violazione della Convenzione da parte di un'altra parte contraente. Ci sono state, per esempio, alcune sentenze pronunciate dalla Corte EDU promosse dall'Ucraina nei confronti della Russia.
 - **Art.33:** «*Ogni Alta Parte contraente può deferire alla Corte qualunque inosservanza delle disposizioni della Convenzione e dei suoi Protocolli che essa ritenga possa essere imputata a un'altra Alta Parte contraente*»

I ricorsi possono essere presentati da individui contro uno o più stati a **contenuto molto variabile**: ad esempio, il caso Torreggiani con riguardo alla condizione dei detenuti in Italia. Un'altra parte contraente può investire la Corte EDU di un caso se ritiene che un altro Stato abbia violato uno o più diritti all'interno della Convenzione (tra questi casi si ricordi *in re Crimea*). Le sentenze della Corte EDU vengono scritte in inglese e francese e, nei casi di specie, tradotte nelle lingue in esame. I ricorsi di cui viene investita devono essere necessariamente decisi. Infatti, una delle sue funzioni principali attiene alla **decisione dei singoli casi concreti**. Nel momento in cui la Corte decide un caso, adotta una decisione nella quale accerta la sussistenza o meno della lamentata violazione. Qualora la Corte EDU dovesse accertare l'avvenuta violazione della Convenzione, allora si apre un obbligo in capo allo Stato di risarcire in diversa misura la vittima della suddetta violazione. La base legale di riferimento è l'**art.41** della CEDU, che stabilisce **2 modalità** per sopperire la violazione che sono alternative tra di loro:

- 1- **Restitutio in integrum**: in questo caso si deve eliminare la causa della violazione e rimettere la persona che l'ha subita nella situazione in cui si trovava precedentemente. Ad esempio, nel caso di esproprio, quando un individuo subisce un'espropriazione di un suo immobile da parte dello Stato: se questa viene dichiarata da parte della Corte EDU come una violazione della Convenzione, la *Restitutio in integrum* prevederebbe la restituzione della proprietà all'individuo.
- 2- **Egua soddisfazione**: la Corte può accordare un'equa soddisfazione, per tale intendendosi un risarcimento del danno patrimoniale e/ovvero non patrimoniale (danni materiali e morali).

Il Comitato dei ministri vigila sull'operato dello stato membro, che a seguito dello svolgimento dell'esecuzione, deve intervenire per rimediare alla sanzione.

- **Interpretazione generale della Convenzione**: Oltre all'applicazione della CEDU rispetto ai casi concreti ("*res iudicata*"), la Corte EDU è anche l'organo investito del compito di garantire un'interpretazione dinamica della Convenzione ("*res interpretata*") che, per questo motivo, è stata definita "**uno strumento vivente**", nel senso che la Corte esercita una funzione simile a quella esplicita dalla Corte costituzionale con riferimento alla Costituzione: la portata ed il contenuto dei principi sono stati ampliati grazie al lavoro ed allo sforzo interpretativo della Corte (come il

diritto a un ambiente sano a seguito del caso “anziane per il clima”, in cui tale diritto non è esplicitamente garantito dalla Convenzione, ma con riferimento agli artt. 2 e 8).

➤ **Gli atti con cui la Corte si esprime:**

- **Sentenze:** atti con cui la Corte decide sui ricorsi, di cui sopra;
- **Parere consultivo:** introdotti nel 2018, con il **protocollo 16**. Prevedono che le più alte giurisdizioni di una delle parti contraenti possano rivolgersi alla Corte EDU, invitandola ad esprimere tramite, appunto, a un parere consultivo la sua opinione circa la supposta violazione di un diritto o di una libertà tutelati dalla Convenzione stessa o da uno dei suoi protocolli nell’ambito di una causa pendente. Atti adottati dalla Corte EDU su richiesta di un’alta giurisdizione di una parte contraente aventi per oggetto la violazione o meno di un diritto o di una libertà tutelati dalla Convenzione o dai suoi protocolli. Questi possono essere richiesti soltanto in un processo pendente e ricorso motivato; questi pareri NON sono vincolanti. Questi pareri hanno anche una funzione ermeneutica, dal momento che gli altri Stati saranno spinti ad emulare le sue posizioni. Tale protocollo, tuttavia, non è stato ratificato dall’Italia ancora, per ragioni di reticenza rispetto alle limitazioni alla sovranità
- **Sentenza pilota:** decisioni che vengono adottate dalla Corte EDU nelle quali si riuniscono un certo numero di casi simili e che hanno l’obbiettivo di intervenire su un problema sistemico dell’ordinamento senza limitarsi alla mera decisione di un caso concreto. Con le sentenze pilota, quindi, la Corte si china su un gruppo di casi simili con l’obbiettivo non tanto di risolvere un caso di specie, ma con l’intento di svelare la causa che sta alla loro base. Il maggiore esempio è fornito dal:
 - **Caso Torreggiani:** riguarda la denuncia di alcuni detenuti delle condizioni disumane all’interno delle carceri italiane. La corte EDU ha trovato come problema endemico il sovraffollamento delle carceri; quindi, adottando questa sentenza pilota non ha soltanto agito nei confronti dei Torreggiani, ma anche nei confronti dei plurimi ricorsi di questo tipo presentati alla Corte.
 - **Sentenza Cannavacciuolo:** Nel 2025 la Corte EDU ha condannato l’Italia per aver violato il diritto alla vita ex art.2 della Convenzione di tutte quelle persone che abitavano nella terra dei fuochi ovvero in posti limitrofi. Questa sentenza è stata evidentemente una *sentenza pilota*, dal momento che i ricorsi fatti negli anni precedenti con riferimento a questa questione erano numerosi. La Corte, quindi, si è espressa su un **problema strutturale**, affermando che la mancata adozione da parte dell’Italia di atti di bonifica di quelle zone costituiva una violazione all’art.2 della Convenzione. La Corte invita a adottare una serie di misure per bonificare quelle zone entro il 2027; su questo si sta interessando dell’operato dell’Italia il Comitato dei Ministri, nel senso che l’organo è atto a controllare la corretta applicazione delle indicazioni fornite.

➤ **Le norme CEDU nell’ordinamento italiano:**

Si ripercorra il processo che ha portato a definire la posizione delle norme CEDU nel nostro ordinamento:

- 1- Almeno fino al 2001 le disposizioni principali che rimandavano all'ordinamento internazionale erano **gli artt. 10-11**. In questo panorama, dal momento che un trattato veniva ratificato, andava a posizionarsi allo stesso rango delle leggi ordinarie. Queste, quindi, **non** giocavano il ruolo di un **diritto superiore**, ma fungevano da **criteri interpretativi**, che dovevano essere rispettati dei giudici.
- 2- Invece, nel 2021, è stata approvata la **l. cost. n.3**, che ha riformato il titolo V della Carta, in particolare **l'art. 117**, il quale ha sopperito alla mancanza di una disposizione costituzionale riguardante il rango delle norme internazionali. Secondo gran parte della dottrina, la decisione di inserire questo comma nell'art. 117, che chiarisce le competenze esclusive ovvero concorrenti di Stato e regioni, rappresenta una decisione criticabile, perché provoca una mancanza di organicità. Questo comma stabilisce che le norme adottate a livello nazionale devono rispettare gli obblighi che l'Italia ha assunto a livello internazionale. In assenza di tale disposizione, infatti, una legge posteriore poteva violare un obbligo internazionale, ponendosi sullo stesso piano gerarchico.
- 3- Nel 2007 sono state adottate due sentenze (**sentenze gemelle, 348,349/2007**), nelle quali la Corte costituzionale ha posto una parola definitiva rispetto al rango delle disposizioni della Convenzione EDU a livello nazionale: nel momento in cui un giudice ordinario viene investito di un caso che richiede l'applicazione di una legge rispetto alla quale esistono dei dubbi di compatibilità con la Convenzione, il giudice ordinario è tenuto a sollevare una questione di legittimità costituzionale alla Corte per violazione dell'art. 117. Quindi, la Corte stabilisce innanzitutto di esser l'unico organo competente a poter decidere dell'eventuale incompatibilità tra le fonti nazionali e la CEDU. In questi giudizi il parametro della Corte sarà la Convenzione stessa: per valutare se quella legge viola o meno l'art. 117, prenderà in considerazione la CEDU come parametro interposto.

➤ **Differenza tra Consiglio d'Europa e Unione Europea:**

Il primo conta di molti più membri rispetto all'UE, il che suggerisce che le due entità sono ben distinte. I 27 stati membri dell'UE fanno tutti parte del Consiglio d'Europa: seppure tutti ne facciano parte, l'UE come entità singola no. Diversi sono stati gli sforzi affinché entrasse nel Consiglio; in particolare con il quattordicesimo protocollo della CEDU è stato modificato l'art.9 della CEDU stessa, per permettere alle organizzazioni internazionali, quale l'UE stessa, per permetterle di farle entrare nel Consiglio. L'UE ha poi emanato il Trattato di Lisbona, con cui stabilisce all'art. 6 che l'UE aderisce alla Convenzione europea; ma i negoziati sono stati interrotti per un lungo periodo, per poi essere ripresi formalmente nel 2020.

➤ **Lezione 29/04/202: L'Unione europea: sviluppo storico e istituzioni**

- **Le origini:** nel secondo dopoguerra gli Stati percepivano la necessità di dover creare delle condizioni affinché quanto era successo durante il primo e il secondo conflitto mondiale non si ripettesse nuovamente. Una delle soluzioni che era stata prospettata riguardava

l'integrazione; invero, in quel periodo storico si moltiplicano gli sforzi per dare vita a delle organizzazioni internazionali e sovranazionali per garantire una sempre maggiore collaborazione e interdipendenza degli Stati in vari settori. Si pensi all'organizzazione mondiale del commercio, creata per evitare che gli stati si facessero la guerra sul piano commerciale; il Fondo monetario Internazionale. Si sono poi registrati degli sforzi per garantire degli sforzi anche in altri settori: alla difesa attraverso la NATO; politico l'ONU. Anche a livello regionale gli Stati hanno cominciato a collaborare per creare situazioni che avrebbero evitato un terzo conflitto mondiale; inizialmente, però, a differenza del livello internazionale, l'unica integrazione europea che si era riuscita a creare riguardava il settore economico e si configura come un'organizzazione che è riuscita ad andare oltre la mera integrazione economica. Quest'idea è stata ben espressa dall'allora Ministro degli Esteri francesi che il 9 maggio 1950 disse nella **Dichiarazione Schuman**: *«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.**»*. l'UE come la conosciamo noi oggi richiedeva una serie di sforzi per stabilire delle **solidarietà di fatto**.

Per garantire questa unione economica, sono stati emanati vari trattati:

- 1- **Trattato di Parigi (1951)**: viene istituita la Comunità Economica del Carbone e dell'Acciaio (CECA) con cui i 10 stati firmatari avevano deciso di gestire il carbone e l'acciaio, frutto di diversi scontri in particolare tra Francia e Germania.
- 2- **Trattati di Roma (1957)**: vengono fondate due ulteriori comunità:
 - a. **L'EURATOM (CEEa)**: con obiettivo quello di sancire l'obbligo di utilizzare in maniera pacifica l'energia atomica
 - b. **Comunità Economica Europea (CEE)**: uno dei più grandi pilastri dell'UE, perché è attraverso questo che si gettano le basi per l'attuale **unione doganale**, contribuendo all'attuazione di una politica comune su agricoltura, trasporti e investimenti, per costruire *una unione sempre più stretta tra i popoli europei*.

Dunque, l'origine dell'UE come unione doganale è da rintracciare in questa comunità. Agli artt. 2-3 venivano stabiliti i principi fondanti del mercato comune, per tali intendendosi quel sistema che esiste tuttora e che consente la libera circolazione delle merci.

- **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:** misure idonee alla libera circolazione delle merci tra gli stati membri. Alla lettera A si stabiliva l'abolizione tra gli stati membri dei dazi doganali; il che significa che nel 1957, come oggi, le merci di origine europea, importate o esportate tra i Paesi membri, non possono essere assoggettate al pagamento di un dazio. È, dunque, fatto divieto assoluto di **stabilire un onere pecuniario per l'importazione e l'esportazione** tra i Paesi membri di quelle merci di origine europea. Per esempio, un vino importato dalla Francia in Italia **non poteva essere assoggettato per l'importazione al previo pagamento di un dazio**. La lettera A aboliva anche le **restrizioni quantitative**: era stato stabilito il divieto di assoggettare a restrizioni l'importazione o l'esportazione di prodotti tra gli Stati membri. Viene fatto divieto anche delle misure equivalenti, ossia quelle che erano nondimeno nei fatti idonee a raggiungere il medesimo scopo. Peraltro, l'obiettivo non si limitava alla liberalizzazione della circolazione delle merci, ma si ampliava anche a persone, servizi e capitali.

Si configurano nell'unione doganale due aspetti:

- **interno:** tutte le merci possono liberamente circolare nello spazio circoscritto;
 - **esterno:** viene istituita una tariffa doganale comune, cioè un pagamento di tariffa uguale per tutti gli Stati membri, indipendentemente dai rapporti con lo Stato importatore. Questo è particolarmente influente, perché le economie dei singoli Paesi sono molto eterogenee e questo comporta differenze negli effetti economici.
- **Sent. Van Gend en Loos (1963):** è stata un'importantissima sentenza della Corte di giustizia europea, sede in cui la stessa ha affermato: *«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»*.
- 3- **Trattato di Parigi (1965):** avviene la fusione delle 3 comunità (CECA, EURATOM, CEE), con fusione degli organi istituzionali e a un unico bilancio;
 - 4- **Atto Unico Europeo (1986):** viene fissato l'obiettivo di completamento del mercato interno entro il 1992, con l'eliminazione di tutti gli ostacoli alla libera circolazione dei beni;
 - 5- **Trattato di Maastricht (1992):** l'Unione Europea comincia a cambiare la sua conformazione. Inizia a perseguire degli obiettivi diversi e ulteriori rispetto alla mera integrazione economica. Il cambiamento epocale faceva riferimento alla fondazione dell'attuale struttura organizzativa dell'UE rispetto a 3 pilastri fondamentali:
 - a. **ECONOMIA:** che caratterizza CECA, EURATOM, CEE
 - b. **POLITICA ESTERA e SICUREZZA COMUNE:** PESC.
 - c. **GIUSTIZIA E AFFARI INTERNI:** GAI (asilo, immigrazione...)
 - 6- **Trattato di Amsterdam (1997), Trattato di Nizza (2001):** finalizzati a far aderire Stati che ancora non ne facevano parte e a rendere tale ingresso più semplice; mentre il primo si è dimostrato sostanzialmente fallimentare, il secondo ha avuto un grande successo, tanto

che il maggior allargamento si è registrato nel 2004, con l'annessione di Repubblica Ceca, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Ungheria;

- 7- **Trattato di Lisbona (2007)**: aveva l'obiettivo di rendere le istituzioni europee più efficienti, trasparenti e vicine ai cittadini, rinunciando, però, al progetto federalista iniziato dal progetto del 2004 di stesura di un testo unico costituzionale dell'Unione (redatto dalla c.d. "Convenzione sul futuro dell'Unione Europea", che concluse i suoi lavori nel "Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa").

- **Struttura istituzionale dell'Unione Europea:**

L'UE è caratterizzata da tanti organi:

- **Parlamento europeo:** a norma dell'**art. 14 TUE** (trattato unione europea), comma 1 si stabilisce che:
- 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. Congiuntamente al Consiglio, esercita la funzione legislativa e quella di bilancio; inoltre, il Parlamento europeo esercita funzioni di controllo e consultive, che vengono stabilite nei trattati.*
- **comma 2**, composizione del Parlamento: *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. Ogni stato può essere rappresentato da un numero di membri che varia da 6 a 96 (Malta 6, Germania 96). Con degressivamente proporzionale si fa riferimento a una proporzionalità a ribasso, che sostanzia il **principio di solidarietà** alla base dell'UE, in forza del quale gli stati più popolosi accettano di essere meno rappresentanti rispetto a quelli più piccoli, in modo da garantisce anche a questi ultimi un certo numero di rappresentanti. Peraltro, al Parlamento è concesso il potere di **mozione di censura**, volto alla sfiducia della Commissione, accolta da almeno 1/10 dei membri dell'Aula e per passare occorre una maggioranza dei 2/3 dei voti espressi a maggioranza dei membri del Parlamento europeo, ma per via dei numeri, non è mai stata approvata*
 - **Comma 3**: *I membri del Parlamento europeo sono eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto, per un mandato di cinque anni».*
- **Consiglio europeo, art.15, TUE:** organo che definisce gli orientamenti politici dell'UE, di impulso politico dell'UE stessa, definendo le sue strategie. Non a caso il Consiglio europeo è composto dai C api di Stato ovvero dai Capi di Governo degli Stati stessi (nel caso dell'Italia siede il capo di Governo). È presieduto da un presidente, al momento il Signor Costa, eletto dal Consiglio europeo stesso. Una peculiarità attiene al modo in cui esso adotta le decisioni, modo che viene stabilito al paragrafo 4: *Il Consiglio europeo si pronuncia per consenso, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente.* Nel senso che si presume

che tutti siano d'accordo; tuttavia, in alcuni casi non è così, come nel momento dell'elezione del Presidente.

- **Consiglio, art. 16 TUE:** «(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. (2) 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.

(3) Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente.

(4) A decorrere dal 1 o novembre 2014, per maggioranza qualificata si intende almeno il 55% dei membri del Consiglio, con un minimo di quindici, rappresentanti Stati membri che totalizzano almeno il 65% della popolazione dell'Unione. La minoranza di blocco deve comprendere almeno quattro membri del Consiglio; in caso contrario la maggioranza qualificata si considera raggiunta.

[...]

(6) Il Consiglio si riunisce in varie formazioni, il cui elenco è adottato conformemente all'articolo 236 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea».

Esercita congiuntamente al Parlamento la funzione legislativa e di bilancio. Il Consiglio è un organo a composizione variabile composto dai ministri dei singoli stati membri, che variano a seconda della materia oggetto di trattazione. Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, per tale intendendosi almeno il 55% dei membri del Consiglio in grado di rappresentare almeno il 65% della popolazione dell'Unione (se il 55% viene soddisfatto, ma concorrono al soddisfacimento di questa soglia stati molto piccoli, l'altro elemento non viene garantito).

- **Commissione europea:** (art.17 TUE) presieduta oggi da Von Der Laen, definita come l'esecutivo dell'UE, in quanto tra le sue funzioni ha quella di vigilare sulla corretta applicazione dei trattati. Si impegna ad osservare che i vari stati membri la rispettino nel concreto. L'altra principale funzione è menzionata al punto 2, in cui si stabilisce che la Commissione detiene il potere di iniziativa legislativa. Organo, quindi, che dà l'impulso, affinché gli atti legislativi vengano adottati in seno all'Unione. La Commissione è composta da un numero di commissari scelti tra persone dei vari stati membri, che godono di una certa competenza e di una certa indipendenza.
- **L'Alto rappresentante:** attualmente Kaja Kallas, che a norma dell'art. 18 viene nominata dal Consiglio Europeo d'accordo con il Presidente della Commissione.
- **La Corte di Giustizia dell'Unione europea:** svolge le funzioni tipiche anche delle corti a livello nazionale. A norma **dell'art.19** del trattato sull'UE, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea comprende:
 - **Corte di giustizia:** si tratta dell'organo più rilevante, essa è atta all'interpretazione del diritto dell'UE, è composta da un giudice per ogni stato membro, cui si aggiungono 11 avvocati, il cui ruolo è quello di rilasciare pareri su cui la Corte di giustizia è chiamata a pronunciarsi. Le sentenze, invece, sono emanate dai giudici, i quali per essere scelti devono essere personalità influenti nell'ambito del proprio Paese e godono di piena indipendenza; il loro mandato dura 6 anni ed è rinnovabile. Le funzioni della Corte attengono a tre tipi di ricorsi, cui risulta particolarmente importante il rinvio pregiudiziale:

- **Procedura ordinaria:** sotto il profilo sostanziale possono essere sia ridotte che estese le competenze dell'Unione. Il Governo di qualsiasi stato membro, il Parlamento ovvero la Commissione possano sottoporre al Consiglio un progetto per modificare i Trattati. Il Consiglio deve poi notificare i progetti al Consiglio europeo, che, tramite il suo Presidente, convoca di norma questa convenzione, cioè un gruppo composto dai rappresentanti dei parlamenti nazionali, dai capi di stato/governo, dal Parlamento europeo e dalla Commissione
 - **Procedura semplificata:** sotto il profilo procedurale, a differenza della prima, NON prevede la convocazione di una Convenzione. Le competenze dell'Unione possono essere soltanto ridotte. Il Consiglio europeo, quindi, decide se accettare o meno la proposta di modifica in assenza della Convenzione.
- **Diritto secondario (o derivato):** in questa gerarchia si pongono al di sotto dei Trattati e della Carta. Si distinguono in due gruppi:
 - Fonti vincolanti:
 - **Regolamenti:** equivalgono alla legge ordinaria. Sono caratterizzati dal fatto di avere una portata generale, che, quindi, si rivolgono tanto agli Stati membri, quanto agli individui dell'UE; si caratterizzano per il fatto di essere obbligatori in tutti i suoi elementi nella misura in cui non è possibile apporvi delle riserve o delle eccezioni. Sono quindi, vincolanti per intero. Infine, sono caratterizzati dal fatto di essere **direttamente applicabili** negli Stati membri. Quando si parla di diretta applicabilità, si fa riferimento a una **qualità dell'atto:** ciò comporta che i Regolamenti, essendo direttamente applicabile, esplicano direttamente tutti i loro effetti all'interno degli Stati membri e nei confronti di tutti gli individui; godono di una forza molto incisiva, dunque sono meno adottati dagli altri atti.
 - **Direttive:** a differenza dei Regolamenti, le direttive hanno come unici destinatari gli Stati membri (vincolano tutti, o, in alcuni casi, solo alcuni Stati); altra differenza attiene al quantum dell'obbligatorietà: queste, infatti, impongono esclusivamente degli obblighi di risultato, fermo restando che gli Stati membri detengono **ampia discrezionalità** quanto ai mezzi per raggiungerlo. Queste stabiliscono un **termine** entro il quale deve essere adottato quello strumento a livello nazionale per attuare la direttiva. Spesso, tuttavia, accade che il recepimento avvenga in ritardo, ponendo dei problemi non irrilevanti. Nel momento in cui la direttiva non è recepita, la Commissione può adottare una procedura di infrazione nei confronti dello Stato inadempiente: attraverso l'invio di una lettera si lascia un periodo di due mesi per avanzare le sue osservazioni, ossia per spiegare i motivi per cui la direttiva non è stata ancora recepita. Se, poi, tali motivazioni non vengono fornite, si invia un ulteriore **parere** con cui si cristallizza l'inadempienza. La Corte di giustizia ha sviluppato una giurisprudenza sul concetto di **effetto diretto:** qualità o capacità di una norma di creare direttamente dei diritti in

capo ai singoli individui. Questo concetto è stato sviluppato soprattutto con riferimento alle Direttive per ovviare al problema del mancato o ritardato recepimento. La Corte di Giustizia a tal proposito ha affermato che se la Direttiva in questione istituisce una serie di obblighi sufficientemente chiari e precisi e ha carattere incondizionato; allora, la direttiva ha effetto diretto, nel senso che può essere invocata da un singolo dinnanzi a un giudice, purché all'interno venga previsto un diritto, la cui tutela non è garantita per il mancato recepimento della direttiva stessa.

- **Decisioni:** come i Regolamenti, le decisioni sono obbligatorie in tutti i loro elementi; condividono, invece, con le direttive il fatto di vincolare solo alcuni destinatari specifici. Per questo, la decisione viene sempre paragonata all'atto amministrativo (obbligatorio in toto, ma solo nei confronti dell'individuo a cui è indirizzato)
- Fonti non vincolanti:
 - **Raccomandazioni:** attraverso questi le istituzioni dell'UE invitano gli Stati membri a tenere un certo comportamento. Ne sono state adottate molto durante il periodo pandemico.
 - **Pareri:** le istituzioni dell'UE esprimono il proprio punto di vista su una certa questione.

Con riferimento alle **competenze** dell'UE, bisogna calcolare che la guida di cui si dispone l'UE stessa, si fonda su due principi fondamentali:

- **Principio di attribuzione:** trova il suo principio nell'art. 5, TUE, deve essere stata conferita la competenza da parte degli stati membri a legiferare su una determinata materia rispetto alle quali gli stati membri abbiano ceduto a quest'ultima la loro sovranità. All'UE sono state attribuite delle competenze che si classificano in modo diverso a seconda che l'UE sia l'unica o meno a poter legiferare in quell'ambito:
 - **Competenze esclusive:** Per comprendere le materie bisogna prendere di riferimento l'art. 3, TUE
 - **Competenza concorrente:** a concorrere alla disciplina di queste materie sono l'UE e gli Stati. La base legale è l'art.4 TUE
 - **Competenze di sostegno:** con riferimento all'art. 6, TUE, in questi casi l'UE legifera solo per completare l'azione degli Stati membri, nel senso che l'UE si limita a legiferare su quegli aspetti che non sono stati trattati dagli Stati membri.
- **Principio di sussidiarietà:** ci spiega come queste competenze devono essere effettivamente esercitate,
- **Principio di proporzionalità:** è il principio per cui l'azione dell'Unione non deve andare al di là di quanto necessario al conseguimento dei suoi obiettivi.

- **I rapporti tra il diritto UE e l'ordinamento interno:**

In che misura il diritto dell'UE diventa operativo nell'ordinamento interno. La disposizione costituzionale di riferimento in questo caso è l'**art.11**. questo era stato pensato dall'AC per garantire l'**adesione dell'Italia a diverse organizzazioni internazionali** e segnatamente in quel periodo all'ONU; quando si è iniziata a pensare l'adesione dell'Italia all'UE, si è posto il problema della copertura costituzionale, ovvero se esistesse e quale fosse l'articolo della Costituzione italiana che potrebbe rappresentare una base legale sufficiente per legittimare l'operatività di tutti quei trattati considerati e, quindi, le limitazioni di sovranità relative, a livello nazionale. A tal proposito gli altri Stati avevano modificato le costituzioni, inserendo un a vera e propria clausola europea: un articolo con cui gli stati in questione accettavano la limitazione della sovranità in quei settori che erano stati ceduti all'Unione.

Negli anni '50 diversi furono gli sforzi per adottare una legge costituzionale in tal senso; tuttavia, i 2/3 alla Camera e al Senato non erano stati mai raggiunti. In assenza di questa riforma, quindi, l'articolo che è stato individuato come sufficiente per legittimare queste limitazioni della sovranità è stato l'**art.11**. Il vero problema che ci si è posti riguardava la **posizione nella gerarchia delle fonti del diritto dell'UE**, perché la legge con cui si era autorizzata la ratifica di tutti i trattati istitutivi dell'UE, si configurava come una legge ordinaria e, quindi, ci si poneva il problema della sua posizione nella gerarchia delle fonti a livello nazionale. Tale dibattito è sfociato in un varie argomentazioni tante da parte della Corte Costituzionale, tanche da quella di Giustizia Europea, riassumibili in 4 fasi:

1. **Caso "Enel v. Costa"**: (L. 1643/1962 contrastava con diversi articoli di un trattato ratificato con **legge del 1957**) l'UE ha da sempre dichiarato che le sue fonti fossero dichiarate dal *principio del primato*. In caso di contrasto con una fonte nazionale, quindi, quelle europee sarebbero in definitiva prevalse.

Si poneva il dubbio se una legge nazionale successiva rispetto alla legge con cui è stato ratificato preventivamente un trattato e che contrasta con quest'ultimo, prevale o no? La Corte costituzionale nella **sentenza 14/1964** ha stabilito in virtù del **CRITERIO CRONOLOGICO** 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 [...] Nessun dubbio che lo Stato debba fare onore agli impegni assunti e nessun dubbio che il trattato spieghi l'efficacia ad esso conferita dalla legge di esecuzione. Ma poiché deve rimanere saldo l'impero delle leggi posteriori a quest'ultima, secondo i principi della successione delle leggi nel tempo, ne consegue che ogni ipotesi di conflitto fra l'una e le altre non può dar luogo a questioni di costituzionalità». L'idea di base è che, pur essendo stato ratificato questo trattato basato sull'art. 11, non conferiva alla legge di esecuzione un particolare valore, rimanendo, quindi, una legge ordinaria, la quale in casi di contrasto con un'altra legge ordinaria posteriore, vedeva l'applicazione di quest'ultima.

- o La risposta della Corte di Giustizia arriva nello stesso anno con riferimento allo stesso caso: fondamentalmente il signore Costa che si era rifiutato di pagare una bolletta dell'Enel, aveva fatto ricorso a un giudice ordinario, il quale aveva fatto rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, che ha affermato che in questo caso il trattato istitutivo dell'UE ha dato vita a un **ordinamento autonomo**, che tutti i giudici nazionali sono tenuti a rispettare: questa sentenza è conosciuta come il fondamento del **principio del primato del diritto comunitario**, cioè il principio per cui il diritto

dell'UE, in caso di contrasto con il diritto interno, prevale sempre sul secondo. Se venisse riconosciuta la possibilità a un provvedimento interno di potervi eccepire, allora verrebbero meno le fondamenta dell'ordinamento stesso. Questa sentenza è riconosciuta perché rappresenta il fondamento del primato del diritto sovranazionale. Se ciò non avvenisse, si andrebbero ad intaccare i fondamenti stessi dell'Unione europea.

- 2- **Sentenze “Frontini” (1973) e “Industrie Chimiche” (1975):** A seguito di questa sentenza, la Corte costituzionale ha visto sgretolarsi la sua giurisprudenza e pochi anni dopo, in occasione di queste due sentenze, la Corte costituzionale ha avuto la possibilità di rivedere parzialmente la sua posizione, senza però adattarsi appieno a quanto stabilito dalla Corte di Giustizia nella sentenza Costa.

La Corte costituzionale in queste due sentenze afferma che: *«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 e uniforme nei confronti di tutti i destinatari». «Per quanto concerne le norme interne successive, emanate con legge o con atti aventi valore di legge ordinaria, questa Corte ritiene che il vigente ordinamento non conferisca al giudice italiano il potere di disapplicarle, nel presupposto d'una generale prevalenza del diritto comunitario sul diritto dello Stato [...] Ne consegue che [...] il giudice è tenuto a sollevare la questione della loro legittimità costituzionale.*

In questa sentenza, se il giudice si trova ad esaminare un caso rispetto al quale vi siano due discipline, l'una di diritto nazionale e l'altro di diritto comunitario, non può autonomamente disapplicare il diritto interno, ma deve prima **sollevare questione di legittimità costituzionale**, per violazione dell'art. 11. Le tempistiche di pronuncia della Corte costituzionale possono essere mediamente lunghe; viene, così applicato il **CRITERIO GERARCHICO**, con conseguente dilatazione dei tempi processuali, con la conseguenza di una quasi non applicabilità dei Regolamenti.

- 3- **Caso Simmental** (C-106/77): la Corte di Giustizia europea afferma che i giudici ordinari hanno il potere di **disapplicare direttamente le fonti nazionali contrastanti con quelle dell'UE**, siano esse precedenti o successive, senza, quindi, dover sollevare una questione di legittimità costituzionale.
- 4- **Sentenza Granital** (170/1984): la Corte costituzionale si adatta a quanto stabilito dalla Corte di giustizia, seppure con alcuni accorgimenti. La pronuncia parte dal fatto che l'ordinamento UE da una parte e quello italiano dall'altra si configurano come **ordinamenti giuridici autonomi e distinti** (concezione dualista), nel senso che essi hanno delle competenze diverse. In Granital la Corte costituzionale afferma la diversità dei due ordinamenti in alcune materie; dunque, se l'UE legifera in riferimento a determinate materie, allora è la stessa norma emanata dall'UE ad essere applicata, senza

prendere in riferimento l'ordinamento nazionale, che non ha competenza a riguardo. Ad essere applicato, quindi, è il **PRINCIPIO DI COMPETENZA**.

- Un aspetto fondamentale di questa sentenza è rappresentato dai **controlimiti**: la Corte afferma che certamente in quei settori in cui l'UE compete, il suo diritto prevale; tuttavia, ciò non accade se il diritto UE contrasta con un principio fondamentale del nostro ordinamento o va ad intaccare uno o più diritti inalienabili della persona umana. Questa dottrina dei controlimiti, quindi, stabilisce che se è vero che in linea di principio il diritto dell'UE prevale su quello nazionale in forza del principio del primato; è, però, altrettanto vero che questo non può accadere se il diritto dell'UE in questione intacca i principi fondamentali dell'ordinamento o i diritti inalienabili. (già disciplinata in Frontini).
- **Il Caso Taricco**: Nella pratica il diritto UE si è sempre configurato come compatibile con quello nazionale, solo in un caso la Corte ha minacciato di fare ricorso ai controlimiti: il **Caso Taricco**, riguardante la **frode fiscale**; secondo un articolo del Trattato della Comunità Economica Europea erano previste delle **procedure** a carico di coloro che commettevano delle frodi fiscali a danno dell'UE. Taricco era proprio uno di questi. Dunque, la Corte di Giustizia chiede che **vengano sospesi** i termini di prescrizione italiana: in Italia il reato era ormai prescritto e, quindi, non più perseguibile. Nella sentenza 24/2017 la Corte costituzionale ha ribadito che la sospensione di questi termini, però, andava contro un principio fondamentale del diritto italiano, tutelato **dell'art.25** della Costituzione, il **principio di legalità** del diritto penale. Nella sentenza successiva, la Corte di Giustizia si adegua a quanto detto dalla Corte costituzionale (*sentenza M:A.S. e M.B. C-42/17*).
- **La gestione dei conflitti tra diritto comunitario e diritto nazionale**:
Gli eventuali contrasti tra diritto europeo e diritto italiano dipendono dalle fonti che entrano in gioco per risolvere il caso di specie:
 - **Contrasto tra la Costituzione e una norma qualsiasi dell'UE**: viene applicata la dottrina dei controlimiti
 - **Contrasto tra legge ordinaria e norme UE self-executing**: si applica la norma UE (*disapplicazione norma italiana*) nell'ottica del criterio della competenza
 - **Contrasto tra norma europea non self-executing e una norma italiana**: (con riguardo alle prime si intende quelle prive di efficacia diretta, perché non sufficientemente chiare). In questo caso il giudice ordinario deve sollevare **questione di legittimità costituzionale** alla Corte costituzionale, che sarà, quindi, il potere legittimato fa decidere se la norma nazionale in questione violi o meno indirettamente la costituzione stessa.
 - **Contrasto tra una forma secondaria del diritto interno (regolamenti) e fonte di diritto dell'UE**: prevale la fonte di diritto dell'UE, poiché la legge di esecuzione è una fonte di rango primario, che prevale su quella di rango secondario secondo **il criterio gerarchico**.

La **doppia pregiudizialità** riguarda il caso ipotetico di un giudice che si trova ad applicare una norma nazionale che presenta elementi in contrasto sia con una norma UE, sia con la Costituzione; si è posto

il dubbio se ci si dovesse rivolgere prima alla Corte di giustizia ovvero alla Corte costituzionale. Per anni è stato stabilito che il giudice comune dovesse rinviare pregiudizialmente alla Corte di Giustizia, la quale si sarebbe pronunciata sul contrasto tra le due fonti; a partire dal 2017, tuttavia, lo scenario è stato ribaltato dalla Corte costituzionale, che con la sentenza 269, ha stabilito che se una norma presenta profili di incompatibilità tanto con i diritti dell'UE quanto con quello costituzionale, è la corte costituzionale a dover essere adita per prima, e questo perché: *«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»*

- **Tutela multilivello dei diritti fondamentali:**

Al momento attuale, i diritti fondamentali trovano riconoscimento in diverse fonti, quali la Costituzione italiana, la CEDU, la Carta dei diritti fondamentali, etc.. Quando si parla di *tutela multilivello dei diritti fondamentali* in Europa si parla del fatto che i diritti fondamentali, al momento, trovano riconoscimento in diverse fonti, la cui applicazione viene garantita da diverse Corti, le quali inevitabilmente interagiscono e dialogano tra di loro, anche ispirandosi ad altre giurisprudenze.

Una prima importante bozza di risposta alla domanda su quali fossero le interazioni, è stata data dal Trattato di Lisbona, che ha configurato una nuova interpretazione dell'art.6 del TUE, testo da cui partire per comprendere le interazioni delle fonti devote ugualmente alla tutela dei diritti fondamentali. Al paragrafo uno dell'art. 6 si afferma: *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.*

Inizialmente il diritto dell'UE era, quindi, un diritto squisitamente consacrato alla garanzia di rapporti di natura economica. In ragione di ciò, si spiega l'iniziale resistenza della Corte costituzionale di fronte al primato del diritto europeo, in quanto questo avrebbe garantito l'applicazione di diritti economici a detrimento di normative nazionali per i diritti e le libertà fondamentali, come ampiamente dimostrato nella sentenza Frontini e dalla Corte costituzionale tedesca. Alla fine degli anni '70 si è sviluppata un'importante giurisprudenza nella quale si stabilisce che i diritti fondamentali fanno parte del diritto del diritto UE in quanto in qualità di principi fondamentali. Con **la sentenza Stauder**: *«I diritti fondamentali sono principi generali*

del diritto di cui la Comunità garantisce l'osservanza». Questo, tuttavia, è stato ritenuto insufficiente e ha portato all'elaborazione della Carta di Nizza, Carta dei diritti fondamentali, nella quale è stato espressamente previsto che le Istituzioni dell'UE sono tenute ad agire nel rispetto dei diritti fondamentali. Questa carta, che ha rappresentato la continuazione naturale di questo percorso iniziato dalla Corte di giustizia, è rimasta priva di valore giuridicamente vincolante per diversi anni, in quanto il relativo Trattato non era stato ratificato. Finalmente nel 2009 **la Carte di Nizza** è stata riconosciuta, garantendole lo stesso valore giuridico dei Trattati come stabilito al paragrafo 2, art.6: 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.

Da questo momento è accresciuto anche il ruolo della corte di Giustizia, per tale intendendosi il fatto che la Corte di Giustizia ha sempre più promosso una giurisprudenza improntata al rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, verificando che le istituzioni agissero nel rispetto degli stessi. Per esempio, con la sentenza **Digital Rights v. Irlanda** la Corte di Giustizia ha dichiarato invalida una direttiva UE, perché contrastava con dei diritti fondamentali tutelati nella Carta di Nizza.

- **La Carta di Nizza, all'art.51:** si applica soprattutto alle istituzioni e agli organi dell'Unione Europea, che, quindi, devono agire nel rispetto della Carta. La presente Carta vincola anche gli Stati membri, ma soltanto nell'applicazione dei diritti dell'Unione. La Corte costituzionale ha affermato che la Carta di Nizza deve essere necessariamente applicata quando applica il diritto dell'Unione; da ciò deriva che negli ambiti al di fuori di esso, la Carta **non** è strettamente vincolante.
- **Paragrafo 2, art.6:** *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.* La genesi di questo secondo paragrafo è da rintracciare in alcuni sforzi fatti dall'UE:
 - a. il Consiglio dei ministri dell'UE all'inizio degli anni 90 fa richiesta alla Corte di Giustizia di poter aderire alla CEDU, ma a quel tempo la Corte di Giustizia respinge con il **parere 2/94** la richiesta del Consiglio, sottolineando che a quel tempo non esisteva una base giuridica sufficiente.
 - b. Per sopperire a questa mancanza, è stato adottato **il Trattato di Lisbona**, che ha modificato l'articolo 6, TUE e il Consiglio d'Europa ha adottato il Protocollo 14, con cui ha autorizzato anche le organizzazioni internazionali a aderire alla CEDU.
 - c. **Rifiuto con parere della Corte di Giustizia:** nonostante i tanti sforzi avanzati, si sostiene che nella bozza di accordo presentata, mancasse il coordinamento sotto plurimi profili tra l'UE e il Consiglio d'Europa.
 - d. **2020:** ripresa dei negoziati e si presume che verrà sottoposta un'ulteriore richiesta di parere dall'UE alla CGUE
- **Paragrafo 3, art.6:** *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»*. Impulso decisivo all'Europa dei diritti i diritti fondamentali

garantiti dalla CEDU sono parte del diritto comunitario, perché principi generali. Avviene un richiamo alla CEDU, tale per cui inizialmente diversi giudici comuni avevano iniziato a trattare la CEDU come se fosse con essa

ORDINAMENTO PENITENZIARIO

Permessi speciali, tutela della vita familiare e funzione rieducativa della pena

L'ordinanza di rimessione n. **48/2026** del Magistrato di sorveglianza di Verona riguarda la legittimità costituzionale dell'art. 21-ter, comma 2-bis, dell'ordinamento penitenziario, nella parte in cui **non** consente al detenuto di ottenere permessi speciali per assistere il proprio genitore affetto da handicap grave ai sensi della **legge n.104/1992**.

La vicenda trae origine dalla richiesta avanzata da un detenuto ristretto presso la casa circondariale di Verona, il quale chiedeva di poter usufruire di un **permesso speciale** per assistere la madre anziana, affetta da decadimento cognitivo e da gravi problematiche psichiatriche, cui era stata riconosciuta l'invalidità grave ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992. Tuttavia, l'amministrazione non ha potuto accogliere l'istanza, poiché la disciplina vigente **dell'art. 21-ter o.p.** limita espressamente tali permessi ai rapporti con figli, coniuge o convivente, senza includere il genitore del detenuto.

Il giudice rimettente ritiene che non sia possibile ricorrere a un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione, dal momento che il dato letterale della norma è chiaro e non lascia margini interpretativi. Per tale ragione solleva **questione di legittimità costituzionale** in riferimento agli articoli 2 e 3 della Costituzione, nonché all'art. 117 Cost., in relazione all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La questione ruota attorno al **principio di ragionevolezza**. Secondo il Magistrato di sorveglianza, infatti, appare irragionevole che il legislatore abbia esteso la tutela dei permessi speciali al coniuge e al convivente affetti da handicap grave, ma non al genitore del detenuto, pur trattandosi di una relazione familiare altrettanto *significativa e meritevole* di tutela. In questo senso, la norma determinerebbe una **disparità di trattamento lesiva dell'art. 3 Cost., poiché situazioni sostanzialmente analoghe ricevono una disciplina differente senza adeguata giustificazione.**

Diritto Costituzionale italiano ed europeo

Viene inoltre richiamato l'art. 2 Cost., che tutela i diritti inviolabili della persona e i doveri inderogabili di **solidarietà**. Il rapporto tra figlio e genitore, soprattutto in presenza di una condizione di grave disabilità, rientra certamente tra le relazioni affettive fondamentali che l'ordinamento è chiamato a proteggere. La restrizione prevista dalla norma rischia quindi di comprimere irragionevolmente il diritto alla vita familiare e all'affettività del detenuto.

Il giudice richiama anche l'art. 8 CEDU, relativo al diritto al rispetto della vita privata e familiare, sottolineando come la giurisprudenza europea e le Regole penitenziarie europee valorizzino il mantenimento delle relazioni familiari anche durante l'esecuzione della pena.

La questione si inserisce poi nel più ampio quadro dei principi costituzionali che regolano l'esecuzione penale. In particolare, assume rilievo l'art. 27, comma 3, Cost., secondo cui la pena deve tendere alla rieducazione del condannato. La giurisprudenza costituzionale più recente ha progressivamente *superato* automatismi e preclusioni assolute, valorizzando invece la necessità di una valutazione individualizzata del percorso trattamentale del detenuto. Emblematica, in questo senso, è la **sentenza n. 24/2025**, nella quale la Corte costituzionale ha ribadito che il magistrato di sorveglianza deve **conservare margini di apprezzamento concreto** e non può essere vincolato da automatismi incompatibili con la funzione rieducativa della pena.

La questione centrale consiste dunque nello stabilire se sia costituzionalmente legittimo limitare la tutela delle relazioni familiari ai soli rapporti indicati dalla legge, escludendo il rapporto con il genitore anche in presenza di una grave situazione di disabilità, oppure se tale esclusione violi i principi di eguaglianza, solidarietà familiare e tutela della dignità della persona.

DIRITTO ALL'ABITAZIONE

Residenza protratta, eguaglianza sostanziale e edilizia residenziale pubblica

L'ordinanza di rimessione n. 52/2026 del Tribunale di Trento solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, lettera b), della legge provinciale di Trento **n. 15 del 2005**, nella parte in cui richiede, ai fini dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica, il requisito della residenza anagrafica nel territorio provinciale da almeno tre anni.

Il caso trae origine dal ricorso di una donna che chiedeva di subentrare nel contratto di locazione di un alloggio ERP precedentemente assegnato al marito, poi deceduto. Il Comune di Mezzolombardo ha negato il subentro esclusivamente perché la ricorrente non possedeva il requisito della residenza triennale nella Provincia di Trento previsto dalla normativa provinciale vigente.

Il giudice rimettente ritiene la questione *rilevante*, poiché la decisione del giudizio dipende direttamente dall'applicazione della disposizione censurata, e ne prospetta la non manifesta **infondatezza** in riferimento agli **articoli 3 e 117 della Costituzione**.

La questione si inserisce nell'ambito della consolidata giurisprudenza costituzionale sul **diritto all'abitazione**, qualificato dalla Corte come *diritto sociale fondamentale strettamente collegato alla dignità della persona*. La Corte costituzionale ha più volte affermato che l'edilizia residenziale pubblica ha la funzione di garantire un alloggio ai soggetti economicamente più deboli e di soddisfare un bisogno primario, contribuendo così alla realizzazione dell'eguaglianza sostanziale prevista **dall'art. 3, comma 2, Cost.**

Secondo il Tribunale di Trento, il requisito della residenza protratta attribuisce un peso eccessivo al radicamento territoriale, trascurando invece la reale situazione di bisogno abitativo del richiedente. Proprio sotto questo profilo emerge il possibile **contrasto con l'art. 3 Cost.** Infatti, la durata della

Diritto Costituzionale italiano ed europeo

residenza non appare ragionevolmente collegata alla finalità dell'edilizia residenziale pubblica, che è quella di offrire tutela ai soggetti in condizioni di fragilità economica e sociale.

La giurisprudenza costituzionale, in particolare la **sentenza n. 44/2020** relativa alla normativa della Regione Lombardia, ha chiarito che i criteri di accesso alle prestazioni sociali devono essere coerenti con la funzione della prestazione stessa. In quella decisione, la Corte ha dichiarato illegittimo il requisito della residenza protratta quinquennale, ritenendo che esso introducesse una barriera irragionevole all'accesso all'ERP, svincolata dalla reale condizione di bisogno.

La Corte ha inoltre osservato che proprio i soggetti economicamente più fragili sono spesso costretti a spostarsi frequentemente alla ricerca di lavoro o di migliori condizioni di vita; di conseguenza, il requisito della residenza prolungata rischia di colpire proprio le categorie che l'edilizia pubblica dovrebbe proteggere.

Accanto al profilo interno, il giudice rimettente richiama anche **l'art. 117 Cost.**, in relazione al diritto dell'Unione europea e, in particolare, alla **direttiva 2003/109/CE** sul principio di parità di trattamento dei soggiornanti di lungo periodo. La norma potrebbe infatti produrre una discriminazione indiretta nei confronti degli stranieri, i quali risultano statisticamente più esposti a fenomeni di mobilità territoriale.

La questione centrale consiste dunque nel verificare se sia costituzionalmente legittimo subordinare l'accesso a un diritto sociale fondamentale, quale il diritto all'abitazione, a un requisito temporale di residenza che potrebbe risultare irragionevole, sproporzionato e discriminatorio rispetto alla funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica.

- **Un dibattito costituzionale: il crocifisso nelle scuole italiane**

Nelle scuole italiane, si trova un elemento al centro del dibattito attuale: il crocifisso appeso nelle aule; la sua origine risale agli anni '20 del Novecento, durante i quali due regolamenti ancora in vigore oggi stabilirono che ogni aula dovesse recare il crocifisso e un ritratto del re. Diversi giudici sono stati interrogati a riguardo nel c.d. **caso Lautsi**: la signora Lautsi, madre di due studenti delle elementari, denuncia la violazione del principio di laicità dello Stato, in merito all'obbligatoria esposizione del crocifisso nelle scuole. Il caso dell'esposizione del crocifisso nelle scuole pubbliche solleva diversi interrogativi di diritto costituzionale, sia dal punto di vista dei rapporti tra giudici e legislatore (può un giudice sindacare la scelta del legislatore? E, se sì, quale giudice?), sia dal punto di vista sostanziale (qual è il rapporto fra libertà religiosa e laicità dello Stato?).

Rispetto al rapporto tra giudici e legislatore, ci si è chiesti **se il Tribunale amministrativo regionale di Venezia potesse 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**, la cui risposta è data dall'ordinanza **389/2004** della Corte costituzionale, la quale ha ritenuto che la questione è inammissibile perché la disposizione che prevede l'obbligo di esporre il crocifisso si trova in una fonte di rango secondario, ossia i Regolamenti, ancora applicabili, sebbene istituiti nell'epoca fascista. Se in altri ordinamenti, come nella Spagna in cui è presente il ricorso individuale, è possibile adire direttamente alla Corte costituzionale per la lesione di un diritto; nell'ordinamento italiano è necessario il ricorso in via incidentale e un **detrimento di una fonte primaria**.

Ancora, ci si è domandati se uno Stato laico possa imporre la presenza del simbolo di una sola confessione religiosa nelle scuole o tale esposizione rappresenti una violazione del suo dovere di equidistanza da tutte le religioni; da ciò: l'imposizione della presenza di un simbolo religioso in un

luogo scolastico viola la libertà di coscienza degli studenti? Peraltro, ci si è chiesti se il crocefisso sia necessariamente un simbolo religioso o possa anche essere considerato un simbolo della storia e delle tradizioni italiane. La sola esposizione di un simbolo religioso viola la libertà di coscienza di una persona, anche se l'insegnamento impartito in classe è neutrale e non connotato religiosamente? Uno Stato laico potrebbe imporre un divieto di esporre qualsiasi simbolo religioso nelle aule scolastiche? Una parete bianca è simbolo di neutralità verso tutte le religioni oppure è anch'essa una scelta di parte perché rappresenta un atteggiamento ostile alla religione? La presenza dei simboli religiosi deve essere disciplinata da regole generali dello Stato oppure si può lasciare uno spazio di decisione alla classe o al singolo istituto? Il problema si configurerebbe in termini analoghi in caso di esposizione in luoghi diversi quali un tribunale o un seggio elettorale?

- **Laicità dello Stato**

Si confrontano due grandi idee di laicità presenti in Europa. Nella stessa il rapporto con la laicità non è uguale. Queste sono le principali fasce di pensiero:

- **Laicità francese:** l'idea centrale è che lo stato si impegna a garantire la neutralità dello spazio pubblico, affinché non vi siano interferenze religiose in uno spazio pubblico
- **Laicità positiva:** lo Stato garantisce a tutti la libertà religiosa in una situazione di pluralismo, non, tuttavia, chiudendo gli occhi di fronte all'elemento religioso, ma, anzi, lo individua come elemento rappresentate dello stesso pluralismo.

Con una sentenza del 2011, la Corte EDU si è espressa a favore della ipotesi per cui lo Stato, pur prevedendo l'affissione del crocefisso nelle aule non incorra in alcuna violazione della laicità, come confermato dalla giurisprudenza delle Sezioni Unite, in virtù del margine di apprezzamento nei confronti del modello di laicità italiano.

PER DUBBI O SUGGERIMENTI SULLA DISPENSA



DILETTA ANCONA

diletta.ancona@studbocconi.it

[@dilettaancona](https://www.instagram.com/dilettaancona)

+39 327 087 0070

PER INFO SULL'AREA DIDATTICA



NICOLA COMBINI

nicola.combini@studbocconi.it

[@nicolacombini](https://www.instagram.com/nicolacombini)

+39 3661052675



MARTINA PARMEGIANI

martina.parmegiani@studbocconi.it

[@martina_parmegiani05](https://www.instagram.com/martina_parmegiani05)

+39 3445120057



MARK OLANO

mark.olano@studbocconi.it

[@mark_olano_](https://www.instagram.com/mark_olano_)

+39 3713723943



TEACHING DIVISION



NOSTRI PARTNERS



TEGAMINO'S

LA PIADINERIA

