

## ***SEMINARIO DI STUDI***

### ***RULE OF LAW***

**Consiglio Superiore della Magistratura – Sala Conferenze**

Roma, 9 giugno 2026

***Rule of law: forma dell'ordinamento giuridico nazionale e parametro di appartenenza all'Unione europea.***

*Giovanni Amoroso*

*Signor Presidente della Repubblica,*

*Signor Vice-Presidente del Consiglio superiore della Magistratura,*

*Signora Presidente della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa,*

*autorità tutte,*

*signore e signori.*

#### **1. Lo Stato di diritto nella Costituzione e nel Trattato sull'Unione europea.**

Viviamo un momento di estrema frammentazione e incertezza del panorama internazionale, connotato dalla preminenza dell'uso della forza che sovrasta le istituzioni internazionali e mette in crisi il sistema di multilateralismo globale, nato nel dopoguerra, che ha garantito un lungo periodo di pace e stabilità del continente europeo. Si registrano allarmanti fenomeni di regressione democratica verso forme di democrazia di investitura.

Oggi più che mai l'Unione europea deve farsi portatrice di un ordine ritrovato sulla base delle regole dello Stato di diritto, sollecitando e promuovendo una nuova "sussidiarietà globale" mediante la ricostruzione di un'autorità mondiale basata sui principi dello Stato di diritto – la *rule of law* – e il rispetto del diritto internazionale.

La nostra Costituzione non contiene una disposizione sulla *rule of law*, ma realizza un equilibrato modello di Stato di diritto costituito da un sistema di "democrazia costituzionale", ossia di democrazia rappresentativa, espressione della sovranità appartenente al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione (art. 1 Cost.); formula questa che in Assemblea costituente si ritenne evocativa proprio del principio dello Stato di diritto (così Condorelli, seduta del 15 marzo 1947, in A.C., I, 445).

Invece il blocco di costituzionalità europeo contiene nella tavola dei valori iscritti nell'art. 2 del Trattato sull'Unione europea (TUE) un espresso riferimento allo “Stato di diritto” (*rule of law, État de droit, Rechtsstaatlichkeit*), il cui rispetto è condizione per la partecipazione all'Unione e per il godimento dei diritti derivanti dall'applicazione dei trattati.

## **2. Lo Stato di diritto nella giurisprudenza costituzionale.**

La nozione di Stato di diritto è presente innanzi tutto nella giurisprudenza della Corte costituzionale, che ad essa non di rado ha fatto riferimento.

Si è ritenuto, in particolare, che l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica – e quindi alla certezza del diritto – costituisca elemento fondamentale dello Stato di diritto (**sentenze n. 89 e n. 169 del 2022**). Anche il principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione si pone “alle origini della formazione dello Stato di diritto” (**sentenze n. 24 del 2004 e n. 390 del 2007**). Si è altresì affermato che le leggi retroattive o di interpretazione autentica che intervengono in pendenza di giudizi in cui lo Stato è parte, in modo tale da influenzarne l'esito, comportano un'ingerenza nella garanzia del diritto a un processo equo e violano il principio dello Stato di diritto (**sentenza n. 145 del 2022**). Si è riconosciuto che alla possibile arbitrarietà del potere pubblico «lo Stato di diritto oppone il filtro di controllo del giudice, quale organo chiamato alla obiettiva applicazione della legge in condizioni di indipendenza e imparzialità» (**sentenza n. 127 del 2022**). Anche con riferimento alla magistratura onoraria vale il principio dell'indipendenza e della terzietà del giudice (**sentenza n. 41 del 2021**).

## **3. Lo Stato di diritto nella *soft law*.**

Negli ultimi anni uno strumento di particolare ausilio per testare il rispetto della *rule of law* è il Rapporto della Commissione europea della democrazia attraverso il diritto (*European Commission for democracy through law of the Council of Europe*), c.d. Commissione di Venezia, organismo operante nel contesto del Consiglio d'Europa, attualmente presieduta dalla professoressa e presidente emerita della Corte costituzionale Marta Cartabia. Si tratta di un periodico Rapporto (*Rule of law checklist*) – l'ultimo

adottato nel corso della 145° sessione plenaria il 12-13 dicembre 2025 della Commissione di Venezia – che fornisce un supporto consultivo in ambito costituzionale.

I rapporti e i pareri prodotti dalla Commissione costituiscono utili strumenti a fini interpretativi, talora richiamati anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Recentemente è stato preso in considerazione il rapporto su «*Democracy, limitation of mandates and incompatibility of political functions*» dove si legge che la limitazione ai mandati politici è uno dei «principi chiave» di una democrazia (così la **sentenza n. 211 del 2025** e prima ancora la **sentenza n. 64 del 2025** che fa riferimento alla necessità di bilanciare il rischio, insito nell'investitura popolare diretta, di spinte plebiscitarie e di una concentrazione personalistica del potere).

Alla stessa materia afferisce il «Codice di buona condotta in materia elettorale», adottato dalla Commissione di Venezia con il parere n. 190/2002 e che è stato più volte richiamato dalla Corte (**sentenza n. 243 del 2016; ordinanze n. 181 del 2018 e n. 165 del 2016**).

Parimenti la Corte (**ordinanza n. 132 del 2020**) ha fatto riferimento a un parere della Commissione di Venezia (n. 715 del 6-7 dicembre 2013) in cui si segnalava che la legislazione italiana non era pienamente in linea con gli standard del Consiglio d'Europa in materia di libertà di espressione, soprattutto con riferimento alla previsione della pena detentiva in relazione alla diffamazione a mezzo stampa.

#### **4. La *checklist* del 2025.**

In particolare, il Rapporto della Commissione di Venezia del 2025, che si estende a vari aspetti dell'ordinamento giuridico, contiene una parte specifica dedicata al giudizio costituzionale (*Constitutional review*) con una serie articolata di indicazioni (punti 132-151) che valgono come test di compatibilità con il modello europeo di *rule of law*.

Può dirsi che nel complesso il nostro sistema di giustizia costituzionale soddisfa queste caratteristiche.

L'esistenza di un controllo di costituzionalità, accentrato o diffuso, è una precisa condizionalità perché un ordinamento giuridico possa ritenersi conformato al principio della *rule of law*. Se il sistema di produzione delle norme giuridiche e la tavola di valori, principi e diritti fondamentali sono collocati a livello più elevato della legge ordinaria, occorre che ci sia un giudice che possa verificare la conformità di quest'ultima ai primi:

un giudice delle leggi. E occorre altresì che al livello più elevato della legge ordinaria vi sia una Costituzione che abbia una particolare forza di resistenza rappresentata dalle prescrizioni procedurali e sostanziali per la sua revisione.

La rigidità della Costituzione costituisce presidio dei diritti costituzionalmente protetti. Con riferimento alle leggi di revisione della Costituzione la giurisprudenza della Corte (**sentenza n. 125 del 2025, n. 203 del 1989, n. 1146 del 1988**) ha affermato l'esistenza di principi «fondamentali» o «supremi», che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Essi appartengono all'identità stessa della Costituzione.

Come risulta dall'art. 4, par. 2, TUE, l'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri, insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, cosicché – ha affermato la Corte di giustizia – gli Stati dispongono di una certa discrezionalità per garantire l'attuazione dei principi dello Stato di diritto, con il limite dell'omogeneità del livello di protezione nei vari paesi dell'Unione.

##### **5. L'integrazione dell'ordinamento nazionale e di quello europeo.**

Nel Rapporto si segnala anche che le Corti nazionali sono non solo custodi della legalità costituzionale nell'ordinamento interno, ma anche garanti della conformità all'ordinamento internazionale ed europeo.

In effetti si è realizzato un sistema di tutele multilivello per la concorrenza di quelle apprestate sia dalla Costituzione (livello nazionale), sia dalla CDFUE e dai Trattati UE e dal diritto derivato (livello europeo), sia dalla CEDU (livello convenzionale). In questo contesto la Corte costituzionale è chiamata a dialogare soprattutto con la Corte di giustizia UE per costruire quello che è stato definito lo “spazio costituzionale europeo”.

Sempre più frequentemente la Corte si trova a utilizzare lo strumento del rinvio pregiudiziale, anche per rappresentare il suo punto di vista davanti alla Corte di giustizia. Ciò è mirato a far sì che la costruzione dello “spazio costituzionale europeo” non sia il prodotto di una elaborazione giudiziaria verticistica che cade dall'alto – con tutti i limiti di legittimazione che deriverebbero nel sistema dell'Unione, non ancora integrato in forma di Confederazione – ma di un processo circolare, fondato sul rispetto reciproco e sul riconoscimento dei differenti ruoli, nonché connotato da necessaria flessibilità.

Il rispetto dello Stato di diritto è il collante indefettibile dell'Unione. Ma poi nei paesi membri vi sono sistemi costituzionali con differenze che segnano distinte identità nazionali e che vanno rispettate dal diritto dell'Unione proprio per favorire il processo di avvicinamento e armonizzazione degli ordinamenti con la necessaria gradualità soprattutto in materie delicate, quale la famiglia, dove vi sono tradizioni e sensibilità diverse.

In questa direzione si è mossa la giurisprudenza della Corte fino a parlare di un sistema integrato di tutele a livello nazionale ed europeo che corre sul filo del dialogo con la Corte di giustizia (da ultimo **sentenza n. 71 del 2026**).

## **6. La Comunicazione della Commissione europea del 2025 e la condizionalità della *rule of law* nel contesto europeo.**

Con riguardo poi al contesto dell'Unione europea vi è l'annuale Relazione sullo Stato di diritto che accompagna il documento "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato". La più recente Comunicazione è dell'8 luglio 2025 e contiene, come in passato, una parte specifica dedicata all'Italia.

Vi sono in essa plurimi riferimenti non tanto al sistema di giustizia costituzionale, quanto all'ordinamento giudiziario e alle riforme più recenti.

In particolare, vengono espresse preoccupazioni per il frequente ricorso alla decretazione d'urgenza.

A tal proposito la giurisprudenza della Corte ha posto un argine molto netto affermando, in particolare, che l'omogeneità delle disposizioni rappresenta una specifica condizione di legittimità per la legge di conversione del decreto-legge, non meno che per lo stesso decreto legge.

L'osservanza della *rule of law* assume poi una valenza particolare nel contesto europeo atteso che l'art. 2 TUE richiama, nella sua tavola dei valori, il rispetto dello Stato di diritto.

Ai principi dello Stato di diritto è ispirato il Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 recante un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

Recentemente con una decisione del 18 dicembre 2025 la Corte di giustizia ha precisato che appartiene al perimetro della *rule of law* il principio della tutela

giurisdizionale effettiva dei diritti spettanti agli individui in forza del diritto dell'Unione, cui fa riferimento l'articolo 19, paragrafo 1, TUE. Gli Stati membri sono quindi tenuti a provvedere affinché sia evitata qualsiasi regressione della loro legislazione e della loro giurisprudenza in materia di organizzazione della giustizia, astenendosi dall'adottare qualsiasi misura che possa pregiudicare l'indipendenza dei giudici, in particolare della Corte deputata alla *Constitutional review*.

Coessenziale quindi alla nozione di Stato di diritto nel contesto dell'equilibrio di *checks and balances* è proprio la previsione della tutela giurisdizionale. La norma, prodotta dal potere legislativo, va di pari passo alla possibilità di controllo giurisdizionale. *Leges et iura* hanno distinti e separati attori: il legislatore, che pone le norme, e il giudice, che le fa vivere nell'ordinamento e ne assicura l'applicazione per il tramite della loro interpretazione. È questa l'essenza del principio della separazione dei poteri, coessenziale alla nozione di Stato di diritto, il quale è in sofferenza quando non è pienamente garantito un giudice terzo e indipendente, soprattutto se si tratta del giudice delle leggi.

## **7. In sintesi.**

In estrema sintesi e in conclusione, per un verso la *rule of law* (o Stato di diritto) costituisce una specifica condizionalità per l'adesione all'Unione europea e quindi rappresenta un fattore di coesione e al tempo stesso un parametro per il mantenimento dello stato di membro e il godimento dei diritti derivanti dall'applicazione dei trattati; parametro utilizzato dalla più recente giurisprudenza della Corte di giustizia UE.

Per altro verso la *rule of law* è invertebra nel modello di "democrazia costituzionale" disegnato in Costituzione ed è presidiata da un sistema di controllo di costituzionalità, incentrato sulla giurisdizione della Corte costituzionale, la quale credo sia ben in linea con le caratteristiche indicate dalla Commissione di Venezia, da ultimo nel menzionato Rapporto del 2025.

Ma per quest'ultimo cedo ora la parola alla Presidente della Commissione professoressa Marta Cartabia.

Grazie per l'attenzione.