

# LISTA AGGIORNATA DEI CRITERI DELLO STATO DI DIRITTO

**Stato di diritto**

**Certezza del diritto** Stabilità e coerenza della legge  
**Irretroattività**  
Eguaglianza e non discriminazione  
**Prevenzione dell'abuso di potere**

**Pesi e contrappesi** Giustizia costituzionale  
Situazioni di emergenza  
Libertà dei media

**Legalità** Ripristino dello Stato di diritto  
**Controllo di costituzionalità**

**Stato di diritto, democrazia e diritti umani**  
Autonomia dell'ufficio del pubblico ministero  
Accessibilità della legge e delle decisioni giudiziarie  
**Rimedi effettivi**  
**Primato della legge**

**Spazio civico** Educazione civica  
Prevenzione della corruzione  
**Previdibilità**  
**Responsabilità**

**Diritto internazionale**  
**Intelligenza artificiale**  
**Accesso alla giustizia**

**Attori privati** Attori privati  
**Procedimenti legislativi** Separazione dei poteri  
Consultazione e partecipazione

**Garanzie giuridiche** Garanzie giuridiche  
**Difensori civici** Difensori civici  
**Professione forense** Professione forense  
**Trasparenza** Trasparenza  
**Rispetto della legge** Rispetto della legge

**Applicazione della legge** Applicazione della legge  
**Protezione dei dati** Protezione dei dati  
**Indipendenza del potere giudiziario** Indipendenza del potere giudiziario

**Proporzionalità** Proporzionalità  
**Equo processo** Equo processo

Commissione di Venezia  
del Consiglio d'Europa



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE



**COMMISSIONE EUROPEA PER LA DEMOCRAZIA ATTRAVERSO IL DIRITTO**  
**DEL CONSIGLIO D'EUROPA**  
**(COMMISSIONE DI VENEZIA)**

**LISTA AGGIORNATA DEI CRITERI DELLO STATO DI DIRITTO**

**adottata dalla Commissione di Venezia  
nella sua 145a sessione plenaria  
(Venezia, 12-13 dicembre 2025)**

## INDICE

I.	INTRODUZIONE	3
A.	Aggiornamento della Lista dei criteri dello Stato di diritto	3
B.	Sviluppi recenti	5
C.	Scopo della Lista dei criteri	6
D.	Lo Stato di diritto, i diritti umani e la democrazia	8
E.	Un approccio multilivello	8
II.	CRITERI	10
A.	Legalità	10
1.	Primato della legge	10
2.	Rispetto della legge da parte delle autorità pubbliche	11
3.	Garanzie dello Stato di diritto per la condotta degli attori privati	12
4.	Relazione tra diritto internazionale e diritto interno	14
5.	Poteri normativi dell'esecutivo	15
6.	Procedimento legislativo	16
7.	Eccezioni in situazioni di emergenza	20
8.	Obbligo di applicare la legge	22
9.	Rispetto della legge e nuove tecnologie	23
B.	Certezza del diritto	27
1.	Accessibilità e prevedibilità della legge	27
2.	Stabilità e coerenza della legge	28
3.	Certezza del diritto nelle decisioni giudiziarie	30
4.	Principi fondamentali della certezza del diritto: legittimo affidamento, irretroattività, <i>nullum crimen et nulla poena sine lege</i> , <i>res judicata</i> e <i>ne bis in idem</i>	31
5.	Certezza del diritto e nuove tecnologie	35
C.	Prevenzione dell'abuso di potere	37
1.	Garanzie generali	37
2.	Garanzie procedurali	38
3.	Corruzione e conflitti di interesse	41
D.	Pesi e contrappesi	45
1.	Pesi e contrappesi istituzionali	45
2.	Garantire un quadro giuridico per lo spazio civico	47
E.	Eguaglianza e non discriminazione	50
1.	Non discriminazione	50
2.	Eguaglianza nella legge	51
3.	Eguaglianza davanti alla legge	53
4.	Azioni positive	54
5.	Eguaglianza, non discriminazione e nuove tecnologie	55
F.	Accesso alla giustizia	58
1.	Indipendenza e imparzialità del potere giudiziario	58
2.	Indipendenza e imparzialità degli altri attori nel processo giudiziario	64
3.	Equo processo	67
4.	Tecnologie digitali nel sistema giudiziario	69
G.	Controllo di costituzionalità	73
1.	Controllo di costituzionalità	73
2.	Composizione e nomina	75
3.	Accesso alla giustizia costituzionale	79
4.	Effetti delle decisioni	81
H.	Sfide specifiche allo Stato di diritto	84
1.	Ripristino dello Stato di diritto	84
2.	Educazione giuridica e civica	87
a.	Educazione giuridica	87
b.	Educazione civica	90

## I. INTRODUZIONE

### A. Aggiornamento della Lista dei criteri dello Stato di diritto

1. Nella sua 86a sessione plenaria (marzo 2011), la Commissione di Venezia ha adottato il Rapporto sullo Stato di diritto (CDL-AD(2011)003rev). A tale rapporto è stata allegata una prima versione di una lista di criteri per valutare lo Stato di diritto nei singoli Stati.

2. Sulla base di questo lavoro, nella sua 106a sessione plenaria (marzo 2016), la Commissione di Venezia ha adottato la Lista dei criteri dello Stato di diritto (CDL-AD(2016)007). La Lista dei criteri è stata successivamente approvata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nella sua 1263a riunione (settembre 2016), dal Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa nella sua 31a sessione (19-21 ottobre 2016) e dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nella quarta parte della sessione 2017 (11 ottobre 2017).

3. La Dichiarazione di Reykjavik, adottata in occasione del quarto Vertice dei Capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa (maggio 2023), ha invitato a *“rafforzare il profilo e il ruolo della Commissione di Venezia, ad esempio conferendo maggiore visibilità e prestigio alla sua Lista dei criteri dello Stato di diritto ed esplorando modalità che consentano all'Organizzazione di sostenerne meglio l'attuazione”*. Nel proprio piano d'azione per l'attuazione della dichiarazione di Reykjavik, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha sollecitato l'aggiornamento della Lista dei criteri della Commissione di Venezia, un processo che la stessa Lista dei criteri indicava come necessario a intervalli regolari.

4. Kaarlo Tuori è stato incaricato di guidare il processo di aggiornamento della Lista dei criteri dello Stato di diritto. All'interno della Commissione è stato istituito un gruppo di lavoro. È stato quindi avviato un ampio processo di consultazione di una vasta gamma di portatori di interesse e fruitori della Lista dei criteri, che ha coinvolto il Comitato dei Ministri e l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (APCE), la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), il Congresso dei Poteri Locali e Regionali, il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), il Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE), il Comitato della Convenzione 108 (T-PD), il Consiglio consultivo sui giovani (CCJ) e il Gruppo Accesso all'informazione. Oltre l'ambito del Consiglio d'Europa, il processo di consultazione ha coinvolto anche la Commissione europea e l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, la Relatrice speciale delle

Nazioni Unite sull'indipendenza dei giudici e degli avvocati, le organizzazioni regionali di difesa civica, le Corti costituzionali nazionali, il mondo accademico e la società civile.

5. La Commissione di Venezia e i suoi partner hanno organizzato quattro seminari accademici: sui poteri privati (Madrid, novembre 2024); sul rispetto delle decisioni delle corti costituzionali (Yerevan, novembre 2024); sugli standard costituzionali transnazionali (Venezia, marzo 2025); e sul lavoro della Commissione di Venezia “La Commissione di Venezia 1990-2025 – Bilancio di 35 anni di democrazia attraverso il diritto” (Milano, maggio 2025). Nel luglio 2025, la Commissione di Venezia ha inoltre organizzato una conferenza a Londra in collaborazione con il governo del Regno Unito e il *Bingham Centre for the Rule of Law*.

6. La Lista aggiornata è stata preparata sulla base dei contributi forniti dai relatori Kaarlo Tuori, Richard Barrett, Nadia Bernoussi, Veronika Bílková, Rafael Bustos Gisbert, Iain Cameron, Marta Cartabia, Serhiy Holovaty, Murray Hunt, Angelika Nussberger, Tim Otty e Hanna Suchocka, tenendo conto di tutti i contributi ricevuti durante il processo di consultazione.

7. Nella Lista aggiornata dei criteri dello Stato di diritto, la Commissione di Venezia ha mantenuto in gran parte la struttura originaria. La Commissione è consapevole del fatto che gli standard dello Stato di diritto possono anche essere raggruppati in modi diversi. Tuttavia, essa ha ritenuto opportuno apportare solo modifiche limitate alla suddivisione principale in criteri di riferimento (*benchmark*), poiché la struttura di base è stata ampiamente riconosciuta come una rappresentazione accurata del concetto giuridico di Stato di diritto. Numerosi sviluppi significativi intervenuti dal 2016 hanno tuttavia sottolineato la particolare rilevanza di un sistema di pesi e contrappesi e di meccanismi di controllo di costituzionalità efficaci quali strumenti di sostegno allo Stato di diritto e alla democrazia e a salvaguardia da regressioni in tali ambiti. Per questi motivi, i pesi e contrappesi e il controllo di costituzionalità sono stati ora elevati al rango di criteri di riferimento dello Stato di diritto.

8. La Lista aggiornata dei criteri dello Stato di diritto è stata discussa nelle riunioni congiunte delle Sottocommissioni della Commissione di Venezia sullo Stato di diritto e sul potere giudiziario il 9 ottobre e l'11 dicembre 2025. È stata adottata dalla Commissione di Venezia nella sua 145a sessione plenaria (Venezia, 12-13 dicembre 2025).

## B. Sviluppi recenti

9. Il Rapporto sullo Stato di diritto del 2011 e la Lista dei criteri dello Stato di diritto del 2016 sono stati utilizzati come punto di riferimento non solo nei pareri e nei rapporti della Commissione di Venezia, ma anche nelle sentenze della Corte EDU e nelle risoluzioni dell'APCE, nonché nel monitoraggio dello Stato di diritto da parte dell'Unione europea e della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE). I criteri di riferimento della Lista dei criteri sono stati ampiamente accettati quale definizione dei contenuti giuridici dello Stato di diritto. La Lista dei criteri ha inoltre contribuito a riaffermare il concetto giuridico di Stato di diritto e a identificare il nucleo comune di nozioni giuridicamente e culturalmente divergenti, quali il concetto di *Rule of Law* proprio dei sistemi di common law e i concetti dell'Europa continentale di *Rechtsstaat* e *État de droit* o la *prééminence du droit*.

10. Dall'adozione della Lista dei criteri del 2016, si è tuttavia verificata una regressione dello Stato di diritto in diverse giurisdizioni europee e non, nonché a livello internazionale. Le reazioni a tale regressione, sia in seno al Consiglio d'Europa che all'Unione europea, comprese quelle della Corte EDU e della CGUE, hanno chiarito e precisato i requisiti dello Stato di diritto, in particolare quelli relativi all'indipendenza del potere giudiziario. A questo proposito, è emersa anche una nuova questione, relativa all'esecuzione delle sentenze della Corte EDU e della CGUE: come ripristinare lo Stato di diritto in modo efficace e tempestivo, rispettando al contempo lo Stato di diritto stesso?

11. Nei propri pareri relativi ai singoli Paesi, la Commissione di Venezia ha sottolineato che le violazioni dello Stato di diritto spesso manifestano un atteggiamento del "chi vince prende tutto" e una concezione semplicistica della democrazia maggioritaria. Come già indicato, a giudizio della Commissione, la regressione dello Stato di diritto e della democrazia ha accentuato l'importanza di un efficace sistema di pesi e contrappesi e di istituzioni indipendenti, non soggette al principio maggioritario, quali le corti costituzionali, i difensori civici o altre istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani e le commissioni elettorali.

12. L'esercizio del potere legislativo ed esecutivo dovrebbe essere soggetto a sindacato giurisdizionale da parte di un potere giudiziario indipendente e imparziale, volto a verificarne la costituzionalità e la legalità. Un potere giudiziario ben funzionante e indipendente, le cui

decisioni siano effettivamente attuate, è fondamentale per il mantenimento e il rafforzamento dello Stato di diritto.

13. Dal 2016 si sono inoltre registrati rapidi sviluppi tecnologici che incidono su alcuni presupposti fondamentali dello Stato di diritto (ad esempio la responsabilità dei singoli decisori umani o l'indipendenza del potere giudiziario). Con riferimento all'esigenza di trovare risposte alla digitalizzazione conformi con lo Stato di diritto, si è assistito a una crescita del potere degli attori privati, compreso, ma non solo, quello delle piattaforme online. Il fatto che sviluppi tecnologici e la crescita del potere degli attori privati, in particolare in questo settore, presentino spesso implicazioni transfrontaliere complica ulteriormente il loro controllo mediante gli strumenti dello Stato di diritto.

14. Questi sviluppi sono stati recepiti nella Lista aggiornata dei criteri dello Stato di diritto, sia all'interno dei criteri di riferimento stessi, sia in una sezione separata dedicata alle sfide specifiche allo Stato di diritto.

### **C. Scopo della Lista dei criteri**

15. La presente Lista di criteri è intesa come uno strumento per valutare lo Stato di diritto in un determinato Paese sotto il profilo del suo assetto costituzionale e giuridico, della legislazione in vigore e della giurisprudenza esistente. La Lista dei criteri mira a consentire una valutazione obiettiva, approfondita, trasparente e uniforme. La Lista dei criteri riconosce le differenze tra il concetto di *Rule of Law* proprio dei sistemi di common law e i concetti dell'Europa continentale, quali *Rechtsstaat*, *Estado de derecho*, *Stato di diritto* e *l'État de droit (la prééminence du droit)*, ma mira a distillarne gli elementi normativi comuni. Allo stesso modo, i criteri di riferimento sono intesi come una guida olistica volta a consentire una valutazione complessiva accurata del rispetto dello Stato di diritto, piuttosto che come un insieme di requisiti obbligatori applicabili in ogni circostanza.

16. La Lista dei criteri è intesa come uno strumento a disposizione di una pluralità di attori che possono decidere di effettuare tale valutazione. Tra questi figurano parlamenti, governi e altre autorità statali, nonché autorità locali e regionali, quando discutono dell'esigenza e dei contenuti di una riforma legislativa, la società civile e le organizzazioni internazionali, comprese quelle regionali, in particolare il Consiglio d'Europa e l'Unione europea.

17. Non rientra nel mandato della Commissione di Venezia valutare lo Stato di diritto in un determinato Paese di propria iniziativa. Tuttavia, nell'affrontare, su richiesta, questioni relative allo Stato di diritto nel quadro della preparazione di un parere relativo a un singolo Paese, la Commissione baserà la propria analisi sui criteri della Lista dei criteri nei limiti della propria competenza.

18. Come la precedente versione, anche la Lista aggiornata dei criteri dello Stato di diritto non è né esaustiva né definitiva. Essa mira a affrontare gli elementi essenziali dello Stato di diritto. Questi possono cambiare nel tempo e la Lista dei criteri dovrà quindi essere sviluppata per includere nuovi aspetti o fornire maggiori dettagli rispetto a determinati criteri di riferimento. È probabile che emergano nuove questioni relative allo Stato di diritto e che vengano elaborati nuovi standard che ne richiederanno la revisione. La Commissione di Venezia continuerà a rivedere e aggiornare regolarmente la Lista dei criteri.

19. La Lista dei criteri si concentra sulle garanzie giuridiche. Tuttavia, lo Stato di diritto può prosperare solo in un Paese in cui i decisori politici e l'intera popolazione, nella sua diversità, si sentano collettivamente responsabili della sua attuazione, rendendolo parte integrante della propria cultura giuridica e politica.<sup>1</sup> Le norme formali devono essere integrate da norme informali. Tuttavia, la Commissione di Venezia desidera sottolineare che il sostegno culturale e sociale allo Stato di diritto non elimina la necessità di garanzie formali. I recenti sviluppi in materia di Stato di diritto hanno dimostrato che la cultura giuridica e politica non è stabile e può cambiare rapidamente.

20. Oltre a una cultura giuridica e politica ricettiva e favorevole, a media liberi e a una società civile vigile, la Commissione di Venezia sottolinea l'importanza dell'educazione giuridica e civica. La realizzazione dello Stato di diritto spetta principalmente agli operatori del diritto, la cui competenza e integrità sono decisive per promuoverlo. Tuttavia, alla formazione giuridica degli operatori del diritto dovrebbe affiancarsi un'educazione civica che promuova presso il grande pubblico il rispetto dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto.

---

<sup>1</sup> Una condizione per la piena applicazione dello Stato di diritto è l'esistenza di un governo che eserciti un controllo effettivo e continuativo sul territorio.

## **D. Lo Stato di diritto, i diritti umani e la democrazia**

21. Lo Stato di diritto è strettamente legato alla democrazia e ai diritti umani, ossia gli altri valori fondamentali del Consiglio d'Europa. Lo Stato di diritto, i diritti umani e la democrazia sono interdipendenti. La democrazia attiene al coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali e deliberativi di una società, contribuendo a legittimare le decisioni pubbliche; i diritti umani mirano a proteggere gli individui da interferenze arbitrarie ed eccessive nelle loro libertà e a garantire la dignità umana, mentre lo Stato di diritto pone limiti ai poteri pubblici e garantisce il controllo indipendente dell'esercizio di tali poteri. In altri termini, mentre la maggioranza determina l'interesse collettivo, lo Stato di diritto e i diritti umani pongono limiti, sia procedurali che sostanziali, a ciò che la maggioranza può fare. Democrazia, diritti umani e Stato di diritto condividono un obiettivo comune: prevenire la concentrazione e l'uso arbitrario del potere.

22. Lo Stato di diritto perderebbe ogni significato se non consentisse il godimento dei diritti umani. Allo stesso modo, i diritti umani possono essere tutelati e promossi solo quando lo Stato di diritto è rispettato. Pur riconoscendo che lo Stato di diritto esige la tutela e il rispetto dei diritti umani, la Lista dei criteri tratterà espressamente di questi ultimi solo quando collegati ad aspetti specifici dello Stato di diritto.

23. Lo Stato di diritto promuove la democrazia ponendo limiti al potere, determinando la responsabilità di coloro che esercitano il potere pubblico e tutelando i diritti umani, in particolare quelli che proteggono le minoranze dalle regole arbitrarie della maggioranza e che favoriscono e tutelano la società civile e la libertà dei media. Analogamente a quanto avviene con i diritti umani, la Lista dei criteri analizzerà quegli elementi di un sistema democratico in quanto legati allo Stato di diritto.

## **E. Un approccio multilivello**

24. Lo Stato di diritto è un concetto di portata universale. È stato proclamato principio fondamentale dalle Nazioni Unite e, a livello regionale, dal Consiglio d'Europa, dall'Unione europea, dall'Organizzazione degli Stati americani e dall'Unione africana. Riferimenti allo Stato di diritto si rinvencono anche in diversi documenti della Lega araba.

25. Storicamente, i principi relativi alla democrazia, ai diritti umani e allo Stato di diritto sono stati concepiti per controllare e regolamentare il potere statale (governativo); nel mondo contemporaneo, tuttavia, il potere pubblico è esercitato non solo dallo Stato, ma anche a livelli sovranazionali e substatali. Inoltre, attori privati esercitano sempre più spesso un potere paragonabile e talvolta persino superiore a quello delle istituzioni pubbliche. In linea di principio, lo Stato di diritto richiede che la concentrazione e l'esercizio del potere siano controllati e che se ne prevenga l'abuso a tutti i livelli, indipendentemente da chi detiene il potere, siano essi soggetti pubblici o privati.

26. L'indipendenza e l'efficacia degli organi di governo locali e regionali in un sistema democratico all'interno di un quadro costituzionale rivestono anch'esse particolare importanza per lo Stato di diritto. Tali organi possono essi stessi contribuire a un efficace sistema di pesi e contrappesi, e lo Stato di diritto può costituire un'importante garanzia della loro indipendenza ed efficacia, in particolare nei loro rapporti con le autorità statali. All'interno dei singoli Stati, i principi dello Stato di diritto vincolano le autorità nazionali, regionali e locali nei loro rapporti con i soggetti privati. Lo Stato di diritto deve essere realizzato a tutti i livelli del potere pubblico.

## II. CRITERI

### A. Legalità<sup>2</sup>

#### 1. Primato della legge

È riconosciuto il primato della legge?

- i. Esiste una costituzione scritta che sancisce i diritti umani, la separazione dei poteri e i principi democratici?
- ii. Esiste una chiara gerarchia delle fonti del diritto e regole chiare per la risoluzione dei conflitti tra norme?
- iii. È garantita la conformità della legislazione alla costituzione?<sup>3</sup>
- iv. La legislazione è adottata senza indugio quando richiesto dalla costituzione o dalla legge?

27. Il principio del costituzionalismo richiede che vi sia una gerarchia delle fonti del diritto con la costituzione al vertice di tale gerarchia.<sup>4</sup> La costituzione deve sancire i diritti e le libertà fondamentali in linea con gli standard internazionali. La nozione di "legge" comprende non solo le costituzioni, il diritto internazionale, le leggi scritte e le diverse forme di legislazione secondaria, ma anche, se del caso, le sentenze vincolanti.<sup>5</sup> Il primato della costituzione e delle leggi ordinarie implica che le norme di rango inferiore siano soggette a controllo per verificarne la conformità con quelle di rango superiore.

<sup>2</sup> Il principio di legalità è stato esplicitamente riconosciuto come un corollario dello Stato di diritto dalla CGUE, cfr. CGUE, [C-496/99 P](#), *Commissione c. CAS Succhi di Frutta*, 29 aprile 2004, § 63.

<sup>3</sup> Cfr. *infra* il criterio G sul controllo di costituzionalità.

<sup>4</sup> Anche in giurisdizioni prive di una costituzione scritta, come il Regno Unito, si riconoscono principi costituzionali fondamentali. Nel caso del Regno Unito, il Constitutional Reform Act fa riferimento a due principi costituzionali fondamentali: lo Stato di diritto e l'indipendenza del potere giudiziario. La tutela dei diritti fondamentali è garantita anche dalla legislazione primaria e dalla common law sotto forma di giurisprudenza sviluppata dalle corti.

<sup>5</sup> Il diritto "comprende sia la legge scritta che la giurisprudenza", Corte EDU, *Achour c. Francia*, n. [67335/01](#), 29 marzo 2006, § 42; *Kononov c. Lettonia* [GC], n. [36376/04](#), 17 maggio 2010, § 185.

## 2. Rispetto della legge da parte delle autorità pubbliche

Le autorità pubbliche agiscono sulla base della legge vigente e in conformità ad essa?<sup>6</sup>

- i. I poteri delle autorità pubbliche sono definiti dalla legge e chiaramente delineati?<sup>7</sup>
- ii. Esiste un meccanismo che garantisca che le autorità pubbliche siano tenute ad agire nei limiti loro attribuiti dalla legge?
- iii. Esistono meccanismi per garantire l'effettiva attuazione e tutela dei diritti umani da parte delle autorità pubbliche?
- iv. Esiste un meccanismo che garantisca il rispetto, da parte delle autorità pubbliche, delle decisioni giudiziarie che accertano la non conformità alla costituzione?
- v. L'azione del potere esecutivo è conforme alla costituzione e alle altre leggi?
- vi. Esiste un sindacato giurisdizionale effettivo sulla conformità alla legge degli atti e delle decisioni del potere esecutivo?

28. Un elemento fondamentale dello Stato di diritto è che i poteri delle autorità pubbliche siano definiti dalla legge. Nella misura in cui il principio di legalità riguarda le azioni dei funzionari pubblici, esso richiede altresì che essi siano autorizzati ad agire e che agiscano entro i limiti dei poteri loro conferiti nel rispetto tanto delle norme procedurali quanto di quelle sostanziali.

---

<sup>6</sup> Il riferimento alla "legge" per gli atti e le decisioni che incidono sui diritti umani si trova in una serie di disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), tra cui l'articolo 6.1, l'articolo 7 e gli articoli 8.2, 9.2, 10.2 e 11.2 relativi alle restrizioni alle libertà fondamentali. Cfr., tra le tante altre, Corte EDU, *Amann c. Svizzera*, n. [27798/95](#), 16 febbraio 2000, § 50; *Kurić e altri c. Slovenia* [GC], n. [26828/06](#), 12 marzo 2014, § 341.

<sup>7</sup> Il potere discrezionale è ovviamente ammissibile, ma deve essere controllato. Cfr. *Infra* II.C.1.

### 3. Garanzie dello Stato di diritto per la condotta degli attori privati

Esiste una regolamentazione adeguata della condotta degli attori privati che svolgono funzioni pubbliche o che, in ragione della loro posizione dominante in un determinato settore, sono in grado di adottare atti e assumere decisioni con un impatto sui cittadini analogo a quello delle autorità pubbliche?

- i. Quando attori privati svolgono funzioni pubbliche e/o sono in grado di adottare atti e assumere decisioni con un impatto sui cittadini analogo a quello delle autorità pubbliche, la legge garantisce che tali attori siano soggetti a requisiti in materia di Stato di diritto e di diritti umani analoghi a quelli applicabili alle autorità pubbliche?
- ii. Tali attori privati sono soggetti ai requisiti dello Stato di diritto e a forme di responsabilità comparabili a quelli delle autorità pubbliche? È garantito un efficace sindacato giurisdizionale in relazione agli atti e alle decisioni di tali soggetti privati?
- iii. La legge prevede meccanismi per proteggere i processi decisionali pubblici e le elezioni dall'influenza indebita di potenti attori privati?
- iv. Nel caso dei fornitori privati di sistemi di intelligenza artificiale (IA):
  - a. Esiste un quadro di governance per i sistemi di IA che, in particolare, prescriva valutazioni dei rischi e degli impatti?
  - b. È assicurata, ove del caso, la responsabilità degli attori privati per il malfunzionamento dei sistemi di IA?
  - c. Esiste un meccanismo indipendente che assicuri vigilanza e responsabilità in relazione all'uso dell'IA?

29. In diversi settori lo Stato ha delegato ad attori ibridi (pubblico-privati) o a soggetti privati poteri tradizionalmente riservati alle autorità statali, tra cui la gestione delle carceri, la sorveglianza, il contrasto al terrorismo e l'accesso all'assistenza sanitaria o ai media. Vi sono inoltre settori in cui gli attori privati hanno acquisito un livello di predominio, tale per cui i loro poteri possono essere considerati equiparabili a quelli normalmente esercitati dagli Stati sovrani. Lo Stato di diritto deve trovare applicazione anche in tali situazioni, apportando, ove richiesto, gli adeguamenti

necessari. Lo Stato di diritto concerne la regolazione delle grandi concentrazioni di potere, qualunque ne sia l'origine, e pertanto va oltre la mera esigenza di disciplinare i poteri che lo Stato ha esplicitamente delegato a soggetti privati. Lo Stato di diritto ha sempre avuto una dimensione orizzontale, come attestano i requisiti dell'accesso a un tribunale e dell'equo processo.<sup>8</sup> Sebbene il diritto, in quasi tutte le culture giuridiche, riconosca da tempo la distinzione tra diritto pubblico e diritto privato, esso disciplina altresì la sfera privata in una molteplicità di modi, ad esempio nei settori dell'antitrust/diritto della concorrenza, della sicurezza online, della tutela dei consumatori e del diritto del lavoro. Qualora e nella misura in cui soggetti privati svolgano funzioni pubbliche (compresa l'erogazione di servizi pubblici), esercitando un potere analogo a quello dello Stato, o in misura tale da poter minacciare elementi essenziali della democrazia, dei diritti umani o dello Stato di diritto stesso, tale potere privato deve essere soggetto a un'adeguata regolamentazione da parte del legislatore democraticamente eletto e a un effettivo controllo giurisdizionale, anziché essere lasciato al solo controllo della "libertà contrattuale" o delle forze di mercato.<sup>9</sup> La regolamentazione della condotta degli attori privati dovrebbe, in particolare, essere tale da garantire il rispetto da parte dello Stato degli obblighi positivi volti ad assicurare l'attuazione e la protezione effettiva dei diritti umani.<sup>10</sup> Ciò è particolarmente importante nel contesto della libertà di espressione e del dibattito pubblico, nonché per quanto riguarda l'accesso alle piattaforme online, il loro utilizzo e la loro regolamentazione.

30. L'intelligenza artificiale (IA) solleva questioni controverse che devono essere affrontate in modo articolato, poiché coinvolgono diversi obblighi e attori. In primo luogo, si pone la questione di come lo sviluppo e la commercializzazione dei sistemi di IA incidano sullo Stato di diritto, sui

---

<sup>8</sup> Cfr. *infra* il criterio F sull'accesso alla giustizia.

<sup>9</sup> Cfr. i concetti dell'UE di servizio universale/servizi di interesse generale, in base ai quali lo Stato interviene per garantire che i servizi siano disponibili a costi ragionevoli per i cittadini in vari settori (servizi postali, bancari, trasporti, assistenza sanitaria, assistenza agli anziani, assistenza a persone con disabilità, edilizia sociale, ecc.) Cfr. [anche i Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani](#) (Principi Ruggie) del 2011 e la Raccomandazione [CM/Rec\(2016\)3](#) del Consiglio d'Europa sui diritti umani e le imprese.

<sup>10</sup> Per riferimenti recenti agli obblighi positivi dello Stato di garantire i diritti fondamentali degli individui nei confronti degli attori privati, cfr. Corte EDU, *Hasmik Khachatryan c. Armenia*, n. [11829/16](#), 12 dicembre 2024, §§ 148-155 e 167-204 (relativi all'articolo 3 CEDU); *M.Ş.D. c. Romania*, n. [28935/21](#), 3 dicembre 2024, §§ 118-158 (relativo all'articolo 8 CEDU); *Krachunova c. Bulgaria*, n. [18269/18](#), 28 novembre 2023, §§ 158-177 (riguardante l'articolo 4 CEDU); e *Bărbulescu c. Romania* [GC], n. [61496/08](#), 12 gennaio 2016, §§ 108-141 (riguardo all'articolo 8 CEDU).

diritti umani e sulla democrazia. In questo caso, i principali destinatari dei nuovi obblighi sono per lo più attori privati. Essi devono essere soggetti a norme specifiche per garantire che le attività nell'ambito del ciclo di vita dei sistemi di IA siano svolte nel rispetto dello Stato di diritto, dei diritti umani e della democrazia. In secondo luogo, occorre proporre nuovi obblighi concreti per definire le circostanze in cui le autorità pubbliche possono utilizzare i sistemi di IA nel pieno rispetto dei requisiti derivanti dallo Stato di diritto, dai diritti umani e dalla democrazia. Nel caso dei fornitori privati di sistemi di IA, è necessario elaborare un quadro di governance che autorizzi e vigili sulla commercializzazione di sistemi di IA che potrebbero compromettere i principi fondamentali dello Stato di diritto. Tale quadro di governance dovrebbe, tra l'altro, prevedere valutazioni preventive dei rischi e degli impatti riguardanti i diritti umani, lo Stato di diritto e la democrazia, e includere un organismo indipendente di vigilanza e *accountability* dotato di risorse adeguate, compresi poteri investigativi, personale e sostegno finanziario.

#### 4. Relazione tra diritto internazionale e diritto interno

Il sistema giuridico interno garantisce che lo Stato adempia ai propri obblighi derivanti dal diritto internazionale?

- i. Il quadro giuridico complessivo riconosce l'obbligo dello Stato di rispettare il diritto internazionale e di dare esecuzione alle sentenze dei tribunali internazionali?
- ii. Esistono norme giuridiche chiare sul rapporto tra diritto internazionale e diritto interno e sull'attuazione degli obblighi internazionali nell'ordinamento interno?<sup>11</sup>
- iii. Esiste un chiaro impegno a tenere in debita considerazione le risoluzioni, le osservazioni, le raccomandazioni e i pareri dei tribunali internazionali e degli organismi internazionali per i diritti umani?
- iv. È garantita la conformità della legislazione agli obblighi internazionali?<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Cfr. articolo 26 (*pacta sunt servanda*) e articolo 27 (diritto interno e osservanza dei trattati) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969; Commissione di Venezia, [CDL-STD\(1993\)006](#), *Il rapporto tra diritto internazionale e diritto interno*, paragrafi 3.6 (trattati), 4.9 (consuetudine internazionale), 5.5 (decisioni delle organizzazioni internazionali), 6.4 (sentenze e decisioni internazionali); [CDL-AD\(2014\)036](#), *Rapporto sull'attuazione dei trattati in materia di diritti umani nel diritto interno e sul ruolo delle corti*, paragrafo 50.

<sup>12</sup> Per quanto riguarda il rispetto delle norme internazionali, cfr. anche *infra* il criterio G sul controllo di costituzionalità.

31. Il principio secondo cui gli Stati devono adempiere in buona fede ai propri obblighi ai sensi del diritto internazionale è il modo in cui il diritto internazionale esprime il principio di legalità. Il diritto internazionale non impone alcuna modalità specifica per l'attuazione, nell'ordinamento interno, del diritto internazionale consuetudinario o pattizio. Lo Stato, tuttavia, "non può invocare le disposizioni del proprio diritto interno come giustificazione per il mancato rispetto di un trattato"<sup>13</sup> o di una norma di diritto internazionale consuetudinario o di un'altra fonte vincolante di diritto internazionale. Gli Stati devono dare esecuzione alle decisioni vincolanti degli organi giurisdizionali internazionali. Dovrebbero inoltre tenere in debita considerazione le decisioni non vincolanti, quali i pareri consultivi della Corte internazionale di giustizia, i pareri consultivi della Corte EDU e i pareri, le osservazioni generali o le raccomandazioni, ad esempio, del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa o degli organi dei trattati delle Nazioni Unite.

32. Il principio dello Stato di diritto non impone una scelta tra monismo e dualismo né tra il recepimento diretto o indiretto del diritto internazionale nell'ordinamento giuridico interno, ma il principio *pacta sunt servanda* ("gli accordi devono essere rispettati") si applica indipendentemente dall'approccio nazionale al rapporto tra diritto internazionale e diritto interno. In ogni caso, la piena attuazione interna del diritto internazionale vincolante è fondamentale dal punto di vista del diritto internazionale. Quando il diritto internazionale è incorporato nel diritto interno, è diritto vincolante ai sensi del criterio precedente relativo al primato della legge.<sup>14</sup> Ciò non significa, tuttavia, che esso debba sempre prevalere sulla costituzione o sulla legislazione ordinaria sul piano del diritto interno.

## 5. Poteri normativi dell'esecutivo

È garantito il ruolo primario del legislatore quale titolare della funzione legislativa?

- i. Il quadro legislativo complessivo richiede che, in linea di principio, sia il legislatore, e non l'esecutivo, a stabilire norme generali e astratte nelle materie che incidono in modo significativo sugli individui e sulla società?

<sup>13</sup> Articolo 27 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati; cfr. anche l'articolo 46 (Disposizioni di diritto interno relative alla competenza a concludere trattati).

<sup>14</sup> Cfr. *supra* II.A.1. sul primato della legge.

- ii. Sono ammesse eccezioni a tale principio? Tali eccezioni sono limitate nel tempo e sottoposte al controllo del legislatore e del potere giudiziario? Esiste un rimedio effettivo contro gli abusi?
- iii. Il principio di sussidiarietà è applicato, ove del caso, nella delega della potestà legislativa?
- iv. Quando la responsabilità di legiferare è delegata al legislatore all'esecutivo, gli obiettivi, i contenuti, l'ambito di applicazione e, ove necessario, i limiti temporali della delega di potere sono definiti in modo esplicito e specifico in un atto legislativo?

33. Poteri illimitati dell'esecutivo sono, *de jure* o *de facto*, una caratteristica centrale dei sistemi assolutistici e dittatoriali. Il costituzionalismo moderno è stato sviluppato per proteggere da tali sistemi e, pertanto, garantisce il primato della costituzione, conferendo al legislatore un controllo sui poteri dell'esecutivo. La democrazia richiede che la regolamentazione delle questioni ritenute di rilievo per la società sia, di regola, oggetto di una legge approvata dai rappresentanti del popolo, ossia dal legislatore. Tuttavia, non è realistico che il legislatore a livello nazionale approvi tutte le norme necessarie per la regolamentazione di una società moderna complessa. Validi motivi quali la competenza specialistica, la rapidità di promulgazione, la conoscenza delle condizioni locali (ecc.) possono giustificare forme di legislazione secondaria. In tale prospettiva, la costituzione può attribuire potestà normativa al governo, ad agenzie governative o alle autorità locali e regionali, oppure il legislatore può delegare tale potestà. Tale delega dovrebbe tuttavia essere esplicita e specifica, al fine di evitare, in particolare, che al governo e ad altri organi esecutivi o legislativi siano conferiti poteri normativi eccessivamente ampi. I diversi sistemi costituzionali possono prevedere, al riguardo, equilibri differenti tra esigenze di democrazia ed efficacia.<sup>15</sup>

## 6. Procedimento legislativo

La procedura per l'adozione degli atti normativi è efficiente, trasparente, inclusiva e democratica?

<sup>15</sup> Corte EDU, *The Sunday Times c. Regno Unito (n. 1)*, n. [6538/74](#), 26 aprile 1979, §§ 46 e ss. Cfr. anche *infra* II.A.7, relativo ai poteri in situazioni di emergenza.

- i. Esistono norme costituzionali chiare sul procedimento legislativo?<sup>16</sup>
- ii. Il parlamento ha il potere di decidere sul contenuto della legge?
- iii. I progetti di legge sono discussi pubblicamente dal parlamento e adeguatamente motivati nei documenti esplicativi? È assegnato tempo sufficiente alla discussione in tutte le fasi del procedimento legislativo, compreso un tempo adeguato per l'opposizione parlamentare?<sup>17</sup> L'opposizione è coinvolta nella definizione dell'ordine del giorno dei dibattiti parlamentari e nei lavori delle commissioni parlamentari?<sup>18</sup> È sufficientemente garantita la deliberazione democratica nell'approvazione della legge anche qualora si utilizzino sistemi di IA nel procedimento legislativo?
- iv. Le procedure accelerate o urgenti sono limitate a situazioni o circostanze eccezionali? Le procedure accelerate, o l'introduzione di eccezioni, limitazioni o emendamenti tardivi, sono utilizzate solo in misura limitata e in modo trasparente, e sono previste garanzie contro l'elusione delle regole ordinarie del procedimento legislativo? Le riforme importanti e le modifiche costituzionali sono chiaramente escluse dalle procedure accelerate?
- v. Esistono principi volti a bilanciare l'esigenza di efficienza del procedimento legislativo, nonché il diritto della maggioranza politica di decidere su una questione, con l'esigenza di garantire un adeguato dibattito sui progetti di legge e il diritto della minoranza politica di sollevare le proprie istanze?

---

<sup>16</sup> Sulla necessità di chiarire e semplificare le procedure legislative, cfr. ad esempio Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2012\)026](#), *Parere sulla compatibilità con i principi costituzionali e lo Stato di diritto delle azioni intraprese dal governo e dal parlamento rumeni nei confronti di altre istituzioni statali e sull'ordinanza di emergenza del governo relativa alla modifica della legge n. 47/1992 concernente l'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale e sull'ordinanza di emergenza del governo relativa alla modifica e al completamento della legge n. 3/2000 concernente l'organizzazione di un referendum in Romania*, paragrafo 79; cfr. [CDL-AD\(2002\)012](#), *Parere sul progetto di revisione della Costituzione rumena*, paragrafi 38 e ss.

<sup>17</sup> Fatte salve le deroghe previste dalla legge, cfr. *supra* A.5.ii sul potere normativo dell'esecutivo.

<sup>18</sup> Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2010\)025](#), *Rapporto sul ruolo dell'opposizione in un parlamento democratico*, paragrafi 108 e 114.

- vi. Esistono norme che prescrivono ampie consultazioni pubbliche su riforme e atti normativi che riguardano materie di particolare rilevanza costituzionale o sociale (ad esempio, riforme costituzionali, legislazione elettorale), nonché consultazioni mirate dei portatori d'interesse sugli atti normativi che li riguardano? Tali norme sono generalmente rispettate? Gli esiti di queste consultazioni sono resi pubblici e, ove appropriato, viene dato seguito a tali esiti? Esiste l'obbligo di effettuare valutazioni d'impatto, ove pertinente? La collettività ha accesso ai progetti di legge in fase di elaborazione, in modo da disporre di tempo sufficiente per fornire un contributo significativo, o almeno quando questi sono presentati in parlamento?
- vii. Esistono norme chiare che prescrivono quando è obbligatoria la partecipazione del legislatore al processo di approvazione/ratifica, recepimento, attuazione e recesso dai trattati internazionali?<sup>19</sup> Tale partecipazione è obbligatoria per i trattati internazionali che incidono su materie rientranti nella competenza del legislatore ai sensi del diritto interno e altre questioni di particolare rilevanza? Esistono procedure chiare per verificare che i progetti di legge siano conformi alla costituzione e agli obblighi internazionali, incluse verifiche di compatibilità durante il processo di redazione? Sono previste conseguenze giuridiche definite o meccanismi correttivi quando i progetti di legge risultano incompatibili con la costituzione e/o gli obblighi internazionali?

34. Lo Stato di diritto è strettamente connesso alla democrazia in quanto promuove la responsabilità e salvaguarda l'interesse pubblico, garantendo al contempo la tutela dei diritti di tutte le persone e limitando così necessariamente i poteri della maggioranza. La qualità della legge dipende in larga misura dalla qualità del procedimento legislativo, che deve essere efficiente, trasparente, inclusivo e democratico. Il testo della

---

<sup>19</sup> I diversi Stati possono naturalmente prevedere diversi equilibri tra il potere legislativo e quello esecutivo quando si tratta della redazione dei trattati. Sebbene normalmente non sia necessario attribuire al parlamento un ruolo nella redazione dei trattati, in determinate circostanze può essere opportuno includere una qualche forma di rappresentanza parlamentare nella delegazione dello Stato al processo di redazione, in particolare quando il trattato riguarda questioni "fondamentali" che normalmente dovrebbero essere oggetto di una legge (cfr. anche *supra* II.A.5.i).

bozza dell'atto normativo deve essere accessibile e, ove opportuno, accompagnato da una solida documentazione esplicativa e da valutazioni d'impatto. Il legislatore dovrebbe seguire il procedimento legislativo ordinario ed evitare di ricorrere regolarmente all'adozione accelerata degli atti normativi.<sup>20</sup> I procedimenti legislativi dovrebbero riconoscere il ruolo dell'opposizione e consentire consultazioni mirate e trasparenti dei soggetti interessati dal progetto di legge, nonché, ove opportuno, della società civile, dei *think tank* e del pubblico in generale.<sup>21</sup> Un dibattito pubblico significativo, che offra alla collettività l'opportunità di partecipare alla gestione degli affari pubblici e di influenzarne gli esiti, è un aspetto essenziale di una società democratica.<sup>22</sup> I progetti di legge dovrebbero essere messi a disposizione del pubblico in anticipo rispetto alla presentazione al legislatore, o quantomeno al momento della stessa, al fine di consentire il dibattito pubblico e l'apporto di contributi.

35. Il crescente utilizzo dei sistemi di IA da parte dei parlamenti non deve compromettere le garanzie democratiche del procedimento legislativo. In particolare, è necessario che l'uso dei sistemi di IA sia reso noto al pubblico, con garanzie sufficienti sul rispetto dei requisiti tecnici e di vigilanza.<sup>23</sup> Al contempo, è essenziale che i sistemi di IA non sostituiscano in nessun caso la deliberazione democratica con considerazioni puramente tecnologiche.

---

<sup>20</sup> Cfr. anche *infra* II.A.7. sulle eccezioni in situazioni di emergenza.

<sup>21</sup> È di fondamentale importanza coinvolgere i gruppi particolarmente interessati laddove la legislazione incida sui diritti umani, ovvero gruppi quali le istituzioni nazionali per i diritti umani, le associazioni forensi e altri gruppi specifici quando si tratta di diritti specifici quali i diritti dei minori, i diritti delle minoranze, i diritti di genere, ecc. Esistono diversi meccanismi per coinvolgere il pubblico nel lavoro di redazione della legislazione, quali le assemblee consultive.

<sup>22</sup> Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2023\)044](#), *Georgia - Parere sulla legge sul servizio investigativo speciale e sulle disposizioni della legge sulla protezione dei dati personali relative al servizio di protezione dei dati personali*, paragrafi 28-30. Cfr. anche: Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani, [Osservazione generale n. 25](#) (1996), articolo 25 (Partecipazione agli affari pubblici e diritto di voto) - Il diritto di partecipare agli affari pubblici, il diritto di voto e il diritto di pari accesso al servizio pubblico, che prevede che "i cittadini partecipano anche alla conduzione degli affari pubblici, esercitando la loro influenza attraverso il dibattito pubblico" (paragrafo 8).

<sup>23</sup> Cfr. Unione interparlamentare, [Linee guida per l'IA nei parlamenti](#), dicembre 2024.

## 7. Eccezioni in situazioni di emergenza

Il sistema giuridico prevede un meccanismo che consenta di esercitare il potere in modo rapido in situazioni di emergenza e di controllare tale potere?

- i. Esistono disposizioni costituzionali o legislative specifiche applicabili alle situazioni di emergenza (come lo stato di emergenza o la legge marziale)? La definizione di situazione di emergenza è chiara e precisa?
- ii. Sono previste condizioni rigorose per derogare ai diritti umani? Quali sono le circostanze e i criteri necessari per attivare una deroga? Il diritto interno vieta la deroga a determinati diritti anche in situazioni di emergenza? Le deroghe ai diritti umani devono sempre essere giustificate?
- iii. Le deroghe e le misure che ne derivano sono necessarie, temporanee e proporzionate, vale a dire limitate nella durata, nelle circostanze e nella portata a quanto strettamente richiesto dalle esigenze della situazione?
- iv. Qual è la procedura per determinare una situazione di emergenza? Esistono controlli parlamentari e sindacato giurisdizionale sulla sussistenza e la durata della situazione di emergenza e sulla necessità, proporzionalità e temporaneità delle singole misure adottate durante lo stato di emergenza?
- v. Esistono altri meccanismi indipendenti (inclusi i difensori civici e istituzioni nazionali per i diritti umani) in grado di vigilare in tali contesti?
- vi. È prevista una tutela adeguata della società civile e dei media in qualsiasi contesto di emergenza?<sup>24</sup>

36. La sicurezza dello Stato e delle sue istituzioni democratiche e la sicurezza della popolazione sono interessi pubblici e privati fondamentali che meritano tutela e possono giustificare deroghe temporanee a determinati diritti umani e una ridefinizione dell'assetto dei poteri. Tuttavia, i poteri di emergenza possono essere abusati dai governi per rimanere al

---

<sup>24</sup> Consiglio d'Europa, Raccomandazione [CM/Rec\(2024\)7](#) sulla protezione efficace dei diritti umani in situazioni di crisi.

potere, silenziare l'opposizione e limitare i diritti umani in generale. Tali poteri devono quindi rispondere direttamente alla condizione di necessità.<sup>25</sup> È quindi essenziale porre limiti rigorosi alla durata, alle circostanze e alla portata di tali poteri.<sup>26</sup> Anche in uno stato di emergenza pubblica deve prevalere il principio fondamentale dello Stato di diritto. La sicurezza dello Stato e la sicurezza pubblica sono interessi pubblici fondamentali, ma possono essere efficacemente garantite solo in una democrazia che rispetti pienamente gli altri requisiti dello Stato di diritto, tenendo conto al contempo delle circostanze eccezionali. Al fine di evitare abusi, ciò richiede controlli parlamentari e sindacato giurisdizionale sulla sussistenza e sulla durata di una situazione di emergenza dichiarata e sulle misure adottate in virtù dei poteri emergenziali, per tutta la durata dello stato di emergenza. È essenziale che i principi di necessità, proporzionalità e temporaneità si applichino non solo alla definizione dei poteri nella costituzione e nella normativa di attuazione, nonché nella loro attivazione ed esercizio, ma anche, in modo specifico, alle singole misure adottate durante lo stato di emergenza.<sup>27</sup>

37. Il Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR), la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e la Convenzione americana sui diritti dell'uomo (ACHR)<sup>28</sup> prevedono la possibilità di deroghe, distinte dalle mere limitazioni, ai diritti garantiti solo in circostanze del tutto eccezionali, a condizione che sia rispettato il principio di non discriminazione. Non sono ammesse deroghe ai cosiddetti diritti assoluti: il diritto alla vita,<sup>29</sup> il divieto di tortura e di trattamenti o pene inumani o degradanti, il divieto di schiavitù, il divieto di applicazione retroattiva delle leggi penali e il principio *nullum crimen, nulla poena sine lege* (nessun reato, nessuna pena senza legge), tra gli altri.<sup>30</sup>

---

<sup>25</sup> Commissione di Venezia, [CDL-PI\(2020\)005rev](#), *Rapporto - Rispetto della democrazia, dei diritti umani e dello Stato di diritto durante gli stati di emergenza - Riflessioni*, paragrafo 10.

<sup>26</sup> Nel suo rapporto *ibid.*, paragrafi 6-16, la Commissione di Venezia ha elencato i principi che regolano lo stato di emergenza (ossia il rispetto del principio generale dello Stato di diritto, la necessità, la proporzionalità, la temporaneità, il controllo effettivo (parlamentare e giudiziario), la prevedibilità della legislazione di emergenza e la leale cooperazione tra le istituzioni statali). Per quanto riguarda la condizione di temporaneità, la Corte EDU ha ritenuto che il principio di proporzionalità possa richiedere che la durata delle misure sia collegata alla durata dell'emergenza, ma non ha richiesto che l'emergenza stessa sia temporanea (Corte EDU, A. c. *Regno Unito*, n. [3455/05](#), 19 febbraio 2009, § 178).

<sup>27</sup> *Ibid.*, paragrafo 6.

<sup>28</sup> Articolo 15 CEDU; articolo 4 ICCPR; articolo 27 ACHR.

<sup>29</sup> Ad eccezione degli atti di guerra legittimi.

<sup>30</sup> Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2006\)015](#), *Parere sulla protezione dei diritti umani in situazioni di emergenza*, paragrafo 9 e la giurisprudenza citata sulle deroghe ai sensi dell'articolo 15 CEDU.

## 8. Obbligo di applicare la legge

Quali misure vengono adottate per garantire che le autorità pubbliche applichino efficacemente la legge, anche, ove opportuno, nei confronti di soggetti privati?

- i. I potenziali ostacoli all'attuazione della legge vengono analizzati prima e dopo la sua adozione?
- ii. Esistono rimedi effettivi contro la mancata applicazione della legge?
- iii. La legge prevede sanzioni chiare e specifiche per la mancata osservanza della legge?
- iv. Tali sanzioni sono applicate in modo sistematico e uniforme?
- v. I dati relativi all'applicazione della legge da parte delle autorità pubbliche sono resi pubblici?
- vi. È prevista, quale parte del procedimento legislativo, una valutazione *ex ante* ed *ex post* delle leggi?

38. Sebbene la piena applicazione della legge sia raramente possibile, un requisito fondamentale dello Stato di diritto è che la legge sia rispettata. Ciò significa in particolare che le autorità pubbliche devono dare effettiva attuazione alle leggi. L'essenza stessa dello Stato di diritto sarebbe messa in discussione se le leggi non fossero debitamente applicate e fatte rispettare.<sup>31</sup> Il dovere di dare attuazione alla legge è triplice: (i) gli individui devono osservarla; (ii) lo Stato deve applicarla in modo ragionevole; e (iii) i funzionari pubblici devono agire rigorosamente entro i limiti dei poteri loro conferiti.

39. Gli ostacoli all'efficace attuazione della legge possono derivare non solo dalla condotta illecita o negligente delle autorità, ma anche da una qualità della legislazione tale da renderne difficile l'attuazione. È pertanto

---

<sup>31</sup> La necessità di garantire la corretta attuazione della legge è spesso sottolineata dalla Commissione di Venezia: cfr. ad esempio [CDL-AD\(2014\)003](#), *Parere congiunto sul progetto di legge che modifica la legislazione elettorale della Moldavia*, paragrafo 11: "la sfida fondamentale per lo svolgimento di elezioni veramente democratiche resta l'esercizio della volontà politica da parte di tutte le parti interessate di rispettare la lettera e lo spirito della legge e di attuarla in modo completo ed efficace"; [CDL-AD\(2014\)001](#), *Parere congiunto sul progetto di codice elettorale della Bulgaria*, paragrafo 85.

molto importante valutare, prima dell'adozione, se la legge sia concretamente attuabile, nonché verificare a posteriori se essa sia applicabile ed effettivamente applicata. Ne consegue che, per accertare la conformità allo Stato di diritto, sono necessarie sia una valutazione legislativa *ex ante* che una valutazione *ex post*. La valutazione dei punti di forza e di debolezza della legislazione pregressa dovrebbe costituire una componente naturale del procedimento legislativo.

40. La corretta attuazione della legge può anche essere ostacolata dall'assenza di sanzioni sufficientemente specifiche nella legge, nonché da un'applicazione insufficiente o selettiva delle relative sanzioni.

## 9. Rispetto della legge e nuove tecnologie

Le autorità pubbliche rispettano la legge quando utilizzano nuove tecnologie?

- i. I dati personali sottoposti a trattamento automatizzato sono sufficientemente protetti quanto alla loro raccolta, conservazione e trattamento da parte dello Stato e di attori privati?
- ii. All'interessato sono fornite almeno informazioni sull'esistenza di una banca dati automatizzata di dati personali, sulle sue finalità principali e ulteriori dettagli<sup>32</sup> necessari a garantire un trattamento equo nei suoi confronti?
- iii. Le procedure per l'autorizzazione all'uso dell'IA e dei sistemi di intercettazione di massa e mirata da parte delle autorità pubbliche sono stabilite per legge?
- iv. La legge prevede garanzie volte ad assicurare il rispetto dei principi dello Stato di diritto quando le autorità pubbliche utilizzano sistemi di IA, con riguardo alla trasparenza, supervisione umana dell'IA e delle operazioni di intercettazione di massa e mirate, nonché un quadro di gestione dei rischi e degli impatti volto a prevenire violazioni dei diritti umani, dello Stato di diritto e della democrazia?

---

<sup>32</sup> Compresa l'identità del responsabile del trattamento dati e del responsabile della protezione dei dati, le finalità del trattamento dei dati, il periodo di conservazione dei dati personali, il diritto di accesso, rettifica e cancellazione dei dati, l'oggetto del trattamento dei dati personali e il diritto di presentare un reclamo.

- v. Esistono autorità indipendenti, dotate di poteri e risorse sufficienti, per garantire il rispetto delle condizioni giuridiche previste dal diritto interno che danno attuazione ai principi e ai requisiti internazionali in materia di protezione delle persone e dei dati personali, sorveglianza e impiego di sistemi di IA?
- vi. Esistono rimedi accessibili ed effettivi per le violazioni dei diritti umani derivanti dall'uso dei dati personali e dei sistemi di IA da parte delle autorità pubbliche? In particolare, quando tali strumenti sono utilizzati a fini di sorveglianza?

41. Garantire la protezione dei dati personali è un requisito essenziale dello Stato di diritto. Le norme del Consiglio d'Europa in materia sono contenute nella Convenzione 108+, ratificata anche da un numero significativo di Stati non europei. Anche la Corte EDU ha sviluppato una ricca giurisprudenza in materia.<sup>33</sup> La protezione dei dati personali comporta requisiti sia sostanziali che procedurali, come riassunto nei quesiti i-ii.

42. Il crescente utilizzo delle tecnologie dell'informazione ha reso possibile la raccolta di dati in misura precedentemente inimmaginabile. Ciò ha evidenziato la necessità di sviluppare, a livello nazionale e internazionale, una tutela giuridica delle persone fisiche in relazione al trattamento automatizzato dei loro dati personali. Devono essere in vigore garanzie che assicurino che la raccolta, la conservazione e il trattamento dei dati da parte dello Stato e di attori privati siano conformi ai principi di liceità, correttezza, trasparenza, limitazione delle finalità, minimizzazione dei dati, esattezza, limitazione della conservazione, integrità e riservatezza.

43. L'applicazione integrale dei principi e dei requisiti procedurali che garantiscono agli interessati l'accesso a tutte le banche dati nel settore

---

<sup>33</sup> Cfr. anche Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2024\)043](#), *Rapporto su una regolamentazione dello spyware conforme allo Stato di diritto e ai diritti umani*, e la giurisprudenza della Corte EDU ivi citata. A livello dell'Unione europea, cfr. anche il regolamento (UE) [2016/679](#) relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (Regolamento generale sulla protezione dei dati - GDPR) e la direttiva (UE) [2016/680](#) relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio (Direttiva *Law Enforcement* - LED).

delle forze dell'ordine e della sicurezza nazionale non è possibile per ragioni evidenti. Poiché in tali ambiti l'interessato non è in condizione di difendere efficacemente i propri interessi, l'autorità generale di vigilanza in materia di protezione dei dati deve disporre di poteri e risorse sufficienti per monitorare il rispetto di tali principi e requisiti e fungere da efficace garante dei diritti individuali. In alternativa, è possibile istituire un organismo di vigilanza specializzato dotato di poteri e risorse adeguati.

44. Tutte le forme di sorveglianza mirata e di massa devono essere integralmente disciplinate nella legislazione primaria e limitate dai principi di necessità e proporzionalità.<sup>34</sup> Devono essere previsti tutele e rimedi contro l'abuso della sorveglianza, anche con riguardo alla videosorveglianza dei luoghi pubblici.<sup>35</sup>

45. L'intercettazione di massa comporta la scansione, la raccolta e l'analisi, mediante algoritmi, di dati e comunicazioni situati su Internet. Ciò comporta gravi interferenze con la privacy, nonché limitazioni di altri diritti quali la libertà di espressione, di informazione e di associazione.<sup>36</sup> Per questo motivo, l'intercettazione di massa richiede tutele supplementari.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> In particolare, dovrebbe esistere una legislazione specifica che autorizzi l'uso o l'esportazione di programmi di spionaggio informatico (spyware) sia da parte di soggetti pubblici che privati, a causa del suo potenziale notevolmente aumentato di interferire con la privacy e della necessità di applicare specifiche garanzie, cfr. [CDL-AD\(2024\)043](#), paragrafo 16 e sezione V.K, in particolare paragrafo 131.

<sup>35</sup> Il Regolamento dell'UE sull'IA vieta, con poche eccezioni specifiche, l'uso di sistemi di identificazione biometrica remota "in tempo reale" in spazi accessibili al pubblico a fini di applicazione della legge (articolo 5) e classifica come "ad alto rischio" i sistemi di IA che utilizzano la biometria, tra l'altro, quando sono destinati ad essere utilizzati per il riconoscimento delle emozioni. Cfr. [Regolamento \(UE\) 2024/1689](#) che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale (Regolamento sull'intelligenza artificiale).

<sup>36</sup> Cfr. in particolare i casi *Centrum för Rättvisa c. Svezia* [GC], n. [35252/08](#), 25 maggio 2021 e *Big Brother Watch e altri c. Regno Unito* [GC], nn. [58170/13](#), [62322/14](#), [24960/15](#), 25 maggio 2021. Cfr. anche CGUE, cause riunite [C-203 e 698/15](#), *Tele2 Sverige AB c. Post- och telestyrelsen* e *Secretary of State for the Home Department c. Tom Watson, Peter Brice e Geoffrey Lewis*, 21 dicembre 2016, ECLI:EU:C:2016:970; Causa [C-623/17](#), *Privacy International c. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, Secretary of State for the Home Department, Government Communications Headquarters, Security Service, Secret Intelligence Service*, 6 ottobre 2020, ECLI:EU:C:2020:790; Cause riunite [C-511/18](#), [C-512/18](#) e [C-520/18](#), *La Quadrature du Net e altri c. Premier ministre e altri*, 6 ottobre 2020, ECLI:EU:C:2020:791.

<sup>37</sup> Ad esempio, la Corte EDU ha ritenuto che una vigilanza indipendente ed effettiva del regime di intercettazione di massa e un solido impianto giurisdizionale non costituissero tutele "end-to-end" sufficienti per fornire garanzie adeguate ed efficaci contro l'arbitrarietà e il rischio di abusi. Ha ritenuto che l'assenza di un'autorizzazione indipendente (insieme alla mancata inclusione delle categorie dei cosiddetti selettori o identificatori nella richiesta di mandato e alla mancata sottoposizione di tali selettori collegati a un individuo a una previa autorizzazione interna) costituisca una carenza fondamentale del regime di intercettazione di massa. Cfr.:

46. Le norme del Consiglio d'Europa relative alle attività nell'ambito del ciclo di vita dei sistemi di IA sono delineate nella Convenzione quadro sull'intelligenza artificiale (CETS 225), che è stata firmata da diversi Stati non membri del Consiglio d'Europa.<sup>38</sup> Qualsiasi utilizzo di sistemi di IA da parte delle autorità pubbliche deve essere regolamentato dalla legge. Le leggi devono garantire che le attività nell'ambito del ciclo di vita dei sistemi di IA siano coerenti con gli obblighi di tutela dei diritti umani. L'implementazione dei sistemi di IA da parte delle autorità pubbliche deve rispettare requisiti specifici in materia di Stato di diritto, democrazia e diritti umani, che comportano: procedure per l'implementazione dei sistemi di IA; valutazione dei rischi associati all'uso di tali sistemi;<sup>39</sup> requisiti tecnici specifici (in particolare trasparenza e affidabilità dei sistemi di IA); rimedi effettivi; meccanismi di vigilanza del loro utilizzo e norme relative alla responsabilità e all'affidabilità per l'uso dei sistemi di IA.<sup>40</sup> In questo contesto, appare opportuno testare preventivamente i sistemi di IA in ambienti normativi sicuri (*regulatory sandboxes*) prima della loro implementazione generale, laddove siano in gioco rischi significativi per i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto.<sup>41</sup> L'uso dei sistemi di IA nel sistema giudiziario richiede garanzie specifiche (cfr. II.F.4 *infra*).

---

Corte EDU, *Big Brother Watch e altri c. Regno Unito* [GC], nn. [58170/13](#), [62322/14](#) e [24960/15](#), 25 maggio 2021, § 425.

<sup>38</sup> Consiglio d'Europa, [Convenzione quadro sull'intelligenza artificiale e i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto](#) (CETS n. 225). Per una panoramica delle firme (e delle ratifiche), cfr. [l'Ufficio dei trattati](#) del Consiglio d'Europa.

<sup>39</sup> *Ibid.*, articolo 16. La legge dell'UE sull'intelligenza artificiale (regolamento (UE) [2024/1689](#) che stabilisce regole armonizzate sull'IA) fa riferimento ai diritti fondamentali e, in generale, ai sistemi di IA ad alto rischio. Cfr. anche: [Relazione esplicativa](#) alla Convenzione quadro sull'intelligenza artificiale, paragrafi 105 e ss. Una [metodologia specifica per la valutazione dei rischi e dell'impatto dei sistemi di intelligenza artificiale dal punto di vista dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto \(metodologia HUDERIA\)](#) è stata approvata dal Comitato sull'intelligenza artificiale del Consiglio d'Europa. Cfr. anche: [«L'amministrazione e voi – un manuale»](#), terza edizione (pubblicato dal Comitato europeo di cooperazione giuridica (CDCJ) nel 2024), che tiene conto dell'impatto del crescente utilizzo dei sistemi di IA e del processo decisionale automatizzato da parte delle autorità pubbliche nelle loro relazioni con i cittadini.

<sup>40</sup> [Relazione esplicativa alla Convenzione quadro sull'intelligenza artificiale](#), paragrafi 95-102.

<sup>41</sup> OCSE, [Raccomandazione del Consiglio sull'IA](#), V.2.3.a.; [Convenzione quadro sull'intelligenza artificiale](#), articolo 13. I *regulatory sandboxes* sono un approccio raccomandato per evitare impatti negativi sui diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto "che mirano a promuovere l'innovazione, fornire certezza giuridica e consentire l'apprendimento normativo" ([Relazione esplicativa alla Convenzione quadro sull'intelligenza artificiale](#), paragrafo 92). I vantaggi dell'uso di questo strumento sono numerosi (cfr. [relazione esplicativa alla Convenzione quadro sull'intelligenza artificiale](#), paragrafo 93).

## B. Certezza del diritto

### 1. Accessibilità e prevedibilità della legge

Le leggi sono accessibili e prevedibili?<sup>42</sup>

- i. Tutti gli atti legislativi sono pubblicati prima dell'entrata in vigore?
- ii. Sono facilmente accessibili?
- iii. Gli atti legislativi e le altre fonti del diritto sono redatti in modo intelligibile? Sono disponibili, ove opportuno, documenti esplicativi?
- iv. Le nuove norme indicano chiaramente se (e quali) disposizioni previgenti sono abrogate o modificate?
- v. Le modifiche sono incorporate in una versione consolidata, accessibile al pubblico, della legge? Le nuove modifiche o leggi sono pubblicate con un anticipo ragionevole rispetto alla loro entrata in vigore?
- vi. La mancata pubblicazione di un atto giuridico in conformità con i requisiti prescritti è riconosciuta come motivo valido per impugnare tale atto dinanzi a un giudice?

47. La certezza del diritto è un principio fondamentale del diritto, che garantisce ai cittadini la prevedibilità e la stabilità delle norme giuridiche. La certezza del diritto ha diverse funzioni: consente di garantire la pace sociale e l'ordine in una società e contribuisce all'effettività del diritto, consentendo agli individui di avere una conoscenza sufficiente della legge per potersi conformare. Fornisce inoltre agli individui uno strumento per valutare se vi sia stata arbitrarietà nell'esercizio del potere statale.

<sup>42</sup> Corte EDU, *The Sunday Times c. Regno Unito (n. 1)*, n. [6538/74](#), 26 aprile 1979, §§ 46 e ss.; *Rekvényi c. Ungheria*, n. [25390/94](#), 20 maggio 1999, § 34. Per quanto riguarda le condizioni di accessibilità e prevedibilità, cfr. ad esempio Corte EDU, *Kurić e altri c. Slovenia* [GC], n. [26828/06](#), 26 giugno 2012, §§ 341-349; *Amann c. Svizzera*, n. [27798/95](#), 16 febbraio 2000, § 50. La CGUE ha affermato che "il principio della certezza del diritto esige, da un lato, che le norme di diritto siano chiare e precise e, dall'altro, che la loro applicazione sia prevedibile per i soggetti dell'ordinamento, in particolare quando esse possono avere conseguenze sfavorevoli. Detto principio impone in particolare che una normativa consenta agli interessati di conoscere con esattezza la portata degli obblighi che essa impone loro e che essi possano conoscere senza ambiguità i loro diritti e i loro obblighi e regolarsi di conseguenza" (CGUE, [C-156/21](#), *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio*, 16 febbraio 2022, § 223; Cfr. in senso analogo: [C-504/19](#), *Banco de Portugal e altri*, § 51 e [C-623/22](#), *Associazione belga degli avvocati fiscalisti e altri*, 29 luglio 2024, §§ 36-45).

48. Le leggi, e le norme in generale, devono essere facilmente accessibili gratuitamente online e in una gazzetta ufficiale. Dovrebbe essere relativamente semplice reperire il testo vigente pertinente, che deve essere redatto in un linguaggio semplice, chiaro e comprensibile.<sup>43</sup>

49. Prevedibilità significa non solo che la legge deve essere pubblicata prima della sua entrata in vigore e, ove possibile, che siano prevedibili i suoi effetti giuridici e di fatto, ma anche che essa deve essere formulata con sufficiente precisione e chiarezza per consentire ai soggetti giuridici di regolare la loro condotta in conformità ad essa.<sup>44</sup>

50. Il grado preciso di prevedibilità richiesto dipende tuttavia dalla natura della legge. In particolare, in materia penale è essenziale un elevato livello di prevedibilità. L'identificazione delle aree che richiedono interventi regolatori è particolarmente difficile in un'epoca di rapidi cambiamenti tecnologici, ma resta fermo il requisito fondamentale della prevedibilità di qualsiasi intervento statale (se necessario, con la consulenza di professionisti) e di qualsiasi interferenza con i diritti riconosciuti dall'ordinamento. L'obiettivo centrale è quello di consentire a coloro che sono soggetti alla legge di regolare la propria condotta e organizzare i propri affari in modo appropriato e di garantire che l'intervento dello Stato sia necessario, proporzionato e conforme alla legge.

## 2. Stabilità e coerenza della legge

Le leggi sono stabili e coerenti?

- i. Le leggi sono stabili, nel senso che non vengono modificate frequentemente o improvvisamente senza una chiara motivazione?
- ii. Le circostanze in cui è consentito l'intervento legislativo in procedimenti pendenti sono chiaramente circoscritte e

<sup>43</sup> Ad esempio, gli atti legislativi dovrebbero essere facilmente accessibili sul sito web del parlamento o su un altro sito web ufficiale, con opzioni di ricerca semplificate, ad esempio senza dover conoscere il numero dell'atto o la fase del processo di redazione.

<sup>44</sup> Corte EDU, *The Sunday Times c. Regno Unito (n. 1)*, n. [6538/74](#), 26 aprile 1979, § 49. Cfr. anche *supra* II.A.6.vi. sull'accesso ai progetti di legge.

limitate a casi che riguardano motivi imperativi di interesse pubblico?<sup>45</sup>

iii. Le leggi sono applicate in modo coerente?

51. L'instabilità e l'incoerenza della legislazione o dell'azione del potere esecutivo possono influire sulla capacità di una persona di pianificare le proprie azioni. Tuttavia, la stabilità non è un fine in sé: la legge deve anche essere in grado di adattarsi alle mutevoli circostanze.

52. Il diritto può essere modificato, derogato e/o sviluppato, sia nella sostanza che negli effetti, attraverso la legislazione (previa adeguata discussione pubblica e preavviso, e senza pregiudicare il legittimo affidamento, cfr. II.B.4 *infra*) o, in alcune tradizioni giuridiche, attraverso lo sviluppo della giurisprudenza da parte delle giurisdizioni d'appello, in conformità ai principi riconosciuti. Sebbene in linea di principio non sia vietato al legislatore disciplinare con nuova legislazione retroattiva diritti derivanti dalla normativa previgente, qualsiasi legge con effetto retroattivo richiede uno scrutinio particolarmente rigoroso; al riguardo, il principio dello Stato di diritto e la nozione di equo processo precludono qualsiasi interferenza da parte del legislatore nell'amministrazione della giustizia volta a influenzare la risoluzione giudiziaria di una controversia, salvo che per motivi imperativi di interesse generale.<sup>46</sup> Sussistono pericoli particolari insiti nell'uso di legislazione retroattiva che incide sulla risoluzione giudiziaria di una controversia cui lo Stato è parte, tra cui quello di rendere il contenzioso inutile per il ricorrente.<sup>47</sup> Il rispetto dello Stato di diritto e la nozione di equo processo esigono che qualsiasi motivazione adottata per giustificare tali misure sia trattata con la massima cautela possibile. Questi principi sono elementi essenziali dei concetti di certezza del diritto e tutela della legittima fiducia delle parti in causa.<sup>48</sup> La legislazione che incide su un singolo caso pendente identificabile (*lex singularis*) viola il principio della separazione dei poteri e non andrebbe consentita.

---

<sup>45</sup> Corte EDU, *Vegotex International SA c. Belgio* [GC], n. [49812/09](#), 3 novembre 2022, §§ 92- 94.

<sup>46</sup> Corte EDU, *Stran Greek Refineries e Stratis Andreadis*, n. [13427/87](#), 9 dicembre 1994, §49.

<sup>47</sup> Corte EDU, *The National & Provincial Building Society, the Leeds Permanent Building Society and the Yorkshire Building Society c. Regno Unito*, nn. [21319/93](#), [21449/93](#) e [21675/93](#), 23 ottobre 1997, § 112.

<sup>48</sup> Corte EDU, *Vegotex International SA c. Belgio* [GC], n. [49812/09](#), 3 novembre 2022, §§ 92- 94.

53. Alcuni settori del diritto devono godere di una particolare stabilità. Per quanto riguarda in particolare il diritto elettorale, occorre evitare di generare la percezione che la legge venga modificata per scopi diversi dal miglioramento del sistema elettorale. Modifiche tardive e frequenti alla legislazione elettorale primaria o secondaria minano la credibilità del processo elettorale e quindi la fiducia nella democrazia.<sup>49</sup>

### 3. Certezza del diritto nelle decisioni giudiziarie

Le decisioni giudiziarie sono accessibili?

- i. Le decisioni giudiziarie sono pubblicate e facilmente accessibili al pubblico,<sup>50</sup> anche attraverso fonti online affidabili?
- ii. Le decisioni sono redatte in modo comprensibile per il pubblico e le parti coinvolte nel procedimento? Sono comunicate efficacemente e con un linguaggio semplice?
- iii. I principi in base ai quali i tribunali possono interpretare e sviluppare il diritto sono sufficientemente chiari?
- iv. È pienamente garantita la coerenza della giurisprudenza nell'intero sistema giudiziario? Esistono rimedi giurisdizionali per garantire la coerenza della giurisprudenza alle parti coinvolte nei procedimenti?
- v. Le eccezioni al requisito di accessibilità sono sufficientemente giustificate e le eventuali restrizioni alla pubblicazione (sia mediante anonimizzazione o in altro modo) sono limitate a quanto ragionevolmente necessario?

<sup>49</sup> Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), *Codice di buona condotta in materia elettorale*, II.2. Pertanto, a meno che non sia necessario per porre rimedio a una situazione contraria alle norme internazionali, quando vengono apportate modifiche in conformità con tali norme sulla base di un consenso tra il governo e l'opposizione a seguito di ampie consultazioni pubbliche o per attuare decisioni delle corti costituzionali nazionali o delle corti supreme con giurisdizione equivalente, dei tribunali internazionali o raccomandazioni di organizzazioni internazionali, gli elementi fondamentali della legge elettorale, in particolare il sistema elettorale propriamente detto, la composizione delle commissioni elettorali e la definizione dei confini delle circoscrizioni elettorali, non dovrebbero essere soggetti a modifiche meno di un anno prima delle elezioni, oppure dovrebbero essere legittimati a livello costituzionale o da una norma di rango superiore alla legge ordinaria (cfr. [CDL-AD\(2024\)027](#), *Dichiarazione interpretativa riveduta sulla stabilità della legge elettorale*).

<sup>50</sup> Corte EDU, *Fazlyiski c. Bulgaria*, n. [40908/05](#), 16 aprile 2013, §§ 64-70, in particolare § 65; *Ryakib Biryukov c. Russia*, n. [14810/02](#), 17 gennaio 2008, §§ 30 e ss.; *Kononov c. Lettonia*, n. [36376/04](#), 17 maggio 2010, § 185.

54. Poiché in alcune tradizioni giuridiche le decisioni giudiziarie possono costituire fonte di diritto e in altre interpretare e chiarire leggi, la loro accessibilità rientra nella certezza del diritto. Limitazioni possono essere giustificate al fine di proteggere i diritti individuali, ad esempio quelli dei minori nei procedimenti penali. Le decisioni giudiziarie dovrebbero quindi essere redatte in un linguaggio chiaro e comprensibile e dovrebbero essere coerenti con la giurisprudenza rilevante.<sup>51</sup> Dovrebbero inoltre essere comunicate in modo facilmente comprensibile al pubblico, attraverso mezzi facilmente accessibili e conformi alle pratiche di comunicazione contemporanee.

55. L'applicazione uniforme delle leggi rafforza la percezione pubblica di equità e giustizia e la fiducia nell'amministrazione della giustizia. Indipendentemente dal fatto che i precedenti giurisprudenziali siano considerati una fonte del diritto o meno, o che siano vincolanti o meno, il richiamo ai precedenti è uno strumento di grande rilievo per i giudici sia nei paesi di common law che in quelli di civil law.<sup>52</sup> I principi in base ai quali i tribunali possono interpretare e sviluppare il diritto devono essere sufficientemente chiari.

#### **4. Principi fondamentali della certezza del diritto: legittimo affidamento, irretroattività, *nullum crimen et nulla poena sine lege*, *res judicata* e *ne bis in idem***

Sono rispettati i principi fondamentali della certezza del diritto?

- i. È garantito il rispetto del principio del legittimo affidamento?
- ii. È garantito il rispetto della *res judicata* (definitività delle sentenze)?<sup>53</sup>
- iii. Le decisioni giudiziarie definitive possono essere oggetto di revisione? Le condizioni che consentono la revisione di

<sup>51</sup> Esistono naturalmente altre ragioni per garantire la coerenza e la chiarezza delle sentenze, in particolare la necessità di comprendere il ragionamento del tribunale ai fini del riesame/ricorso.

<sup>52</sup> CCJE, [Parere n. 20 \(2017\)](#) sul ruolo dei tribunali in relazione all'applicazione uniforme della legge, Conclusioni e raccomandazioni principali (a) e (b).

<sup>53</sup> Articolo 4 Protocollo 7 CEDU, articolo 14.7 ICCPR, articolo 8.4 ACHR (in materia penale); sul rispetto del principio della *res judicata*, cfr. *ad esempio* Corte EDU, *Brumărescu c. Romania*, n. [28342/95](#), 28 ottobre 1999, § 62; *Kulkov e altri c. Russia*, nn. [25114/03](#), [11512/03](#), [9794/05](#), [37403/05](#), [13110/06](#), [19469/06](#), [42608/06](#), [44928/06](#), [44972/06](#) e [45022/06](#), 8 gennaio 2009, § 27; *Duca c. Moldova*, n. [75/07](#), 3 marzo 2009, § 32. La Corte considera il

decisioni giudiziarie definitive sono chiare e rigorosamente definite?

- iv. In che misura vige un divieto generale di retroattività delle leggi (al di fuori della materia penale)? Esistono eccezioni e, in tal caso, a quali condizioni?
- v. Per quanto riguarda in particolare la materia penale: è vietata la retroattività della legge penale? Si applicano i principi *nullum crimen sine lege* (nessun reato senza legge) e *nulla poena sine lege* (nessuna pena senza legge)? È riconosciuto e rispettato il principio di proporzionalità delle pene e delle sanzioni? È garantito il rispetto del principio *ne bis in idem* (divieto di doppio giudizio per il medesimo fatto)?

56. Il principio del legittimo affidamento è parte del più generale principio della certezza del diritto. Esso esprime l'idea che le autorità pubbliche, incluse quelle giudiziarie, dovrebbero rispettare non solo la legge, ma anche le assicurazioni fornite e l'affidamento da esse indotto. Secondo la dottrina del legittimo affidamento, coloro che agiscono in buona fede sulla base della legge vigente non dovrebbero vedere frustrato il loro affidamento. Questa dottrina si applica non solo alla legge, ma anche alle singole decisioni dell'autorità pubblica e alle decisioni giudiziarie. Quest'ultimo requisito non deve compromettere la capacità dei giudici di mutare l'orientamento giurisprudenziale; tali mutamenti devono però essere prevedibili.<sup>54</sup> Va tuttavia sottolineato che il principio del legittimo affidamento non è assoluto e può non applicarsi in tutte le situazioni nelle quali, ad esempio, si verificano circostanze impreviste e sono in gioco interessi pubblici fondamentali. Inoltre, alcune categorie di interessi giuridici sono intrinsecamente soggette a cambiamenti (ad esempio, l'entità del diritto alle prestazioni sociali, le politiche fiscali).

---

rispetto del principio della *res judicata* come un aspetto della certezza del diritto. Cfr. *Marckx c. Belgio*, n. [6833/74](#), 13 giugno 1979, § 58.

<sup>54</sup> La CGUE ha affermato che "il diritto di far valere il principio della tutela del legittimo affidamento presuppone che all'interessato siano state fornite, da parte delle autorità competenti dell'Unione, assicurazioni precise, incondizionate e concordanti, provenienti da fonti autorizzate ed affidabili" (CGUE, [C-349/17](#), *Eesti Pagar A.S.*, 5 marzo 2019, § 97; Cfr. anche: [C-416/24](#) e [C-417/24](#), *On Air Media Professionals*, 9 ottobre 2025, §§ 60- 67). Nella giurisprudenza della Corte EDU, la dottrina delle "legittime aspettative" (*legitimate expectations*) si applica essenzialmente alla tutela della proprietà garantita dall'articolo 1 del primo protocollo aggiuntivo alla CEDU: cfr. ad esempio Corte EDU, *Anhaeuser-Busch Inc. c. Portogallo* [GC], n. [73049/01](#), 11 gennaio 2007, § 65; *Gratzinger e Gratzingerova c. Repubblica Ceca* [GC] (dec.), n. [39794/98](#), 10 luglio 2002, §§ 68 e ss.; *The National & Provincial Building Society, the Leeds Permanent Building Society and the Yorkshire Building Society c. Regno Unito*, nn. [21319/93](#), [21449/93](#) e [21675/93](#), 23 ottobre 1997, §§ 62 e ss.

57. Il principio della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento comporta anche l'obbligo per il legislatore di prevedere, salvo circostanze eccezionali, un periodo di tempo ragionevole tra la pubblicazione ufficiale della legge e la sua entrata in vigore (*vacatio legis*). Ciò è particolarmente necessario nel caso di riforme significative in vari settori della vita pubblica (ad esempio, attività imprenditoriali, istruzione, assistenza sociale e sanitaria, fiscalità).

58. La *res judicata* (definitività delle sentenze) implica che, una volta che un ricorso è stato definitivamente deciso, non sono più esperibili ulteriori ricorsi. Le sentenze definitive devono essere rispettate, a meno che non vi siano motivi validi per la loro revisione.<sup>55</sup> In linea di principio, una deroga alla *res judicata* è giustificata solo quando resa necessaria da circostanze di carattere sostanziale e imperativo.<sup>56</sup> Né la Corte EDU né la CGUE impongono l'obbligo di riaprire procedimenti ormai definiti dei tribunali nazionali per dare esecuzione alle proprie sentenze.<sup>57</sup> Tuttavia, in determinate circostanze, ad esempio nel contesto del ripristino dello Stato di diritto, l'obbligo di eseguire le sentenze dei tribunali internazionali potrebbe giustificare una deroga al principio della *res judicata*. Sarà tuttavia essenziale predisporre garanzie idonee ad assicurare un adeguato bilanciamento tra i principi in gioco (ossia il diritto a un equo processo dinanzi a un tribunale indipendente e il principio della *res judicata* come elemento del diritto alla certezza del diritto) (cfr. II.H.1 *infra* sul ripristino dello Stato di diritto).<sup>58</sup>

59. Le persone devono essere informate con anticipo delle conseguenze del loro comportamento. Ciò presuppone la prevedibilità<sup>59</sup> e la non retroattività, in particolare, della legge penale.<sup>60</sup> Il principio di irretroattività si applica a tutte le sanzioni di natura penale (cfr. II.C.2, *infra* sulle

---

<sup>55</sup> Cfr. Il Consiglio d'Europa e lo Stato di diritto - Una panoramica, [CM\(2008\)170](#), 21 novembre 2008, paragrafo 48.

<sup>56</sup> Corte EDU, *Moreira Ferreira c. Portogallo* (n. 2) [GC], n. [19867/12](#), 11 luglio 2017, § 62.

<sup>57</sup> *Ibid.*, § 91; cfr. anche CGUE, [C-620/17](#), *Hochtief Solutions AG Magyarországi Fióktelepe*, §§ 55-56.

<sup>58</sup> Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2024\)029](#), *Polonia - Parere congiunto della Commissione di Venezia e della Direzione generale Diritti umani e Stato di diritto sugli standard europei che regolano lo status dei giudici*, paragrafi 41-45; [CDL-AD\(2024\)035](#), *Polonia - Parere sul progetto di emendamenti costituzionali riguardanti il Tribunale costituzionale e due leggi sul Tribunale costituzionale*, paragrafi 39 e ss.

<sup>59</sup> Cfr. *supra* II.B.1. sull'accessibilità e la prevedibilità della legge.

<sup>60</sup> Il principio di irretroattività non si applica quando la nuova legislazione pone gli individui in una posizione più favorevole. La Corte EDU ritiene che l'articolo 7 della CEDU includa il principio della retroattività della legge penale più favorevole: cfr. *Scoppola c. Italia* (n. 2) [GC], n. [10249/03](#), 17 settembre 2009, § 109.

garanzie procedurali).<sup>61</sup> Nel diritto civile e amministrativo, la retroattività può incidere negativamente sui diritti e sugli interessi giuridici. Tuttavia, al di fuori dell'ambito penale, una limitazione retroattiva dei diritti degli individui o l'imposizione di nuovi obblighi può essere ammissibile, ma solo se nell'interesse pubblico e in conformità con il principio di proporzionalità (anche temporale).<sup>62</sup> Il legislatore non dovrebbe poter interferire con l'applicazione della normativa vigente da parte dei tribunali nei casi pendenti.

60. *Nullum crimen, nulla poena sine lege* (nessun reato, nessuna pena senza legge) incarna i principi secondo cui solo la legge può definire un reato e prescrivere una pena, la quale non può essere applicata retroattivamente, e che il diritto penale non deve essere interpretato a svantaggio dell'imputato. Devono essere previste garanzie efficaci contro l'arbitrarietà dell'azione penale, della condanna e della pena.<sup>63</sup> Il principio di proporzionalità riveste particolare importanza qualora vengano irrogate sanzioni, anche di natura amministrativa o civile.<sup>64</sup>

61. La Corte EDU ha esaminato numerosi casi riguardanti il perseguimento dei ricorrenti per due diverse fattispecie giuridiche relative agli stessi fatti, il più delle volte in relazione a reati fiscali. In particolare, ha concluso che non sussiste duplicazione se due procedimenti – amministrativo e penale – sono sufficientemente connessi nella sostanza e nel tempo, in quanto formano un insieme coerente. Tuttavia, il principio del *ne bis in idem* (il divieto di doppio giudizio per il medesimo fatto) è violato quando i due procedimenti sono distanziati nel tempo e

---

<sup>61</sup> Corte EDU, *Engel e altri c. Paesi Bassi*, nn. [5100/71](#), [5101/71](#), [5102/71](#), [5354/72](#) e [5370/72](#), 8 giugno 1976, §§ 82-83. Cfr. anche: *Nicoleta Gheorghe c. Romania*, n. [23470/05](#), 3 aprile 2012, §§ 25-26; *Balsytė-Lideikienė c. Lituania*, n. [72596/01](#), 4 novembre 2008, §§ 56-61; *Lutz c. Germania*, n. [9912/82](#), 25 agosto 1987, §§ 54-55; *Öztürk c. Germania*, n. [8544/79](#), 21 febbraio 1984, § 49.

<sup>62</sup> Eccezioni al principio di irretroattività possono essere accettate in materia finanziaria e fiscale quando è in gioco l'interesse pubblico (cfr. anche *supra* II.B.2.ii).

<sup>63</sup> Corte EDU, *S.W. c. Regno Unito*, n. [20166/92](#), 22 novembre 1995, § 34; *C.R. c. Regno Unito*, n. [20190/92](#), 22 novembre 1995, § 32; *Del Río Prada c. Spagna* [GC], n. [42750/09](#), 21 ottobre 2013, § 77; *Vasiliauskas c. Lituania* [GC], n. [35343/05](#), 20 ottobre 2015, § 153. Cfr. anche: Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2020\)005](#), *Armenia – Memoria Amicus curiae per la Corte costituzionale dell'Armenia relativa all'articolo 300.1 del codice penale*, paragrafi 46- 47.

<sup>64</sup> Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2025\)037](#), *Armenia – Memoria Amicus curiae sulla compatibilità dell'articolo 236 del codice penale con gli standard europei in materia di certezza del diritto*, paragrafo 16. Esistono altre giustificazioni, oltre al principio della certezza del diritto, per i principi del *nullum crimen* e della proporzionalità nella determinazione della pena e, naturalmente, altri importanti principi di diritto penale (come *l'ultima ratio*, che indica che il diritto penale deve essere considerato come ultimo strumento) che dovrebbero essere rispettati, ma per ragioni diverse dalla certezza del diritto.

rappresentano due processi di raccolta e valutazione delle prove in gran parte indipendenti.<sup>65</sup>

## 5. Certezza del diritto e nuove tecnologie

Esistono meccanismi che garantiscono che i sistemi di IA utilizzati dalle autorità pubbliche rispettino i principi di certezza del diritto?

- i. È pienamente garantito il diritto a essere informati quando un sistema di IA è utilizzato dalle autorità pubbliche?
- ii. È pienamente garantito il rispetto dei requisiti tecnici minimi che il sistema di IA deve soddisfare? In particolare, i sistemi di IA utilizzati dalle autorità pubbliche sono tenuti a soddisfare i requisiti minimi di affidabilità,<sup>66</sup> sicurezza informatica e trasparenza?<sup>67</sup>
- iii. Esistono sistemi di verificabilità e certificazione algoritmica?
- iv. La legge prevede ulteriori meccanismi per garantire che i sistemi di IA rispettino i corollari derivanti dalla certezza del diritto?

62. La certezza del diritto richiede che i cittadini possano prevedere come sarà applicata la legge, in modo da poter anticipare le conseguenze del loro comportamento e garantire che il loro legittimo affidamento non sia ingiustificatamente frustrato. Quando un'autorità pubblica introduce un sistema di IA, il suo utilizzo dovrebbe garantire che i risultati generati dal sistema soddisfino questi requisiti specifici, in particolare per quanto riguarda (1) la consapevolezza che la decisione è presa da uno strumento di IA;<sup>68</sup> (2) la certezza che il risultato sia conforme alla legge; (3) la

<sup>65</sup> Corte EDU, *A e B c. Norvegia* [GC], nn. [24130/11](#) e [29758/11](#), 15 novembre 2016, §§ 117-134, come applicato più recentemente in *Jóhannesson e altri c. Islanda*, n. [22007/11](#), 18 maggio 2017, §§ 49-56.

<sup>66</sup> L'affidabilità si riferisce al "ruolo che devono svolgere le norme, le specifiche tecniche, le tecniche di garanzia e i sistemi di conformità nella valutazione e nella verifica dell'affidabilità dei sistemi di intelligenza artificiale e nella documentazione e comunicazione trasparente delle prove relative a tale processo" ([Relazione esplicativa alla Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sull'intelligenza artificiale](#), paragrafo 84).

<sup>67</sup> Il termine "trasparenza algoritmica" (*algorithmic transparency*) è spesso utilizzato per descrivere la trasparenza quanto allo scopo, alla struttura e alle azioni sottostanti di un sistema basato su algoritmi ([Relazione esplicativa alla Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sull'intelligenza artificiale](#), paragrafo 58); OCSE, [Raccomandazione del Consiglio sull'IA](#), IV.1.3 sulla trasparenza e la spiegabilità.

<sup>68</sup> L'articolo 15, paragrafo 2, della [Convenzione quadro sull'intelligenza artificiale](#), ad esempio, stabilisce che le parti "cercano di garantire che, a seconda del contesto, le persone che

possibilità di prevedere i possibili risultati che uno strumento di IA può produrre. Ciò implica la necessità che i sistemi di IA soddisfino alcuni requisiti tecnici specifici prima che possano essere utilizzati dalle autorità pubbliche, come quelli elencati nella domanda (ii).

63. I principi tecnici a garanzia della certezza del diritto sono l'affidabilità (che comprende robustezza, accuratezza, rendimento e altri prerequisiti relativi ai dati)<sup>69</sup>, la sicurezza informatica (sicurezza e protezione)<sup>70</sup> e la trasparenza (che comprende spiegabilità<sup>71</sup> e interpretabilità<sup>72</sup>).

64. I requisiti tecnici devono essere integrati da meccanismi che garantiscano la verificabilità e la certificazione dei sistemi di IA, sia direttamente da parte delle autorità pubbliche o tramite terze parti fidate (agenzie, registri, certificazioni) in grado di confermare la conformità a tali requisiti tecnici.

---

interagiscono con sistemi di intelligenza artificiale siano informate del fatto che stanno interagendo con tali sistemi piuttosto che con un essere umano”.

<sup>69</sup> Questi requisiti si riferiscono alla capacità di un sistema di IA di mantenere prestazioni stabili e accurate in diverse situazioni, anche in presenza di dati rumorosi, scenari imprevisi o tentativi di inganno. Altri prerequisiti funzionali sono “la qualità e l'accuratezza dei dati, l'integrità dei dati, la sicurezza dei dati e la sicurezza informatica. Le norme, i requisiti, i sistemi di garanzia e di conformità pertinenti possono coprire questi elementi come condizione preliminare per costruire con successo una fiducia pubblica fondata nelle tecnologie di intelligenza artificiale” ([Relazione esplicativa alla Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sull'intelligenza artificiale](#), paragrafo 85). Cfr. anche: OCSE, [Raccomandazione del Consiglio sull'IA](#), IV.1.4.

<sup>70</sup> Questo principio mira a “garantire che, come qualsiasi altro software, i sistemi di intelligenza artificiale siano “sicuri e protetti fin dalla progettazione”, il che significa che gli attori rilevanti nel campo dell'intelligenza artificiale dovrebbero considerare la sicurezza e la protezione come requisiti fondamentali, non solo come caratteristiche tecniche. Essi dovrebbero dare priorità alla sicurezza e alla protezione durante l'intero ciclo di vita del sistema di intelligenza artificiale” ([Relazione esplicativa alla Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sull'intelligenza artificiale](#), paragrafo 87).

<sup>71</sup> Il termine “spiegabilità” si riferisce alla capacità di fornire, compatibilmente con la fattibilità tecnica e tenendo conto dello stato dell'arte generalmente riconosciuto, spiegazioni sufficientemente comprensibili sul motivo per cui un sistema di intelligenza artificiale fornisce informazioni, produce previsioni, contenuti, raccomandazioni o decisioni... In tali casi, la trasparenza potrebbe, ad esempio, assumere la forma di un elenco di fattori che il sistema di intelligenza artificiale prende in considerazione quando fornisce informazioni o prende una decisione” ([Relazione esplicativa alla Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sull'intelligenza artificiale](#), paragrafo 60). Cfr. anche OCSE, [Raccomandazione del Consiglio sull'IA](#), IV.1.3.

<sup>72</sup> L'interpretabilità “si riferisce alla capacità di comprendere come un sistema di intelligenza artificiale formula le sue previsioni o decisioni o, in altre parole, alla misura in cui i risultati dei sistemi di intelligenza artificiale possono essere resi accessibili e comprensibili sia agli esperti che ai non esperti. Ciò implica rendere comprensibili e accessibili agli utenti umani, compresi gli sviluppatori, i portatori di interesse, gli utenti finali e le persone interessate, il funzionamento interno, la logica e i processi decisionali dei sistemi di intelligenza artificiale” ([Relazione esplicativa alla Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sull'intelligenza artificiale](#), paragrafo 61).

## C. Prevenzione dell'abuso di potere<sup>73</sup>

### 1. Garanzie generali

Esistono garanzie giuridiche contro l'arbitrarietà e l'abuso di potere da parte delle autorità pubbliche, in particolare quelle amministrative? I concetti di arbitrarietà e abuso di potere sono chiaramente definiti?

- i. Tali garanzie sono stabilite in fonti giuridiche vincolanti (ad esempio costituzione, leggi scritte, giurisprudenza interna e internazionale)?
- ii. Esistono meccanismi per prevenire, correggere e sanzionare l'abuso o l'uso improprio dei poteri pubblici?
- iii. Esistono chiare limitazioni giuridiche all'esercizio del potere discrezionale da parte delle autorità pubbliche?<sup>74</sup>
- iv. È garantito che i principi giuridici sostanziali generali, quali eguaglianza, proporzionalità e tutela del legittimo affidamento, si applichino all'azione e al processo decisionale pubblico/amministrativo?
- v. Esiste un sindacato giurisdizionale sull'esercizio del potere?
- vi. Esiste una vigilanza dell'azione pubblica/amministrativa da parte di un'istituzione sul modello del difensore civico?<sup>75</sup>

<sup>73</sup> La protezione contro l'arbitrarietà è stata menzionata dalla Corte EDU in diversi casi. Oltre a quelli citati nella nota seguente, cfr. ad esempio *Husayn (Abu Zubaydah) c. Polonia*, n. [7511/13](#), 24 luglio 2014, § 521 e segg.; *Hassan c. Regno Unito* [GC], n. [29750/09](#), 16 settembre 2014, § 106; *Georgia c. Russia (I)*, n. [13255/07](#), 3 luglio 2014, § 182 e segg. (articolo 5 CEDU); *Ivinović c. Croazia*, n. [13006/13](#), 18 settembre 2014, § 40 (articolo 8 CEDU). Per la CGUE, cfr. ad esempio *Hoechst c. Commissione*, cause riunite [46/87 e 227/88](#), 21 settembre 1989, § 19; *Orange c. Commissione europea*, [T-402/13](#), 25 novembre 2014, § 89. Sui limiti dei poteri discrezionali, cfr. l'appendice alla raccomandazione [CM/Rec\(2007\)7](#) del Consiglio d'Europa sulla buona amministrazione, articolo 2.4 ("Principio di legittimità"): "[Le autorità pubbliche] esercitano i loro poteri solo se i fatti accertati e la legge applicabile le autorizzano a farlo e esclusivamente per lo scopo per cui sono stati loro conferiti".

<sup>74</sup> Il Consiglio d'Europa e lo Stato di diritto - Una panoramica, [CM\(2008\)170](#), 21 novembre 2008, paragrafo 46; Corte EDU, *Malone c. Regno Unito*, n. [8691/79](#), 2 agosto 1984, § 68; *Segerstedt-Wiberg e altri c. Svezia*, n. [62332/00](#), 6 giugno 2006, § 76 (articolo 8). La complessità della società moderna implica che ai funzionari pubblici debba essere concesso un potere discrezionale. Il principio secondo cui le autorità pubbliche devono sforzarsi di essere obiettive ("sachlich") in diversi Stati, come la Svezia e la Finlandia, va oltre il semplice divieto di trattamento discriminatorio ed è considerato un fattore importante per rafforzare la fiducia nella pubblica amministrazione e nel capitale sociale.

<sup>75</sup> Cfr. a questo proposito: Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2019\)005](#), *Principi sulla protezione e la promozione dell'istituzione del difensore civico* ("Principi di Venezia").

65. Lo Stato di diritto in quanto tale mira a controllare il potere delle autorità pubbliche e, in misura crescente, anche quello degli attori privati. In questo caso l'attenzione si concentra principalmente sull'abuso di potere da parte delle autorità amministrative. Tuttavia, come indicato al punto II.A.3 *supra*, quando funzioni pubbliche sono esercitate da attori privati, dovrebbero essere previste garanzie contro l'abuso di potere analoghe a quelle previste per le autorità pubbliche.

66. È contrario allo Stato di diritto che la discrezionalità dell'esecutivo e dell'amministrazione sia priva di vincoli. Di conseguenza, la legge deve indicare la portata di tale potere discrezionale, come forma di protezione dall'arbitrarietà.

67. Dovrebbero essere previsti principi sostanziali generali (quali l'eguaglianza, la proporzionalità e la tutela del legittimo affidamento - cfr. II.B.4 *supra*) che limitino anche la discrezionalità delle autorità pubbliche.

## 2. Garanzie procedurali

Esistono garanzie procedurali contro l'arbitrarietà e l'abuso di potere da parte delle autorità pubbliche?

- i. Le autorità pubbliche sono tenute a rispettare il principio dell'*audi alteram partem* ("ascolta l'altra parte")? Il mancato rispetto di tale principio costituisce un motivo valido per impugnare in giudizio le decisioni amministrative?
- ii. La legge facilita o, almeno, consente lo svolgimento di consultazioni pubbliche prima che vengano prese decisioni amministrative discrezionali che incidono su un elevato numero di persone?
- iii. La mancata motivazione costituisce un valido motivo per impugnare in giudizio tali decisioni?
- iv. Esiste un meccanismo che assicuri la responsabilità giuridica dei soggetti responsabili delle decisioni amministrative e di diritto pubblico?
- v. Se la decisione amministrativa si basa su un sistema di IA, è garantita una spiegazione dei motivi per cui il sistema di IA sceglie una particolare soluzione? È chiaro su chi ricada la responsabilità (sia esso un soggetto pubblico o privato) se il sistema non funziona correttamente? È chiaro quali aspetti

della decisione sono demandati al sistema e quali alla volontà umana?

- vi. La legge prevede adeguate garanzie procedurali ivi comprese le garanzie dell'equo processo e l'accesso a un ricorso effettivo, in caso di misure amministrative che sostanzialmente equivalgono alla determinazione di un'accusa penale (indipendentemente dalla classificazione di tali misure amministrative nel diritto interno)?

68. Dovrebbero essere previste garanzie procedurali volte a prevenire l'abuso del potere discrezionale, quali il rispetto del principio dell'*audi alteram partem* ("ascolta l'altra parte"), che implica che le persone interessate da una decisione abbiano la possibilità di essere ascoltate.

69. Come elemento chiave della governance democratica, per le decisioni amministrative discrezionali che incidono su un elevato numero di persone, ad esempio in materia urbanistica o in ambito ambientale, dovrebbero essere agevolate le consultazioni pubbliche, al fine di garantire che le decisioni finali beneficino dei pareri di un'ampia gamma di parti interessate, contribuendo così a creare le basi del sostegno sociale.

70. In linea di principio, l'obbligo di motivazione si applica anche alle decisioni amministrative.<sup>76</sup> Esistono tuttavia dei limiti a tale obbligo, che, in sostanza, consente a una persona interessata da una determinata decisione di conoscere i motivi per cui essa è stata adottata oppure, nel contesto di un procedimento giudiziario, i motivi per cui abbia vinto o perso. Come ha affermato la Corte EDU, "l'obbligo [del tribunale] di motivare non richiede una risposta dettagliata a ogni argomento avanzato dal ricorrente, ma solo una risposta specifica ed esplicita agli argomenti determinanti per l'esito del procedimento".<sup>77</sup>

71. Qualsiasi potere discrezionale deve essere sottoposto a sindacato giurisdizionale o ad altra forma di sindacato indipendente. I mezzi di ricorso disponibili dovrebbero essere chiari e facilmente accessibili. Può

---

<sup>76</sup> Cfr. ad esempio l'articolo 41, paragrafo 2, lettera c), della [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#). Cfr. anche II.F.3.v *infra* sull'equo processo.

<sup>77</sup> Corte EDU, *Melgarejo Martinez de Abellanosa c. Spagna*, n. [11200/19](#), 14 dicembre 2021, § 41.

essere inoltre opportuno prevedere la possibilità di ricorrere davanti a un difensore civico o ad altra forma di giurisdizione non contenziosa.

72. I responsabili delle decisioni amministrative e di diritto pubblico dovrebbero essere giuridicamente chiamati a risponderne.

73. Il processo decisionale algoritmico e l'uso dell'IA pongono nuove questioni relative allo Stato di diritto. Il principio di responsabilità risulta essenziale quando i sistemi di IA svolgono un ruolo di primo piano nelle decisioni delle autorità pubbliche (in particolare quando si tratta dell'uso dell'IA nel sistema giudiziario, cfr. II.F.4 *infra*). Questo richiede una chiara spiegazione dei motivi per cui il sistema formula una determinata raccomandazione. Solo se tali motivi sono comunicati e possono essere compresi dai cittadini sarà possibile per gli interessati presentare reclamo alle autorità competenti.<sup>78</sup> Il principio di responsabilità “sottolinea inoltre la necessità di linee di responsabilità chiare”.<sup>79</sup> È necessario chiarire chi è responsabile se qualcosa va storto nell'utilizzo dell'IA, con procedure per determinare chi (attore pubblico o privato) sia responsabile di eventuali illeciti commessi da un sistema di IA utilizzato dalle autorità pubbliche,<sup>80</sup> ma anche fornire informazioni sufficienti alla persona interessata per identificare e contestare le decisioni prese o raccomandate da un sistema di IA.<sup>81</sup> Nel definire l'*accountability* e la responsabilità per l'uso dei sistemi di IA, è importante chiarire quali aspetti di una decisione pubblica siano il risultato del lavoro automatizzato del sistema di IA e quali aspetti dipendano dalle decisioni prese dagli esseri umani. È essenziale prevedere una formazione specifica sull'uso dei sistemi di IA da parte del personale della pubblica amministrazione.

74. Secondo la giurisprudenza della Corte EDU, le misure amministrative che sostanzialmente equivalgono alla determinazione di un'accusa

---

<sup>78</sup> OCSE, [Raccomandazione del Consiglio sull'IA](#), IV.1.5.

<sup>79</sup> [Relazione esplicativa alla Convenzione quadro sull'intelligenza artificiale](#), paragrafo 68.

<sup>80</sup> *Ibid.*: “In altre parole, tutti gli attori responsabili delle attività nell'ambito del ciclo di vita dei sistemi di intelligenza artificiale, indipendentemente dal fatto che si tratti di organizzazioni pubbliche o private, devono essere soggetti al quadro normativo, alle norme giuridiche e ad altri meccanismi appropriati esistenti in ciascuno Stato parte, in modo da consentire un'efficace attribuzione di responsabilità applicata al contesto dei sistemi di intelligenza artificiale”.

<sup>81</sup> *Ibid.*, paragrafo 69: “Il principio di responsabilità e rendicontazione è inseparabile dal principio di trasparenza e vigilanza, poiché i meccanismi di trasparenza e vigilanza consentono *accountability* e attribuzione di responsabilità rendendo più chiaro il funzionamento dei sistemi di intelligenza artificiale e i risultati che producono. Quando le parti interessate comprendono i processi e gli algoritmi sottostanti, diventa più facile tracciare e attribuire la responsabilità in caso di impatti negativi sui diritti umani, sulla democrazia o sullo Stato di diritto, comprese le violazioni dei diritti umani”.

penale sono soggette alle garanzie dell'equo processo, indipendentemente dalla loro classificazione nel diritto interno.<sup>82</sup>

### 3. Corruzione<sup>83</sup> e conflitti di interesse

Esistono misure adeguate per prevenire e combattere la corruzione?

- i. Nell'esercizio di funzioni pubbliche, esistono norme di condotta specifiche applicabili ai funzionari pubblici per prevenire la corruzione? Il mancato rispetto di tali misure è soggetto a sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive?
- ii. Sono state adottate misure preventive più specifiche nei settori esposti ad alto rischio di corruzione?
- iii. La corruzione e i reati connessi alla corruzione sono stati criminalizzati in conformità con gli standard internazionali? Tali reati sono soggetti a sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive? È possibile applicare misure accessorie in caso di condanna per corruzione o reati connessi?
- iv. Tutte le categorie di funzionari pubblici sono soggette alle misure preventive e penali di cui sopra? Alcune categorie di funzionari pubblici sono soggette a misure aggiuntive, quali la dichiarazione periodica di redditi, beni e interessi e/o ulteriori adempimenti all'inizio e alla fine del loro mandato o incarico pubblico?
- v. Gli organismi responsabili della lotta alla corruzione e della salvaguardia dell'integrità del settore pubblico dispongono di risorse umane e finanziarie adeguate e, ove opportuno, di poteri investigativi e di un livello adeguato di specializzazione? Tali organismi godono di sufficiente

<sup>82</sup> Corte EDU, *Nicoleta Gheorghe c. Romania*, n. [23470/05](#), 3 aprile 2012, §§ 25-26; *Balsytė-Lideikienė c. Lituania*, n. [72596/01](#), 4 novembre 2008, §§ 56-61; *Lutz c. Germania*, n. [9912/82](#), 25 agosto 1987, §§ 54-55; *Öztürk c. Germania*, n. [8544/79](#), 21 febbraio 1984, § 49; *Engel e altri c. Paesi Bassi*, nn. [5100/71](#), [5101/71](#), [5102/71](#), [5354/72](#) e [5370/72](#), 8 giugno 1976, §§ 82- 83.

<sup>83</sup> Cfr. Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), [Lezioni apprese dai tre cicli di valutazione \(2000-2010\) - Articoli tematici](#); [Relazione sulle tendenze e conclusioni del quarto ciclo di valutazione nel campo della prevenzione della corruzione di parlamentari, giudici e pubblici ministeri](#) (2017); [Relazione sui principi chiave, le tendenze e le sfide del quinto ciclo di valutazione nel campo dei governi centrali \(funzioni esecutive di alto livello\) e delle forze dell'ordine](#) (2025).

indipendenza operativa dal potere esecutivo e dal legislatore?

- vi. Esistono misure per incoraggiare la denuncia di atti di corruzione, in particolare leggi e politiche a tutela degli informatori (*whistle-blowers*), nonché linee telefoniche dedicate e altre misure volte a rendere gli organismi anticorruzione accessibili ai cittadini?
- vii. Lo Stato si conforma ai risultati del monitoraggio internazionale in questo campo? Lo Stato stesso valuta l'efficacia delle sue politiche anticorruzione e adotta adeguate misure correttive quando necessario? Vengono intraprese azioni contro i fenomeni che minano l'efficacia o l'integrità degli sforzi anticorruzione?<sup>84</sup>

75. La corruzione mina la fiducia dei cittadini, indebolisce le istituzioni e conduce all'arbitrarietà e all'abuso di potere. Inoltre, la corruzione può compromettere l'applicazione equa della legge. Essa mina quindi le fondamenta stesse dello Stato di diritto. Sebbene tutti e tre i poteri siano interessati, la corruzione rappresenta una particolare minaccia per il sistema giudiziario, le autorità requirenti e le forze dell'ordine, che svolgono un ruolo fondamentale nel garantire l'efficacia degli sforzi anticorruzione. L'effettiva conformità e la concreta attuazione delle misure preventive e punitive, come previsto da una pluralità di convenzioni internazionali e altri strumenti, sono essenziali nella lotta alla corruzione.<sup>85</sup>

76. Dal punto di vista della prevenzione, norme di condotta specifiche<sup>86</sup> dovrebbero applicarsi a tutte le categorie di funzionari pubblici (ad esempio, dipendenti pubblici, funzionari eletti e nominati a livello statale e locale, giudici, pubblici ministeri, ecc.) coprendo: 1) la promozione dell'integrità nella vita pubblica (imparzialità e neutralità, ecc.); 2) doni e

---

<sup>84</sup> Ad esempio: manipolazione del processo legislativo, inosservanza e mancata esecuzione delle decisioni e delle sanzioni dei tribunali, immunità, interferenza con gli sforzi di contrasto della corruzione e di altri organismi responsabili, comprese intimidazioni politiche, strumentalizzazione di alcune istituzioni pubbliche, intimidazioni nei confronti di giornalisti e membri della società civile che denunciano casi di corruzione.

<sup>85</sup> [Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione](#); Consiglio d'Europa, [Convenzione penale sulla corruzione](#) (CETS 173); cfr. anche la [Convenzione civile sulla corruzione](#) (CETS 174), [il Protocollo aggiuntivo alla Convenzione penale sulla corruzione](#) (CETS 191), la Raccomandazione [CM/Rec\(2000\)10](#) sui codici di condotta dei funzionari pubblici, la Risoluzione [CM/Res \(97\)24](#) sui venti principi guida per la lotta alla corruzione.

<sup>86</sup> Tali norme di condotta dovrebbero includere disposizioni relative al monitoraggio di tali norme e alla loro applicazione. Cfr.: GRECO, Codici di condotta per i funzionari pubblici: conclusioni e raccomandazioni del GRECO, [Greco\(2019\)5](#).

altri benefici; 3) l'uso delle risorse pubbliche; 4) l'uso di informazioni non destinate al pubblico; 5) i contatti con terzi e persone che cercano di influenzare il processo decisionale pubblico (ivi compresi quello di governo e quello parlamentare); e 6) i conflitti di interesse. Questi ultimi possono verificarsi quando un funzionario pubblico ha un interesse privato (che può coinvolgere una terza persona, ad esempio un parente o il coniuge) che può influenzare, o dare l'impressione di influenzare l'imparzialità e l'obiettività nell'esercizio delle sue funzioni.<sup>87</sup> Al fine di prevenire e gestire tali conflitti di interesse, i funzionari pubblici dovrebbero essere soggetti a norme che identifichino gli incarichi e le attività incompatibili con la loro carica pubblica, regole sulla dichiarazione preventiva dei conflitti di interesse e norme di ricasazione in caso di conflitto di interesse effettivo, potenziale o percepito. La legislazione e la regolamentazione in materia di lobbying<sup>88</sup> e il controllo del finanziamento delle campagne elettorali svolgono un ruolo importante nella prevenzione e nella gestione dei conflitti di interesse. Inoltre, alcune categorie di funzionari (ad esempio, i funzionari di alto rango o coloro che lavorano in settori in cui i rischi di corruzione sono considerati elevati) dovrebbero essere soggetti a norme più severe, quali l'obbligo di divulgare il proprio reddito, il proprio patrimonio e i propri interessi (con l'obbligo di sottoporre le relazioni di divulgazione a un livello adeguato di verifica), requisiti specifici di integrità per la loro nomina, interdizioni professionali e restrizioni post-occupazionali, al fine di limitare il fenomeno delle "porte girevoli" o il cosiddetto "*pantouflage*".

77. Le disposizioni di diritto penale volte a preservare l'integrità pubblica dovrebbero essere allineate agli standard internazionali (ad esempio prevedendo la punibilità della corruzione passiva e attiva, del traffico di influenze, dell'abuso d'ufficio e della violazione dei doveri d'ufficio), con reati soggetti a sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive e la possibilità di adottare misure accessorie, quali la confisca dei proventi della corruzione, l'interdizione dai pubblici uffici (ecc.). Dovrebbe essere promossa la cooperazione internazionale nelle indagini e nel recupero dei beni.<sup>89</sup> Gli organismi incaricati di combattere la corruzione, siano essi istituzioni di tipo repressivo o istituzioni di prevenzione della corruzione,

---

<sup>87</sup> [Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione](#), in particolare l'articolo 8.5; [CM/Rec\(2000\)10](#), Appendice - Codice di condotta modello per i funzionari pubblici, articolo 13 e ss.; cfr. [CM/Res \(97\) 24](#) sui venti principi guida per la lotta alla corruzione.

<sup>88</sup> Raccomandazione [CM/Rec\(2017\)2](#) del Consiglio d'Europa sulla regolamentazione giuridica delle attività di lobbying nel contesto del processo decisionale pubblico e Relazione esplicativa; Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2013\)011](#), *Rapporto sul ruolo degli attori extra-istituzionali nel sistema democratico (Lobbying)*.

<sup>89</sup> Articoli 43-49, [Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione](#); articoli 25-31, [Convenzione penale sulla corruzione](#) (CETS 173).

dovrebbero disporre di risorse adeguate e godere di sufficiente indipendenza operativa dal potere esecutivo e dal potere legislativo per svolgere le proprie funzioni.<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> Cfr. *tra l'altro* Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2023\)046](#), *Georgia – Parere sulle disposizioni della legge sulla lotta alla corruzione relative all'Ufficio anticorruzione*, paragrafo 17, in cui si sottolinea che i responsabili delle indagini e dei procedimenti penali in materia di corruzione dovrebbero normalmente avere un livello più elevato di indipendenza, ma che specifiche funzioni "preventive" (nel campo del finanziamento delle campagne elettorali e delle dichiarazioni patrimoniali e reddituali) possono richiedere ulteriori garanzie per l'indipendenza e la percezione di neutralità politica di tale organismo.

## D. Pesi e contrappesi

### 1. Pesi e contrappesi istituzionali

La costituzione garantisce un sistema di pesi e contrappesi tra i principali organi costituzionali?

- i. La costituzione garantisce la separazione dei poteri? Prevede un sistema di pesi e contrappesi tra i principali organi costituzionali?
- ii. È rispettato il principio di leale cooperazione tra gli organi costituzionali? Esistono meccanismi anti-impasse (*anti-deadlock*) nel caso di mancata cooperazione?
- iii. L'indipendenza del potere giudiziario è garantita dalla legge e nella pratica?
- iv. Esiste un sistema indipendente ed efficiente di controllo di costituzionalità degli atti legislativi ed esecutivi?<sup>91</sup>
- v. I diritti delle minoranze parlamentari sono garantiti dalla costituzione o dal regolamento interno del parlamento?
- vi. La costituzione garantisce le autonomie locali (e regionali)?
- vii. Esiste una pubblica amministrazione professionale, con garanzie sufficienti contro il licenziamento arbitrario?
- viii. Esistono organismi indipendenti e apolitici nei settori del monitoraggio dei diritti umani e del diritto elettorale? La loro indipendenza è garantita dalla costituzione?

78. La separazione dei poteri, che trova particolare espressione nell'indipendenza della magistratura, è un principio fondamentale della democrazia costituzionale. A sua volta, il sistema di pesi e contrappesi rappresenta una garanzia necessaria per il funzionamento delle istituzioni democratiche, la protezione delle minoranze e per lo Stato di diritto. Questo sistema di pesi e contrappesi dovrebbe includere non solo assetti e relazioni istituzionali, ma anche meccanismi di natura non istituzionale, sotto forma di uno spazio civico solido e adeguatamente protetto (il quale include, tra l'altro, media liberi, istituzioni accademiche indipendenti e organizzazioni non governative) in grado di monitorare le istituzioni e contribuire al processo decisionale deliberativo.

<sup>91</sup> Cfr. più dettagliatamente *infra* il criterio G sul controllo di costituzionalità.

79. Un sistema di pesi e contrappesi ben funzionante non compromette l'efficacia delle istituzioni statali. L'efficacia delle istituzioni e un sistema di pesi e contrappesi devono piuttosto essere considerati come elementi che si rafforzano vicendevolmente. I pesi e i contrappesi non contraddicono nemmeno l'obbligo politico di leale cooperazione delle istituzioni statali, in quanto garantiscono semplicemente una corretta ripartizione delle responsabilità tra i diversi poteri dello Stato. Il principio di leale cooperazione può costituire un utile meccanismo per risolvere i conflitti tra i diversi organi costituzionali.<sup>92</sup> Tuttavia, poiché vi è il rischio che tale principio non venga rispettato e che un organo costituzionale ostacoli il lavoro di un altro, la legislazione dovrebbe prevedere adeguati meccanismi anti-*impasse* (*anti-deadlock*).<sup>93</sup>

80. La scelta tra un sistema parlamentare, semipresidenziale o presidenziale è una decisione politica che rientra nella discrezionalità del legislatore costituzionale. Tuttavia, l'indipendenza del potere giudiziario e la disponibilità di un efficace controllo di costituzionalità<sup>94</sup> sono elementi essenziali in tutti i sistemi di pesi e contrappesi, indipendentemente dalla scelta della forma di governo.

81. Oltre al potere giudiziario e al controllo di costituzionalità, i pesi e i contrappesi possono includere altri organi indipendenti e non maggioritari, che possono vigilare sui rischi di abuso del potere politico e contribuire a salvaguardare gli interessi delle minoranze, in particolare nel campo del monitoraggio dei diritti umani, del diritto elettorale e della regolamentazione dei media. Anche una banca centrale indipendente può costituire un elemento dei pesi e contrappesi.<sup>95</sup>

---

<sup>92</sup> Cfr. ad esempio: Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2012\)026](#), *Parere sulla compatibilità con i principi costituzionali e lo Stato di diritto delle azioni intraprese dal governo e dal Parlamento rumeno nei confronti di altre istituzioni statali e sull'ordinanza di emergenza del governo relativa alla modifica della legge n. 47/1992 concernente l'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale e sull'ordinanza di emergenza del governo relativa alla modifica e al completamento della legge n. 3/2000 concernente l'organizzazione di un referendum in Romania*, paragrafo 73 e segg.; [CDL-AD\(2022\)053](#), *Montenegro - Parere urgente sulla legge recante modifiche alla legge sul Presidente del Montenegro*, paragrafo 29.

<sup>93</sup> Si veda, al riguardo, il criterio *G infra* sul controllo di costituzionalità. In alcuni Paesi la corte costituzionale è in grado di dirimere i possibili conflitti tra diversi organi costituzionali. Ciò, tuttavia, non fa venir meno la necessità di meccanismi anti-*impasse*, in particolare quando è ostacolato lo stesso funzionamento della corte costituzionale.

<sup>94</sup> Per i paesi con una costituzione scritta.

<sup>95</sup> Nelle costituzioni e/o nelle leggi organiche di alcuni Stati membri della Commissione di Venezia, le banche centrali indipendenti sono esplicitamente menzionate come meccanismo per preservare la stabilità monetaria, in quanto bene pubblico costituzionale. Per gli Stati membri dell'UE, l'indipendenza delle banche centrali è sancita dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

82. L'autogoverno a livello locale e regionale non solo promuove la democrazia, ma costituisce un elemento integrante dei pesi e contrappesi istituzionali. In questo contesto, è importante che sia rispettato il principio di sussidiarietà: quando una questione può essere affrontata in modo più adeguato a livello locale o regionale, le autorità centrali dovrebbero astenersi dall'intervenire.

83. Una pubblica amministrazione professionale può fornire un'ulteriore garanzia contro l'abuso del potere politico maggioritario. I funzionari pubblici di carriera dovrebbero essere protetti dal licenziamento arbitrario. Diverse giurisdizioni possono adottare approcci diversi per quanto riguarda la composizione della pubblica amministrazione. Tuttavia, nomine a tempo determinato o nomine politiche ai livelli più alti dell'amministrazione subordinata al governo non sono di per sé contrarie allo Stato di diritto.

## **2. Garantire un quadro giuridico per lo spazio civico**

Esiste un quadro giuridico che favorisca e tuteli lo spazio civico?

- i. Le leggi e le politiche esistenti riconoscono e tutelano i diritti fondamentali relativi allo spazio civico (in particolare la libertà di espressione, di riunione e di associazione)? Le restrizioni a tali diritti sono conformi agli standard internazionali in materia di diritti umani? Le garanzie fondamentali sono sancite dalla costituzione? Le leggi e le politiche tutelano efficacemente lo spazio civico per tutti i gruppi della società, senza discriminazioni?
- ii. La costituzione, il funzionamento e l'esistenza delle organizzazioni della società civile sono efficacemente tutelati dalla legge? I quadri normativi e politici tutelano l'indipendenza e il pluralismo degli attori della società civile? Ciò include una normativa che garantisca che non vi siano restrizioni indebite all'accesso delle organizzazioni della società civile ai finanziamenti?
- iii. La libertà di espressione è garantita contro interferenze non necessarie e in conformità con gli obblighi internazionali in materia di diritti umani? È garantito il diritto di ricevere e accedere alle informazioni?

- iv. Esistono tutele costituzionali e giuridiche per garantire il pluralismo dei media? Esistono norme che regolano la trasparenza della proprietà dei media e impediscono la concentrazione del mercato dei media? La legge tutela la libertà dei media, compresa l'indipendenza editoriale e la protezione delle fonti? Ai professionisti dei media è garantito l'accesso alle informazioni e ai documenti pubblici? Le piattaforme online con un impatto sociale significativo sono tenute a conformarsi allo Stato di diritto? Esistono garanzie che assicurino che le norme che disciplinano tali piattaforme siano applicate da autorità di regolamentazione indipendenti e che le decisioni di tali autorità siano soggette a sindacato giurisdizionale?
- v. La legge tutela gli informatori (*whistleblowers*)?
- vi. Esistono leggi che tutelano la privacy e la libertà di espressione dei professionisti dei media, anche contro la sorveglianza e le SLAPP?<sup>96</sup>
- vii. Il quadro giuridico riconosce e tutela il diritto alla libertà di riunione? La procedura di notifica o di ottenimento dell'autorizzazione per le manifestazioni non ostacola indebitamente il diritto alla libertà di riunione? I motivi per vietare o porre fine alle riunioni sono sufficientemente chiari e prevedibili? Le sanzioni per le violazioni delle norme sulle riunioni sono applicate in modo proporzionato?

84. Uno spazio civico robusto, indispensabile per un sistema di pesi e contrappesi ben funzionante, necessita di garanzie sia di natura giuridica che culturale. Senza una cultura politica e giuridica favorevole (cfr. II.H.2.b *infra*), le garanzie giuridiche non possono essere pienamente realizzate.

85. Le libertà di espressione, di riunione e di associazione dovrebbero essere sancite dalla costituzione e ulteriormente tutelate dalla

<sup>96</sup> Con il termine SLAPP (*strategic lawsuit against public participation*) si intendono azioni legali strategiche contro la partecipazione pubblica, intese come "azioni legali minacciate, avviate o perseguite come mezzo per perseguire o intimidire il loro bersaglio e che mirano a impedire, inibire, limitare o penalizzare la libera espressione su questioni di interesse pubblico e l'esercizio dei diritti associati alla partecipazione pubblica". Cfr.: Consiglio d'Europa, Raccomandazione [CM/Rec\(2024\)2](#) sulla lotta contro l'uso delle azioni legali strategiche contro la partecipazione pubblica (SLAPP); [Direttiva \(UE\) 2024/1069](#) dell'11 aprile 2024 sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da domande manifestamente infondate o procedimenti giudiziari abusivi ("azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica").

legislazione ordinaria e dalla prassi giudiziaria. Le limitazioni a tali libertà dovrebbero essere conformi al diritto internazionale dei diritti umani.

86. È particolarmente importante facilitare la costituzione e le attività delle organizzazioni della società civile, proteggerle da indebite interferenze e creare garanzie per una stampa libera e pluralistica.

87. È essenziale garantire uno spazio civico robusto sia nel mondo analogico che in quello digitale. È quindi necessario trasferire e adattare i principi in materia di pesi e contrappesi propri dello Stato di diritto allo spazio civico digitale.<sup>97</sup> Data l'importante funzione pubblica svolta dalle piattaforme online nelle società odierne, quelle con un impatto sociale significativo possono essere considerate attori privati le cui decisioni hanno un impatto sui cittadini comuni analogo a quello delle autorità pubbliche (cfr. II.A.3). È quindi fondamentale stabilire un quadro di responsabilità per queste piattaforme al fine di garantire il rispetto dello Stato di diritto. Un modo per raggiungere questo obiettivo potrebbe essere quello di imporre requisiti giuridici nei termini di utilizzo che queste piattaforme impongono ai propri utenti. In ogni caso, l'impatto sociale di alcune piattaforme online giustifica un quadro di valutazione e mitigazione dei rischi volto a garantire il rispetto dei diritti umani, nonché un accesso equo all'espressione privata e alla partecipazione al dibattito pubblico. Allo stesso modo, le piattaforme con un impatto sociale significativo dovrebbero essere giuridicamente tenute a valutare e mitigare i rischi di effetti discriminatori derivanti dai loro meccanismi di moderazione dei contenuti e da altre caratteristiche della loro piattaforma. Tale quadro dovrebbe essere applicato da autorità di regolamentazione indipendenti ed essere soggetto a successivo sindacato giurisdizionale insieme a precedenti meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie, come la mediazione.

88. Sebbene spesso associati alla denuncia di casi di corruzione (cfr. II.C.3.vi), gli informatori (*whistleblowers*) assolvono più in generale un ruolo fondamentale nel mettere in luce gravi minacce o danni all'interesse pubblico, fornendo così un contrappeso ai poteri delle istituzioni.<sup>98</sup> Dovrebbero essere in vigore leggi e politiche a sostegno delle segnalazioni degli informatori e a loro tutela da ritorsioni.

---

<sup>97</sup> Assemblea generale delle Nazioni Unite, Il diritto alla privacy nell'era digitale, [A/RES/75/176](#) del 16 dicembre 2020, UN GAOR, 75a sessione, Suppl. n. 49, op. par. 3: "[...] gli stessi diritti di cui godono le persone offline devono essere tutelati anche online [...]".

<sup>98</sup> Consiglio d'Europa, Raccomandazione [CM/Rec\(2014\)7](#) sulla protezione degli informatori; [Direttiva \(UE\) 2019/1937](#) riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione.

## E. Eguaglianza e non discriminazione

### 1. Non discriminazione<sup>99</sup>

È garantito il rispetto del principio di non discriminazione?

- i. La costituzione include il principio e il diritto alla non discriminazione sulla base di motivi specifici?
- ii. La non discriminazione è effettivamente garantita dalla legge?
- iii. La costituzione e/o la legislazione definiscono chiaramente e vietano sia la discriminazione diretta che quella indiretta<sup>100</sup> e riconoscono le diverse manifestazioni di tale discriminazione?<sup>101</sup>
- iv. Esiste un obbligo giuridico per le autorità pubbliche di prevenire e sanzionare la discriminazione ingiustificata e di prevedere un risarcimento anche quando la condotta si verifica nei rapporti tra privati? Esiste, in particolare, un

<sup>99</sup> Cfr. ad esempio l'articolo 14 CEDU; il protocollo 12 CEDU; l'articolo 4, paragrafi 2 e 4, della [Convenzione di Istanbul](#); gli articoli 12 e 26 ICCPR; l'articolo 24 ACHR; gli articoli 2 e 19 ACHPR.

<sup>100</sup> La discriminazione diretta descrive una differenza di trattamento tra persone in situazioni analoghe o simili sulla base di una caratteristica o di uno *status* identificabile (cfr. ad esempio Corte EDU, *Carson e altri c. Regno Unito* [GC], n. [42184/05](#), 16 marzo 2010, § 61). La discriminazione indiretta può assumere la forma di effetti sproporzionatamente pregiudizievole di una politica o misura generale che, sebbene formulata in termini neutri, causa un particolare effetto discriminatorio su un determinato gruppo (cfr. ad esempio Corte EDU, *Biao c. Danimarca* [GC], n. [38590/10](#), 24 maggio 2016, § 103).

<sup>101</sup> Tra le diverse manifestazioni di tale discriminazione figurano le molestie (comportamenti indesiderati legati a un motivo protetto, con lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e/o di creare un ambiente intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo), l'istruzione a discriminare (imporre un trattamento meno favorevole a determinate persone a causa di uno dei motivi protetti), la discriminazione multipla (discriminazione basata su diversi motivi che operano separatamente), la discriminazione intersezionale (discriminazione basata su diversi motivi, in cui tali motivi operano e interagiscono tra loro in modo tale da essere inseparabili e produrre tipi specifici di discriminazione) e la discriminazione per associazione (trattamento meno favorevole di un individuo a causa della sua associazione con un altro individuo che possiede una "caratteristica protetta"). Per le definizioni di queste diverse manifestazioni e la giurisprudenza pertinente della Corte EDU e/o della CGUE, cfr. Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali e Consiglio d'Europa, [Manuale del diritto europeo in materia di non discriminazione](#) (2018).

quadro giuridico efficace per combattere i reati d'odio<sup>102</sup> in generale e il discorso d'odio<sup>103</sup> in particolare?

- v. Esiste l'obbligo per le autorità pubbliche di condurre indagini effettive e adeguate sul movente nei casi di violenza e laddove vi siano motivi per sospettare che la violenza sia stata motivata da ragioni discriminatorie (sia di genere, razziali, religiose, LGBTI-fobiche o di altro tipo)?

89. Il principio di non discriminazione sancito dalla CEDU impone il divieto di qualsiasi ingiustificata disparità di trattamento ai sensi della legge e garantisce a tutte le persone una protezione uguale ed efficace contro la discriminazione, sia diretta che indiretta, basata su motivi quali il sesso, il genere, la razza, il colore della pelle, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita o altro *status*. Il concetto di "altro *status*" ha un significato ampio e, secondo la giurisprudenza della Corte EDU comprende (ma non si limita a) età, identità di genere, orientamento sessuale, stato di salute e disabilità, stato genitoriale e coniugale, *status* relativo all'occupazione e alla residenza. Principi analoghi si riflettono nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nella giurisprudenza della CGUE, nonché in altri organi previsti da trattati e tribunali internazionali. Ove applicabile, è prevista anche la protezione delle popolazioni indigene.<sup>104</sup>

## 2. Eguaglianza nella legge

È garantita l'eguaglianza nella legge?

<sup>102</sup> Per crimine d'odio si intende un illecito penale commesso con un elemento di odio basato su una o più caratteristiche o *status* personali, siano essi reali o percepiti. Appendice alla [CM/Rec\(2024\)4](#) - Raccomandazione del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla lotta contro i reati di odio, paragrafo 2.

<sup>103</sup> Per discorso d'odio si intendono tutti i tipi di espressione che incitano, promuovono, diffondono o giustificano la violenza, l'odio o la discriminazione nei confronti di una persona o di un gruppo di persone, o che li denigrano, a causa delle loro caratteristiche personali o del loro *status* reali o attribuiti. Appendice alla [CM/Rec\(2022\)16](#) - Raccomandazione del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla lotta al discorso d'odio, paragrafo 1.2.

<sup>104</sup> Cfr. [Osservazione generale n. 23](#) dell'UNHRC, articolo 27 (Diritti delle minoranze); IACHR, *Caso della comunità Mayagna (Sumo) Awas Tingni c. Nicaragua*, sentenza del 31 agosto 2001, [Serie C n. 79](#), § 154.

- i. La costituzione richiede che la legge (comprese le norme secondarie) rispetti il principio di eguaglianza?<sup>105</sup> La costituzione prevede che le differenziazioni debbano essere obiettivamente giustificate?
- ii. Le norme che violano il principio di eguaglianza possono essere impugnate innanzi ad un giudice?
- iii. Esistono individui o gruppi titolari di privilegi giuridici speciali? Tali eccezioni e/o privilegi sono basati su uno scopo legittimo e conforme al principio di proporzionalità?
- iv. Esiste l'obbligo di sottoporre i progetti di legge e le politiche di indirizzo ad una valutazione d'impatto per individuare eventuali effetti discriminatori?

90. Il principio di eguaglianza comprende sia il concetto di "eguaglianza nella legge" (*equality in law*), il quale implica che le leggi debbano essere redatte in modo equo e non discriminatorio, sia quello di "eguaglianza davanti alla legge" (*equality before the law*), che implica che gli stessi requisiti debbano essere rispettati nell'applicazione della legge (cfr. II.E.3 *infra*).

91. La legge deve rispettare il principio di eguaglianza: deve trattare in modo eguale situazioni simili e in modo diverso situazioni differenti e garantire l'eguaglianza rispetto a qualsiasi motivo di potenziale discriminazione. Non tutte le differenze di trattamento – o la mancata differenziazione del trattamento di persone in situazioni significativamente diverse – costituiscono discriminazione, ma solo quelle prive di "una giustificazione oggettiva e ragionevole".<sup>106</sup>

92. Quando si esamina una situazione concreta, l'approccio corretto consiste nel chiedersi (a) se vi sia stata una differenza di trattamento tra persone in situazioni analoghe o significativamente simili – o una mancata differenziazione nel trattamento di persone in situazioni significativamente diverse e (b) in tal caso, se tale differenza – o assenza di differenza – sia

<sup>105</sup> Cfr. ad esempio Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2014\)010](#), *Romania – Parere sul progetto di legge relativo alla revisione della Costituzione*, paragrafi 41-42; [CDL-AD\(2013\)032](#), *Parere sul progetto definitivo di Costituzione della Repubblica di Tunisia*, paragrafi 44 e ss.: l'eguaglianza non dovrebbe essere limitata ai cittadini e dovrebbe includere una clausola generale di non discriminazione.

<sup>106</sup> Corte EDU, *Molla Sali c. Grecia* [GC], n. [20452/14](#), 19 dicembre 2018, § 135; *Fabris c. Francia* [GC], n. [16574/08](#), 7 febbraio 2013, § 56; *D.H. e altri c. Repubblica Ceca* [GC], n. [57325/00](#), 13 novembre 2007, § 175.

oggettivamente giustificata. In particolare, i) se persegua uno scopo legittimo e ii) se i mezzi impiegati siano ragionevolmente proporzionati allo scopo perseguito.

### 3. Eguaglianza davanti alla legge

È garantita l'eguaglianza davanti alla legge?

- i. L'ordinamento giuridico nazionale prevede chiaramente che la legge si applichi in modo uguale a tutte le persone, indipendentemente dalle caratteristiche personali o dal loro *status*<sup>107</sup>?<sup>108</sup> Esso prevede che le differenziazioni debbano essere oggettivamente giustificate, sulla base di un obiettivo ragionevole e in conformità con il principio di proporzionalità?<sup>109</sup>
- ii. Esiste un rimedio effettivo contro l'applicazione discriminatoria o iniqua della legge, o contro le sue conseguenze?<sup>110</sup>

<sup>107</sup> Le caratteristiche personali o lo *status* includono, ma non si limitano a: sesso, genere, razza, colore, lingua, religione, opinioni politiche o di altro genere, origine nazionale o sociale, appartenenza a una minoranza nazionale o a una popolazione indigena, patrimonio, nascita, orientamento sessuale, identità di genere, caratteristiche sessuali, età, stato di salute, disabilità, stato civile o altro *status*. Cfr., tra l'altro, l'articolo 26 ICCPR; l'articolo 14 CEDU; il protocollo 12 CEDU; l'articolo 4 della [Convenzione di Istanbul](#); gli articoli 20-21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; ECRI, [Raccomandazione di politica generale n. 17](#) sulla prevenzione e la lotta contro l'intolleranza e la discriminazione nei confronti delle persone LGBTI (2023); Raccomandazione [CM/Rec\(2025\)7](#) sulla parità di diritti per le persone intersessuali, appendice, paragrafo 2a.

<sup>108</sup> Ad esempio, l'articolo 1.2 del Protocollo 12 CEDU chiarisce che "qualsiasi autorità pubblica" - e non solo il legislatore - deve rispettare il principio di eguaglianza. L'articolo 26 ICCPR afferma che "Tutte le persone sono uguali davanti alla legge e hanno diritto, senza discriminazioni, alla pari tutela della legge". CGUE, *Akzo Nobel Chemicals e Akros Chemicals c. Commissione*, [C-550/07 P](#), 14 settembre 2010, § 54: "Il principio della parità di trattamento costituisce un principio generale del diritto dell'Unione europea, sancito dagli articoli 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea".

<sup>109</sup> Una distinzione è ammissibile se le situazioni non sono comparabili e/o se si basa su una giustificazione oggettiva e ragionevole: cfr. Corte EDU, *Hämäläinen c. Finlandia*, n. [37359/09](#), 26 luglio 2014, § 108: "La Corte ha stabilito nella sua giurisprudenza che, affinché sussista una questione ai sensi dell'articolo 14, deve esserci una differenza di trattamento tra persone che si trovano in situazioni simili. Tale differenza di trattamento è discriminatoria se non ha una giustificazione oggettiva e ragionevole; in altre parole, se non persegue uno scopo legittimo o se non esiste un rapporto ragionevole di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo che si intende realizzare. Gli Stati contraenti godono di un margine di apprezzamento nel valutare se e in che misura le differenze in situazioni altrimenti simili giustifichino una differenza di trattamento (cfr. *Burden c. Regno Unito* [GC], n. [13378/05](#), § 60, CEDU 2008)".

<sup>110</sup> Cfr. articolo 13 CEDU; articolo 2.3 ICCPR; articolo 25 ACHR; articolo 7.1.a ACHPR.

93. Lo Stato di diritto richiede la soggezione universale di tutti alla legge. Ciò implica che la legge debba essere applicata in modo uniforme e coerente. Secondo la giurisprudenza della Corte EDU, il principio di non discriminazione è di “natura fondamentale” e sottende la Convenzione insieme allo Stato di diritto e ai valori della diversità e della pace sociale.<sup>111</sup> Il principio della parità di trattamento dovrebbe permeare tutte le istituzioni democratiche.<sup>112</sup>

#### 4. Azioni positive

Il quadro giuridico prevede la possibilità di adottare azioni positive?

- i. Il quadro costituzionale consente azioni positive per trattare in modo differenziato alcuni gruppi al fine di correggere diseguaglianze di fatto o storiche?
- ii. La costituzione obbliga le autorità pubbliche a promuovere le condizioni per il raggiungimento dell'eguaglianza sostanziale?
- iii. Il quadro giuridico prevede meccanismi per promuovere una partecipazione equilibrata negli organi decisionali?

94. Il divieto di discriminazione non impedisce agli Stati di trattare in modo differenziato alcuni gruppi al fine di correggere diseguaglianze di fatto. In alcune circostanze, infatti, il mancato tentativo di correggere tali diseguaglianze attraverso un trattamento differenziato può di per sé costituire una violazione del divieto di discriminazione. Oltre all'obbligo negativo che incombe agli Stati di non discriminare, il divieto può comportare obblighi positivi di prevenire, far cessare e punire la discriminazione.<sup>113</sup>

<sup>111</sup> Corte EDU, *S.A.S c. Francia* [GC], n. [43835/11](#), 1° luglio 2014, § 149.

<sup>112</sup> Corte EDU, *Karácsony e altri c. Ungheria*, nn. [42461/13 e 44357/13](#), 17 maggio 2016, § 147: “Sebbene gli interessi individuali debbano talvolta essere subordinati a quelli di un gruppo, la democrazia non significa semplicemente che le opinioni della maggioranza debbano sempre prevalere: occorre raggiungere un equilibrio che garantisca un trattamento equo e corretto delle persone appartenenti a minoranze ed eviti l'abuso di una posizione dominante [...]”. La Corte sottolinea inoltre la necessità di un trattamento equo di tutti i membri del parlamento, facendo riferimento alla [risoluzione 1601 \(2008\)](#) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (APCE) sulle linee guida procedurali relative ai diritti e alle responsabilità dell'opposizione in un parlamento democratico, paragrafo 5.

<sup>113</sup> Cfr. ad esempio Corte EDU, *Pla e Puncernau c. Andorra*, n. [69498/01](#), 13 luglio 2004, § 62; *Horváth e Kiss c. Ungheria*, n. [11146/11](#), 29 gennaio 2013, § 104.

95. L'eguaglianza non è un mero criterio formale, ma dovrebbe tradursi in un trattamento sostanzialmente eguale. A tal fine, possono essere ammesse differenziazioni. Ad esempio, l'azione positiva può rappresentare un modo per garantire l'eguaglianza sostanziale in circostanze limitate, al fine di rimediare a svantaggi o esclusioni pregresse.<sup>114</sup> La partecipazione equilibrata al processo decisionale politico e pubblico è una questione di giustizia, ma conduce altresì a un processo decisionale migliore e più efficiente, nonché al miglioramento della qualità della vita di tutti.<sup>115</sup>

96. "La legge dovrebbe disporre che il divieto della discriminazione razziale non impedisca di mantenere o di adottare dei provvedimenti speciali temporanei, destinati a prevenire o a compensare gli svantaggi subiti da persone in ragione [dell'appartenenza a un determinato gruppo], o a facilitare la loro completa partecipazione in tutti i settori della vita. Tali provvedimenti non dovrebbero essere mantenuti una volta conseguiti gli obiettivi prefissati".<sup>116</sup> Un approccio analogo può essere applicato alla discriminazione di genere e ad altre forme di discriminazione.<sup>117</sup>

## 5. Eguaglianza, non discriminazione e nuove tecnologie

È pienamente garantita la non discriminazione nell'uso delle nuove tecnologie?

<sup>114</sup> Cfr. articoli 1.4 e 2.2 della [Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale](#) (CEDR); articolo 4 della [Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne](#) (CEDAW); articolo 5.4 della [Convenzione sui diritti delle persone con disabilità](#) (CRPD); articolo 4.4 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica ([Convenzione di Istanbul](#)).

<sup>115</sup> Consiglio d'Europa, Raccomandazione [CM/Rec\(2003\)3](#) sulla partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale politico e pubblico. Cfr. anche [CDL-PI\(2019\)005, Raccolta dei pareri e dei rapporti della Commissione di Venezia sui sistemi elettorali e la rappresentanza di genere](#).

<sup>116</sup> [Raccomandazione n. 7](#) (2003) della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI), paragrafo 5.

<sup>117</sup> Alcuni svantaggi strutturali, in particolare quelli legati alle diseguaglianze di genere, hanno portato all'adozione di misure positive. Tali misure mirano a controbilanciare le diseguaglianze sistemiche e storiche e non costituiscono discriminazione. Si veda, ad esempio, la [Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne](#) (1979), articolo 4, paragrafo 1: "L'adozione da parte degli Stati contraenti di misure speciali temporanee volte ad accelerare l'eguaglianza di fatto tra uomini e donne non è considerata discriminatoria ai sensi della presente Convenzione, ma non comporta in alcun modo il mantenimento di norme inique o separate; tali misure cessano quando gli obiettivi di parità di opportunità e di trattamento sono stati raggiunti".

- i. È garantito un accesso equo alle nuove tecnologie?
- ii. Esistono meccanismi in vigore per evitare pregiudizi discriminatori (*bias*) nel ciclo di vita dei sistemi di IA?
- iii. Esistono rimedi per contestare un trattamento iniquo o discriminatorio da parte dei sistemi di IA?
- iv. L'eguaglianza e la non discriminazione sono criteri da valutare prima di autorizzare l'uso di un sistema di IA?
- v. Esistono meccanismi specifici per salvaguardare la parità di trattamento dei candidati e/o dei partiti durante i processi elettorali?

97. La mancanza di pari accesso alle nuove tecnologie può avere un impatto di vasta portata sul diritto all'eguaglianza e alla non discriminazione. Questa diseguaglianza è anche legata ad altri fattori sociali, economici e culturali che possono esacerbare e perpetuare diseguaglianze preesistenti. È quindi necessario che le autorità pubbliche garantiscano attivamente pari opportunità di accesso alle nuove tecnologie.

98. Il potenziale impatto dell'uso dei sistemi di IA sull'eguaglianza e la non discriminazione è sempre più evidente.<sup>118</sup> Questo effetto può essere causato da pregiudizi discriminatori (*bias*) presenti nei dati utilizzati, nel modello su cui è costruito il sistema, nella progettazione, nei risultati, nel processo di autoapprendimento o nel modo in cui un decisore umano conferma eventuali pregiudizi tecnici dei sistemi di IA. Per affrontare questo effetto è necessaria una politica globale, che deve essere adattata al contesto nazionale,<sup>119</sup> tenendo conto che non esiste una soluzione unica per affrontare i pregiudizi discriminatori (*bias*).<sup>120</sup>

99. Al fine di salvaguardare la parità di trattamento nei confronti dei sistemi di IA, gli individui e i gruppi sociali devono avere accesso a specifici rimedi giuridici, compreso il risarcimento, per i danni pecuniari e non pecuniari subiti a causa di discriminazioni derivanti da attività svolte nell'ambito del ciclo di vita dei sistemi di IA. In particolare, questi strumenti devono garantire che i sistemi di IA siano in grado di fornire una

<sup>118</sup> Cfr. Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, [Bias in Algorithms. Artificial Intelligence and Discrimination](#) (2022); [Convenzione quadro sull'intelligenza artificiale](#), articolo 10.

<sup>119</sup> [Relazione esplicativa alla Convenzione quadro sull'intelligenza artificiale](#), paragrafo 77.

<sup>120</sup> Cfr. Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, [Bias in Algorithms. Artificial Intelligence and Discrimination](#), pag. 78.

spiegazione motivata quando le loro raccomandazioni implicano una qualsiasi forma di disparità di trattamento. Non tutte le disparità di trattamento da parte dell'IA devono essere vietate, ma unicamente quelle che non sono oggettivamente giustificate. La giustificazione della disparità di trattamento deve essere fornita rafforzando l'obbligo dei sistemi di IA di spiegare, per quanto possibile, il modo in cui sono giunti a un determinato risultato. Questo approccio consente anche di integrare la giustificazione e la spiegazione delle misure "positive" nella progettazione e nel funzionamento degli strumenti di IA.

100. Garantire il diritto all'eguaglianza e alla non discriminazione richiede che tutti gli attori (compresi quelli privati) valutino l'impatto di un sistema di IA. Gli effetti discriminatori possono verificarsi sia nell'uso pubblico che privato di un sistema di IA. Gran parte del successo nella lotta contro i pregiudizi discriminatori (*bias*) potenzialmente insiti negli strumenti di IA risiede nel garantire che essi siano presi in considerazione nella scelta dei dati, nella progettazione e nell'addestramento del sistema. Pertanto, la valutazione preventiva dell'impatto e dei rischi di un sistema di IA sull'eguaglianza e la non discriminazione è essenziale non solo prima che tale sistema possa essere utilizzato dalle autorità pubbliche, ma durante tutto il ciclo di vita del sistema di IA. Alcuni sistemi di IA devono essere vietati a causa dei loro effetti discriminatori intrinseci.<sup>121</sup>

---

<sup>121</sup> Cfr. il divieto di profilazione discriminatoria di cui all'articolo 5 del regolamento (UE) [2024/1689](#) (regolamento sull'intelligenza artificiale).

## F. Accesso alla giustizia

### 1. Indipendenza e imparzialità del potere giudiziario

Esistono garanzie costituzionali e giuridiche sufficienti ed effettive dell'indipendenza e dell'imparzialità del potere giudiziario?

- i. I principi fondamentali e le garanzie dell'indipendenza (interna ed esterna) e dell'imparzialità sono sanciti dalla costituzione (o dalla legislazione ordinaria per i paesi senza una costituzione scritta)?
- ii. I giudici sono nominati fino a un'età pensionabile specifica? I motivi di revoca sono limitati a gravi violazioni delle disposizioni disciplinari o penali previste dalla legge, o a situazioni in cui il giudice non è più in grado di svolgere le funzioni giudiziarie? La procedura applicabile è chiaramente prescritta dalla legge? Esistono mezzi di ricorso per i singoli giudici, dinanzi a un organo indipendente, contro le decisioni relative alla loro carriera giudiziaria?
- iii. La nomina e la promozione dei giudici sono decise in base al merito, utilizzando criteri oggettivi incentrati sulle capacità, le qualifiche, l'esperienza e l'integrità, nell'ambito di una procedura trasparente e indipendente? Esiste un Consiglio giudiziario indipendente o un altro organo equivalente con una composizione equilibrata, di cui almeno la metà sia costituita da giudici eletti dai loro pari,<sup>122</sup> responsabile delle questioni relative alla nomina, alla promozione, alla disciplina e alla rimozione? Esistono garanzie sufficienti per l'indipendenza di tale organo, in particolare per proteggerlo dall'influenza della politica? In mancanza di un Consiglio giudiziario, esiste un altro sistema che preveda un adeguato coinvolgimento del potere giudiziario, radicato nella cultura giuridica e che garantisca effettivamente l'indipendenza?

<sup>122</sup> Consiglio d'Europa, Raccomandazione [CM/Rec\(2010\)12](#) sull'indipendenza, l'efficienza e le responsabilità dei giudici, paragrafo 27; Corte EDU, *Grzęda c. Polonia* [GC], n. [43572/18](#), 15 marzo 2022, § 305; cfr. anche Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2017\)018](#), *Bulgaria - Parere sulla legge sul sistema giudiziario*, paragrafo 14; [CDL-AD\(2018\)028](#), *Malta - Parere sugli accordi costituzionali, la separazione dei poteri e l'indipendenza del potere giudiziario e delle forze dell'ordine*, paragrafo 42; [CDL-AD\(2021\)043](#), *Cipro - Parere su tre progetti di legge di riforma del potere giudiziario*, paragrafo 53; [CDL-AD\(2022\)020](#), *Libano - Parere sul progetto di legge sull'indipendenza dei tribunali giudiziari*, paragrafo 45, tra gli altri pareri.

- iv. I diritti dei giudici (libertà di espressione, libertà di associazione, diritto alla privacy, diritto di proprietà, accesso alla giustizia, ecc.) sono tutelati? Esistono regole chiare sulla portata delle limitazioni giustificate dei diritti dei giudici? I giudici sono protetti da possibili minacce e attacchi?
- v. Esiste un sistema appropriato di assegnazione delle cause a specifici tribunali e giudici e criteri chiari e trasparenti a tal fine, nonché per la ricusazione dei singoli giudici nei casi appropriati, al fine di salvaguardare l'indipendenza e l'imparzialità del tribunale?
- vi. L'autonomia finanziaria del potere giudiziario è effettivamente garantita? Gli stipendi dei giudici sono equi e sufficienti e ai tribunali sono allocate risorse sufficienti per consentirne il corretto funzionamento? Esiste piena trasparenza al riguardo?
- vii. La legge prevede forme di responsabilità giuridica e disciplinare (anche per corruzione) garantendo al contempo l'indipendenza giudiziaria?

101. Secondo tutti gli strumenti internazionali e le costituzioni nazionali, il diritto a un equo processo richiede che un caso sia giudicato da un tribunale indipendente e imparziale. L'indipendenza del potere giudiziario è una condizione essenziale per il diritto a un equo processo ed è un presupposto essenziale per lo Stato di diritto. Data la sua importanza, il principio fondamentale dell'indipendenza del potere giudiziario deve essere sancito in ogni costituzione e riflesso nella legislazione primaria.

102. I giudici non possono tutelare lo Stato di diritto se la legislazione nazionale li priva di adeguate garanzie su questioni che riguardano direttamente la loro indipendenza e imparzialità.<sup>123</sup> Alcune delle misure più comuni che possono minare l'indipendenza giudiziaria includono la modifica delle procedure di nomina dei giudici, la sostituzione dei giudici o la mancata nomina o votazione dei candidati, ove del caso.<sup>124</sup> Inoltre,

<sup>123</sup> CGUE, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, [C-64/16](#), 27 febbraio 2018, §§ 35-38 e 44-45; *A.K. e altri (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema)*, [C-585/18](#), 19 novembre 2019, §§ 119-130.

<sup>124</sup> Altre misure possono includere l'abbassamento dell'età pensionabile dei magistrati, la limitazione della giurisdizione di un tribunale o dell'accesso ad esso, l'aumento del quorum, l'ampliamento del tribunale, il trasferimento della giurisdizione ad un altro tribunale, la modifica

esistono nessi evidenti tra la garanzia dell'indipendenza giudiziaria, l'integrità del processo di nomina dei giudici e l'autonomia di qualsiasi organismo nazionale responsabile della salvaguardia dell'indipendenza dei tribunali e dei giudici.<sup>125</sup>

103. Per indipendenza si intende che il potere giudiziario è libero da pressioni esterne e interne. I giudici non devono essere soggetti a influenze o manipolazioni politiche, in particolare da parte del potere esecutivo, né a direttive o pressioni da parte di colleghi giudici (ad esempio presidenti di tribunale o di sezione, corti superiori, consigli giudiziari o persino associazioni giudiziarie).<sup>126</sup> La partecipazione al processo decisionale di un giudice la cui nomina è stata viziata da indebite interferenze, in assenza di un effettivo sindacato giurisdizionale interno, costituisce una violazione del requisito dell'accesso a un "tribunale istituito dalla legge".<sup>127</sup> Inoltre, l'imparzialità implica che il giudice decida libero da qualsiasi considerazione personale o ideologica.

104. Il termine "indipendenza" caratterizza sia uno stato d'animo - l'impermeabilità di un giudice alle pressioni esterne come manifestazione di integrità professionale e morale - sia una serie di disposizioni istituzionali e operative, che comprendono una procedura di nomina dei giudici che ne garantisca l'indipendenza, e criteri di selezione basati sul merito, che forniscano garanzie contro influenze indebite e/o discrezionalità illimitata degli altri poteri dello Stato, tanto nella fase

---

dell'assegnazione dei casi, la modifica della supervisione del potere giudiziario, la mancata rimozione selettiva dei giudici, l'annullamento delle decisioni giudiziarie e, infine, il ripristino dei poteri della magistratura sostituita ai tribunali in modo che possa approvare lealmente le misure adottate da chi detiene il potere. Per una panoramica, cfr. S. Bisarya e M. Rogers / International IDEA, [Designing Resistance. Democratic Institutions and the Threat of Backsliding](#) (27 ottobre 2023). Sebbene prese singolarmente queste misure non siano sempre contrarie agli standard della Commissione di Venezia né sistematicamente problematiche, spesso è la combinazione di tali misure che mina l'indipendenza giudiziaria.

<sup>125</sup> Corte EDU, *Grzęda c. Polonia* [GC], n. [43572/18](#), 15 marzo 2022, § 264 e §§ 298-309. Per quanto riguarda il Consiglio nazionale della magistratura: *Ibid.*, §§ 300-309 e 345-346.

<sup>126</sup> Corte EDU, *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islanda* [GC], n. [26374/18](#), 1° dicembre 2020, §§ 220-234; *Reczkowicz c. Polonia*, n. [43447/19](#), 22 luglio 2021, §§ 216-220 e 276-277; *Dolińska-Ficek e Ozimek c. Polonia*, n. [49868/19 e 57511/19](#), 8 novembre 2021, §§ 348-349; CGUE, A.K. e altri (*Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema*), [C-585/18](#), 19 novembre 2019, §§ 123-125; *W.Ż. (Camera di controllo straordinario e affari pubblici della Corte suprema polacca - Nomina)*, [C-487/19](#), 6 ottobre 2021, §§ 108-111 e 124-130; *Krajowa Rada Sądownictwa (prosecuzione dell'incarico di un giudice)*, [C-718/21](#), 21 dicembre 2023, §§ 46-58 e 60-77; "R" S.A. c. AW "T" sp. z o.o., [C-225/22](#), 4 settembre 2025, §§ 47-50 e 56-57.

<sup>127</sup> Corte EDU, *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islanda* [GC], n. [26374/18](#), 1° dicembre 2020, §§ 287-289.

iniziale della nomina di un giudice quanto durante l'esercizio delle sue funzioni.<sup>128</sup>

105. Per quanto riguarda le modalità di nomina e revoca dei giudici, è necessario avere una visione olistica e tenere conto della composizione, del mandato e del metodo di nomina dei membri di un Consiglio giudiziario o di un organo equivalente competente per tali questioni. Deve essere garantita l'indipendenza del Consiglio o dell'organo equivalente, come specificato nella recente giurisprudenza sia della Corte EDU che della CGUE.<sup>129</sup> Occorre che le decisioni relative alle carriere dei giudici siano prese da organi indipendenti, direttamente o sulla base delle loro raccomandazioni. I giudici dovrebbero essere nominati e promossi in base alla loro capacità, integrità ed esperienza, a seguito di una valutazione equa dei loro meriti stabilita dalla legge. È necessario evitare sia i rischi di politicizzazione attraverso il coinvolgimento di altri organi governativi che l'interesse personale e il corporativismo attraverso il coinvolgimento esclusivo dei giudici.

106. L'influenza esterna nella determinazione della durata del mandato dei giudici deve essere esclusa, salvo che non sia giustificata da motivi stringenti (periodi di prova, mandati rinnovabili, e modifiche dei limiti di età sono questioni che richiedono uno scrutinio particolarmente rigoroso e che sarebbero verosimilmente giustificabili solo se accompagnate da adeguate garanzie).<sup>130</sup> Lo stesso vale per il trasferimento non consensuale dei giudici ad un altro tribunale.<sup>131</sup>

---

<sup>128</sup> Corte EDU, *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islanda* [GC], n. [26374/18](#), 1° dicembre 2020, § 234; CGUE, *A.K. e altri (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema)*, [C-585/18](#), 19 novembre 2019, § 123; *Asociația «Forumul Judecătorilor din România»*, cause riunite [C-83/19](#), [C-127/19](#), [C-195/19](#), [C-291/19](#), [C-355/19](#) e [C-397/19](#), 18 maggio 2021, §§ 195-200 e 206-207.

<sup>129</sup> Cfr. nota 127 *supra*.

<sup>130</sup> Cfr. tra l'altro; Corte EDU, *Pajač e altri c. Polonia*, n. [25226/18](#), 24 ottobre 2023, §§ 186-200; *Baka c. Ungheria*, n. [20261/12](#), 23 giugno 2016, §§ 117 e segg.; CGUE, *Commissione c. Polonia (Indipendenza della Corte suprema)*, [C-619/18](#), 24 giugno 2019, §§ 71-79; *Commissione c. Polonia (Indipendenza dei tribunali ordinari)*, [C-192/18](#), 5 novembre 2019, §§ 113-115 e 126-130.

<sup>131</sup> Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2010\)004](#), *Rapporto sull'indipendenza del sistema giudiziario – Parte I: L'indipendenza dei giudici*, paragrafo 43; [CDL-AD\(2022\)010](#), *Parere sulle modifiche del dicembre 2021 alla legge organica sui tribunali ordinari della Georgia*, paragrafo 43; [CDL-AD\(2018\)033](#), *Parere sul progetto di legge che modifica la legge sui tribunali dell'«ex Repubblica jugoslava di Macedonia»*, paragrafi 21-23; [CDL-AD\(2015\)026](#), *Parere sulle modifiche alla Costituzione dell'Ucraina relative al potere giudiziario proposte dal gruppo di lavoro della Commissione costituzionale nel luglio 2015*, paragrafo 24; [CDL-AD\(2013\)034](#), *Parere sulle proposte di modifica del progetto di legge sulle modifiche alla Costituzione volte a rafforzare l'indipendenza dei giudici dell'Ucraina*, paragrafi 17.

107. Occorre che le fattispecie che danno luogo a sanzioni disciplinari e le loro conseguenze giuridiche siano chiaramente definite dalla legge e che le sanzioni disciplinari rispettino il principio di proporzionalità. Il sistema disciplinare deve soddisfare i requisiti di equità procedurale, prevedendo un'udienza equa e pubblica e la possibilità di impugnazione, di norma dinanzi a un organo giudiziario indipendente. Solo circostanze eccezionali possono giustificare la deroga allo svolgimento di un'udienza.<sup>132</sup> La decisione di un giudice, compresa l'interpretazione della legge, la valutazione dei fatti o la ponderazione delle prove, non deve dar luogo a responsabilità disciplinare, salvo nei casi di dolo, colpa grave o grave negligenza.<sup>133</sup>

108. Quanto alla composizione del Consiglio giudiziario, occorre evitare sia la politicizzazione che il corporativismo.<sup>134</sup> È opportuno trovare un equilibrio adeguato tra componenti togati e componenti laici.<sup>135</sup> Il coinvolgimento di altri poteri dello stato non deve costituire una minaccia di indebita pressione sui membri del Consiglio e sull'intero sistema giudiziario.<sup>136</sup>

109. Una corretta assegnazione delle cause può essere intesa su due piani: uno riguarda il tribunale nel suo complesso, l'altro riguarda il singolo giudice o il collegio giudicante che si occupa del caso. È opportuno che entrambe le questioni siano disciplinate in modo adeguato e trasparente dalla legge, al fine di garantire e promuovere l'indipendenza e l'imparzialità nel processo decisionale. Allo stesso modo, occorre

---

<sup>132</sup> Corte EDU, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portogallo*, nn. [55391/13](#), [57728/13](#) e [74041/13](#), 6 novembre 2018, §§ 187-192, e in particolare § 190.

<sup>133</sup> CCJE, [parere n. 27](#) (2024) sulla responsabilità disciplinare dei giudici, raccomandazione 12.

<sup>134</sup> Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2018\)003](#), *Parere sulla legge che modifica e integra la Costituzione (potere giudiziario) della Repubblica di Moldova*, paragrafo 56; [CDL-AD\(2021\)043](#), *Cipro, Parere su tre progetti di legge di riforma del potere giudiziario*, paragrafo 50; [CDL-AD\(2024\)009](#), *Bosnia-Erzegovina – Parere provvisorio di follow-up ai precedenti pareri sul progetto di legge sul Consiglio superiore dei giudici e dei pubblici ministeri*, paragrafo 28; [CDL-AD\(2025\)038](#), *Spagna – Parere sulle modalità di elezione dei membri giudiziari del Consiglio generale della magistratura*, paragrafi 40 e 66.

<sup>135</sup> Cfr. Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2018\)003](#), *Parere sulla legge che modifica e integra la Costituzione (potere giudiziario) della Repubblica di Moldova*, paragrafo 56; [CDL-AD\(2023\)039](#), *Parere sul progetto di modifica della Costituzione della Bulgaria*, paragrafo 48; cfr. anche [CDL-PI\(2025\)002](#), *Raccolta dei pareri e delle relazioni della Commissione di Venezia in materia giudiziaria*, parte 4.2.

<sup>136</sup> [CDL-INF\(1999\)005](#), *Parere sulla riforma del sistema giudiziario in Bulgaria*, paragrafo 28; cfr. anche, ad esempio, [CDL-AD\(2007\)028](#), *Rapporto sulle nomine giudiziarie della Commissione di Venezia*, paragrafo 33; [CDL-AD\(2010\)026](#), *Parere congiunto sul progetto di legge sul sistema giudiziario e lo status dei giudici dell'Ucraina*, paragrafo 97, relativo alla presenza dei ministri nel Consiglio giudiziario.

prevedere criteri adeguati e trasparenti che disciplinino la ricsuazione di un singolo giudice, al fine di salvaguardare l'imparzialità sia soggettiva che oggettiva. In questo modo viene salvaguardato il principio secondo cui la giustizia non solo deve essere fatta, ma deve anche essere percepita come tale.

110. Risorse sufficienti sono essenziali per garantire l'indipendenza del potere giudiziario dalle istituzioni statali e dai privati, affinché possa svolgere i propri compiti con integrità ed efficienza, alimentando così la fiducia del pubblico nella giustizia e nello Stato di diritto.<sup>137</sup> Il potere dell'esecutivo di ridurre il bilancio del potere giudiziario è un esempio di come le risorse di quest'ultimo possano essere sottoposte a pressioni indebite. Salari equi e sufficienti sono un aspetto concreto dell'autonomia finanziaria del potere giudiziario.<sup>138</sup> Essi costituiscono un mezzo per prevenire la corruzione, che può mettere in pericolo l'indipendenza del potere giudiziario non solo dagli altri poteri dello stato, ma anche da singoli individui.<sup>139</sup>

111. L'indipendenza giudiziaria non è un privilegio dei giudici, ma un elemento essenziale della separazione dei poteri e una garanzia del diritto delle parti a un equo processo.<sup>140</sup> Tuttavia, essa non esclude che i giudici possano essere chiamati a rispondere delle proprie condotte illecite. Garantire la responsabilità giuridica e disciplinare dei giudici in modo che rispetti la loro indipendenza, anche in caso di corruzione,<sup>141</sup> è essenziale per assicurare la fiducia del pubblico nella magistratura.<sup>142</sup>

---

<sup>137</sup> Consiglio d'Europa, Raccomandazione [CM/Rec\(2010\)12](#) sull'indipendenza, l'efficienza e le responsabilità dei giudici, paragrafi 33 e ss.; [CDL-AD\(2010\)004](#), paragrafi 52 e ss.

<sup>138</sup> CGUE, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, [C-64/16](#), 27 febbraio 2018, §§ 44- 52.

<sup>139</sup> Cfr. [CDL-AD\(2012\)014](#), *Parere sulla certezza del diritto e l'indipendenza del potere giudiziario in Bosnia-Erzegovina*, paragrafo 81.

<sup>140</sup> CCJE, [Parere n. 18](#) (2015) sulla posizione del potere giudiziario e il suo rapporto con gli altri poteri dello Stato in una democrazia moderna, paragrafo 10.

<sup>141</sup> Cfr., anche per quanto riguarda i giudici, la parte II.C.3 sulle misure preventive e le risposte del diritto penale alla corruzione.

<sup>142</sup> Cfr., tra l'altro, Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2017\)002](#), *Repubblica di Moldova - Memoria Amicus curiae sulla responsabilità penale dei giudici*.

## 2. Indipendenza e imparzialità degli altri attori nel processo giudiziario

Gli altri attori del processo giudiziario godono di un grado sufficiente di autonomia e imparzialità?

- i. L'ufficio del pubblico ministero gode di sufficiente autonomia all'interno della struttura statale? La legge impone al pubblico ministero l'obbligo di agire solo in conformità con la legge, in modo coerente e sulla base delle prove?
- ii. Le nomine, le promozioni, le misure disciplinari e i trasferimenti dei pubblici ministeri, compresa la nomina e la revoca del capo dell'ufficio del pubblico ministero, sono depoliticizzate? Se è stato istituito un consiglio dei pubblici ministeri per trattare o fornire competenze professionali in materia di nomina/elezione, promozione, misure disciplinari e trasferimento dei pubblici ministeri, tale organo è sufficientemente indipendente sia dalla maggioranza politica del momento sia dall'ufficio del pubblico ministero?
- iii. I pubblici ministeri sono nominati per periodi sufficientemente lunghi da salvaguardarne l'indipendenza? Esistono rimedi giuridici effettivi per i singoli pubblici ministeri contro qualsiasi decisione relativa alla loro carriera (nomina, trasferimento, promozione, revoca)?
- iv. Sono allocate risorse sufficienti agli uffici del pubblico ministero per consentirne il funzionamento indipendente e corretto?
- v. Qualora i pubblici ministeri possano ricevere istruzioni in singoli casi dall'esecutivo, è garantito che tali istruzioni siano eccezionali, rigorosamente regolamentate, motivate e impartite per iscritto, e che possano essere contestate o impugnate? Qualora i pubblici ministeri possano ricevere istruzioni in singoli casi da pubblici ministeri di grado superiore, è garantito che tali istruzioni siano impartite per iscritto e che possano essere contestate quando ritenute contrarie alla legge? La condotta dei pubblici ministeri è soggetta a un effettivo sindacato giurisdizionale?
- vi. Esiste una professione forense riconosciuta, organizzata e indipendente, preposta a fornire consulenza e assistenza alle parti? Il funzionamento di tale professione è

adeguatamente disciplinato dalla legge in modo da garantire i principi di indipendenza, integrità e riservatezza e il rispetto della deontologia professionale?

- vii. Esistono procedure disciplinari efficaci, indipendenti ed eque che regolano la professione forense?
- viii. Esistono adeguate garanzie per proteggere gli operatori del diritto da interferenze e ostacoli nel loro lavoro e per garantire che possano fornire una consulenza e una rappresentanza legale effettive?

112. L'ufficio del pubblico ministero ha la duplice responsabilità di sostenere l'accusa e, allo stesso tempo, di garantire che i casi privi di un adeguato fondamento giuridico o probatorio, o i casi che comportano un abuso di procedura, non giungano in tribunale.

113. Non esiste uno standard comune per l'organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, in particolare per quanto riguarda l'autorità necessaria per nominare i pubblici ministeri o l'organizzazione interna dell'ufficio. Tuttavia, deve essere garantita un'autonomia sufficiente per proteggere i pubblici ministeri da indebite influenze politiche. Pur dovendo agire in base alla legge, al pubblico ministero dovrebbe essere riconosciuto un certo margine di discrezionalità nel decidere se avviare o meno un procedimento penale, in funzione dell'interesse pubblico.

114. Le istruzioni da parte dell'esecutivo relative a casi specifici sono generalmente non auspicabili.<sup>143</sup> Qualora tali istruzioni non siano vietate, devono essere rigorosamente regolamentate, in modo che siano motivate, impartite per iscritto, contestabili dal pubblico ministero interessato e soggette a scrutinio pubblico.<sup>144</sup> L'autonomia deve essere garantita anche all'interno dell'ufficio del pubblico ministero. I pubblici ministeri non devono essere soggetti a rigide istruzioni gerarchiche senza

---

<sup>143</sup> In passato, la Commissione di Venezia ha ad esempio raccomandato di revocare il potere dei ministri di impartire istruzioni di non procedere in casi specifici, o quantomeno di limitare tale prerogativa a circostanze eccezionali chiaramente definite. Cfr. [CDL-AD\(2023\)029](#), *Paesi Bassi - Parere congiunto della Commissione di Venezia e della Direzione generale dei diritti umani e dello Stato di diritto (DG) del Consiglio d'Europa sulle garanzie giuridiche dell'indipendenza del potere giudiziario dal potere esecutivo*, paragrafo 72.

<sup>144</sup> *Ibid.*, paragrafo 67; Raccomandazione [CM\\_Rec\(2000\)19](#) del Consiglio d'Europa, paragrafi 11-16, sul ruolo della procura nel sistema di giustizia penale.

alcuna discrezionalità e dovrebbero essere in grado di disattendere istruzioni contrarie alla legge.<sup>145</sup>

115. L'assegnazione di risorse sufficienti agli uffici del pubblico ministero è importante per garantire il loro funzionamento indipendente e corretto. Una remunerazione adeguata dei pubblici ministeri è un elemento importante della loro autonomia e una garanzia contro la corruzione.

116. Gli avvocati svolgono un ruolo cruciale nei sistemi giudiziari di tutte le democrazie. Sono essenziali per il rispetto dello Stato di diritto e, in particolare, per l'accesso alla giustizia per tutti e il diritto a un equo processo quale strumento per vedere riconosciuti e tutelati i propri diritti umani. Ne consegue che la legislazione deve prevedere gli elementi fondamentali dell'indipendenza della professione e che l'accesso alla professione forense deve essere sufficientemente aperto da rendere effettivo il diritto all'assistenza legale, come riconosciuto nei Principi fondamentali delle Nazioni Unite sul ruolo degli avvocati<sup>146</sup> e nella Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione della professione di avvocato.<sup>147</sup> I Principi e la Convenzione testimoniano un forte consenso internazionale sul fatto che gli avvocati debbano essere indipendenti dall'esecutivo e in grado di svolgere le loro funzioni senza timori o favoritismi. Anche la giurisprudenza delle corti nazionali e internazionali riconosce costantemente la centralità di una professione legale indipendente per lo Stato di diritto.<sup>148</sup>

---

<sup>145</sup> A questo proposito, la Commissione di Venezia distingue tra istruzioni generali e istruzioni caso per caso, con queste ultime che richiedono garanzie speciali, ovvero (i) tutte le istruzioni impartite da un procuratore senior in un caso specifico devono essere motivate e fornite per iscritto; (ii) in caso di dubbio sulla legittimità di un'istruzione, il pubblico ministero di grado inferiore dovrebbe avere il diritto di avviare un riesame da parte di un tribunale o di un organismo indipendente, come un Consiglio dei pubblici ministeri; (iii) la legge dovrebbe stabilire chiaramente che le parti in causa hanno accesso alle istruzioni impartite da un pubblico ministero superiore. Cfr.: Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2017\)028](#), *Polonia - Parere sulla legge relativa all'ufficio del pubblico ministero, come modificata*, paragrafo 112); [CDL-AD\(2010\)040](#), *Rapporto sulle norme europee in materia di indipendenza del sistema giudiziario: Parte II - Il pubblico ministero*, paragrafi 57-60.

<sup>146</sup> I [Principi fondamentali](#) sono stati adottati da tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite in occasione dell'Ottavo Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e il trattamento dei delinquenti, tenutosi dal 27 agosto al 7 settembre 1990.

<sup>147</sup> La [Convenzione per la protezione della professione di avvocato](#) del Consiglio d'Europa (CETS 226) è stata redatta in risposta al crescente numero di attacchi contro gli avvocati nell'esercizio della loro professione, sotto forma di molestie, minacce o aggressioni, o di interferenze nell'esercizio delle loro responsabilità professionali. Essa riflette i principi enunciati nei Principi fondamentali delle Nazioni Unite sul ruolo degli avvocati, adottati dall'Ottavo Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e il trattamento dei delinquenti (L'Avana, Cuba, 27 agosto-7 settembre 1990).

<sup>148</sup> Corte Suprema del Canada, *Canada (Procuratore generale) c. Federazione delle associazioni forensi del Canada* [2015], [1 SCR 401](#), § 102; Corte EDU, *Nikula c. Finlandia*,

117. La deontologia professionale richiede inoltre, che "[un] avvocato deve mantenere la propria indipendenza e godere della protezione che tale indipendenza offre nel fornire ai clienti una consulenza e una rappresentanza imparziali".<sup>149</sup>

### 3. Equo processo

Il potere giudiziario garantisce un equo processo sulla base dei requisiti dell'articolo 6 CEDU o di disposizioni equivalenti contenute in altri strumenti internazionali?<sup>150</sup>

- i. Gli individui hanno un accesso effettivo ai tribunali non solo in teoria, ma anche nella pratica?
- ii. Sono garantiti il diritto a essere ascoltati e la parità delle armi? I diritti fondamentali sono rispettati nei casi di processo in contumacia? Il diritto a un nuovo processo è sempre garantito quando la persona non era a conoscenza del procedimento?<sup>151</sup>
- iii. È garantito il diritto di difesa, anche tramite un'assistenza legale effettiva, con un accesso alla rappresentanza legale regolamentato in modo obiettivo e sufficientemente aperto, anche per quanto riguarda il patrocinio a spese dello Stato?
- iv. È garantita la presunzione di innocenza nei procedimenti penali, in particolare con riguardo alle dichiarazioni pubbliche delle autorità e alla copertura mediatica?

---

n. [31611/96](#), 21 marzo 2002 § 45; *Steur c. Paesi Bassi*, n. [39657/98](#), 28 ottobre 2003, § 36; *Elci e altri c. Turchia*, nn. [23145/93 e 25091/94](#), 24 marzo 2004, § 669; *Morice c. Francia* [GC], n. [29369/10](#), 23 aprile 2015, §§ 132-139.

<sup>149</sup> International Bar Association – [Principi internazionali di condotta per la professione legale](#) (2024), paragrafo 1.

<sup>150</sup> Ad esempio, ICCPR, articolo 14; ACHR, articolo 8.

<sup>151</sup> Sebbene i procedimenti che si svolgono in assenza dell'imputato non siano di per sé incompatibili con l'articolo 6 CEDU, si verifica comunque un diniego di giustizia quando una persona condannata in contumacia non è in grado di ottenere successivamente da un tribunale che l'ha ascoltata una nuova valutazione del merito dell'accusa, sia dal punto di vista giuridico che fattuale, qualora non sia stato dimostrato che essa abbia rinunciato al proprio diritto di comparire e di difendersi o che intendesse sottrarsi al processo (Corte EDU, *Sejdovic c. Italia* [GC], n. [56581/00](#), 1° marzo 2006, § 82). Ciò in quanto l'obbligo di garantire il diritto dell'imputato di essere presente in aula – sia durante il procedimento originario che in caso di nuovo processo – costituisce uno dei requisiti essenziali dell'articolo 6 (Corte EDU, *Stoichkov c. Bulgaria*, n. [9808/02](#), 24 marzo 2005, § 56).

- v. Sussiste l'obbligo di motivare le sentenze? In caso contrario, è regolamentato quali sentenze possono essere escluse da tale obbligo?
- vi. Le decisioni giudiziarie sono emesse ed eseguite in modo effettivo e tempestivo? La durata ragionevole dei procedimenti giudiziari è effettivamente rispettata? Esistono rimedi giuridici effettivi nei casi in cui i procedimenti siano irragionevolmente lunghi o le sentenze non siano eseguite o nei casi in cui siano violati i diritti della difesa? Sono previste sanzioni o altre conseguenze giuridiche in caso di inadempienza o mancata esecuzione, in particolare da parte di funzionari pubblici o attori politici?
- vii. È garantita la pubblicità dei procedimenti giudiziari?

118. Il diritto di un individuo di avere un'opportunità facilmente accessibile ed effettiva per contestare un atto privato o pubblico (*locus standi*) implica che i requisiti formali, i termini e le spese processuali siano ragionevoli.

119. Gli individui non sono solitamente in grado di avviare procedimenti giudiziari da soli. L'assistenza legale è quindi fondamentale e dovrebbe essere accessibile a tutti. L'assistenza legale dovrebbe essere fornita anche a coloro che non possono permettersela.

120. Le misure provvisorie in caso di danno irreparabile e l'accesso alla giustizia in situazioni di emergenza dovrebbero essere garantiti nell'ambito del diritto di accesso ai tribunali.

121. Il diritto di impugnare una decisione giudiziaria è un principio generale dello Stato di diritto spesso garantito a livello costituzionale o legislativo dalla legislazione nazionale, in particolare in materia penale.

122. La presunzione di innocenza è essenziale per garantire il diritto a un equo processo nei procedimenti penali. Affinché la presunzione di innocenza sia garantita, l'onere della prova deve ricadere sull'accusa.<sup>152</sup> Le norme e le prassi relative alle prove richieste devono essere chiare ed eque.

<sup>152</sup> "L'onere della prova spetta all'accusa": Corte EDU, *Barberá, Messegue e Jabardo c. Spagna*, n. [10590/83](#), 6 dicembre 1988, § 77; *Telfner c. Austria*, n. [33501/96](#), 20 marzo 2001, § 15; cfr. *Grande Stevens e altri c. Italia*, nn. [18640/10](#), [18647/10](#), [18663/10](#), [18668/10](#) e [18698/10](#), 4 marzo 2014, § 159.

123. Le decisioni giudiziarie devono essere rispettate e applicate in modo adeguato ed effettivo, anche da parte dell'esecutivo quando è in questione la sua condotta. Il diritto a un equo processo e lo Stato di diritto in generale sarebbero privi di contenuto se le decisioni giudiziarie non fossero eseguite.

124. Il potere giudiziario non dovrebbe essere percepito come lontano dal pubblico e avvolto nel mistero. La disponibilità, in particolare su internet, di informazioni chiare su come adire un tribunale è un modo per garantire un coinvolgimento effettivo della collettività nel sistema giudiziario. Le informazioni dovrebbero essere facilmente accessibili a tutta la popolazione, compresi i gruppi vulnerabili, e rese disponibili anche nelle lingue delle minoranze nazionali e/o delle persone migranti. I tribunali di primo grado dovrebbero essere ben distribuiti sul territorio nazionale e i loro edifici facilmente accessibili.

#### **4. Tecnologie digitali nel sistema giudiziario**

Le tecnologie digitali sono utilizzate in modo conforme allo Stato di diritto, compreso il diritto a un equo processo?

- i. L'uso delle tecnologie digitali e dei sistemi di IA all'interno del sistema giudiziario è regolamentato dalla legge?
- ii. I dati personali raccolti dal potere giudiziario godono di una protezione specifica prevista dalla legge?
- iii. La legge distingue tra l'implementazione e l'uso delle tecnologie digitali finalizzate a una migliore gestione amministrativa della giustizia e quelle finalizzate ad assistere il giudice nella valutazione dei fatti e nell'applicazione della legge a casi concreti?
- iv. Nel caso dell'implementazione e dell'uso di sistemi di IA progettati per assistere il giudice nella valutazione dei fatti e nell'applicazione della legge a casi specifici, la legge prevede:
  - a. che la decisione finale del giudice non si basi esclusivamente sulle raccomandazioni fornite dal sistema, vietando una decisione completamente automatizzata?
  - b. i requisiti minimi che un sistema di IA deve soddisfare, in particolare: il rispetto dei diritti umani (in particolare,

il principio di non discriminazione) e dell'indipendenza giudiziaria, la trasparenza, la sicurezza, la robustezza (accuratezza e affidabilità) e l'interoperabilità?

- c. la sua previa sperimentazione in ambienti normativi sicuri (*regulatory sandboxes*)?
- d. la valutazione preventiva e il successivo monitoraggio del sistema di IA da parte di organismi indipendenti?
- v. Nel caso dell'implementazione e dell'uso di sistemi di IA destinati ad assistere il giudice nella valutazione dei fatti e nell'applicazione della legge a casi specifici, la legge prevede il diritto delle persone di contestare l'implementazione di tale sistema, la sua progettazione, il suo utilizzo nel caso specifico e le raccomandazioni specifiche da esso formulate nel processo giudiziario?

125. L'uso delle tecnologie digitali nel sistema giudiziario può migliorarne l'efficienza e contribuire a una migliore tutela dei diritti degli individui, ma può anche comportare rischi per tali diritti: l'attenuazione delle garanzie del diritto a un equo processo, la riproduzione, la perpetuazione e l'esacerbazione di pregiudizi (*bias*) e preconcetti esistenti; l'incidenza sul diritto alla protezione dei dati, sulla protezione della privacy delle persone coinvolte nei procedimenti, sulla protezione delle vittime o la generazione di diseguaglianze nell'accesso delle persone alla tecnologia. Sia i vantaggi che i rischi derivanti dall'uso delle tecnologie digitali richiedono che la loro diffusione nel sistema giudiziario sia prevista dalla legge e accompagnata da quadri di governance trasparenti e da una supervisione umana continua (come nel caso dell'uso dell'IA da parte di tutte le autorità pubbliche, cfr. II.A.9.iv-v *supra*).

126. Le leggi che disciplinano l'uso dei sistemi di IA nel sistema giudiziario sollevano questioni specifiche. Tutti i sistemi di IA impiegati nel sistema giudiziario dovrebbero avere come obiettivo primario il rafforzamento dell'efficacia della giustizia e dei diritti dei cittadini. Al fine di mantenere la fiducia del pubblico e garantire la responsabilità, il loro uso deve essere trasparente, spiegabile e soggetto a meccanismi di vigilanza indipendenti (cfr. II.A.9.iv-v e II.B.5.ii-iii *supra*).

127. Occorre distinguere tra i sistemi di IA utilizzati per migliorare la gestione amministrativa del sistema giudiziario e quelli destinati a essere impiegati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie. Mentre i primi devono

essere soggetti ai requisiti generali per l'uso dei sistemi di IA da parte delle autorità pubbliche, i secondi richiedono un'attuazione particolarmente attenta al fine di garantire il diritto dei cittadini a un processo equo. Nel caso dei sistemi di IA utilizzati nelle funzioni giudiziarie, i risultati dell'IA dovrebbero essere pienamente tracciabili e spiegabili per consentire la supervisione umana e *accountability* (cfr. II.C.2 *supra*).

128. Un'IA antropocentrica implica che tutte le decisioni giudiziarie relative alle indagini, alla valutazione dei fatti e all'applicazione della legge a casi concreti debbano essere prese dai giudici sotto la loro responsabilità. I sistemi di IA possono assistere i giudici in determinati compiti che facilitano il processo decisionale (ad esempio, nella ricerca giuridica, l'individuazione e la classificazione delle prove, la precompilazione di campi standardizzati per le sentenze, l'invio di notifiche relative alle scadenze, ecc.), ma non dovrebbe essere consentita una decisione completamente automatizzata da parte del sistema di IA. Pertanto, quando impiegati per le indagini, la valutazione dei fatti e l'applicazione del diritto ai casi concreti, tali sistemi dovrebbero soddisfare requisiti specifici.

129. I diritti umani che richiedono particolare attenzione nell'uso dei sistemi di IA nella giustizia sono la protezione dei dati, l'eguaglianza, la non discriminazione, la privacy, l'accesso alla giustizia, la presunzione di innocenza e l'equo processo, compresi i diritti della difesa. La legge dovrebbe prevedere una valutazione specifica dei rischi che il sistema di IA comporta per tali diritti e dovrebbe garantire che essi siano testati in ambienti normativi sicuri (*sandboxes*) prima del loro uso generale. Tutti gli attori del sistema giudiziario dovrebbero essere coinvolti nella valutazione dei rischi, nei test preliminari dei sistemi di IA e nel loro monitoraggio. La trasparenza deve essere garantita durante l'intero ciclo di vita dei sistemi di IA (cfr. II.A.9 e II.B.5 *supra*), in particolare quando tali sistemi possono influire sui risultati giudiziari (ad esempio, richiedendo la divulgazione di informazioni sulla progettazione del sistema, sulla logica decisionale e/o sulle fonti di dati utilizzate).

130. La legge dovrebbe prevedere rimedi accessibili ed effettivi per le violazioni dei diritti umani derivanti dal funzionamento dei sistemi di IA.<sup>153</sup> Tali rimedi dovrebbero consentire di contestare: (i) la decisione pubblica di implementare un determinato sistema; (ii) la sua progettazione; (iii) il suo utilizzo in un caso specifico; e (iv) le raccomandazioni che ha prodotto

---

<sup>153</sup> Cfr. articolo 14, [Convenzione quadro sull'intelligenza artificiale e i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto](#) (CETS n. 225).

con riferimento a quel caso.<sup>154</sup> Affinché tali rimedi siano efficaci, gli individui devono avere accesso a informazioni comprensibili su come il sistema di IA è giunto alle sue conclusioni o ha formulato le specifiche raccomandazioni (cfr. II.B.5 *supra*).

131. Come per qualsiasi utilizzo di sistemi di IA da parte delle autorità pubbliche (cfr. II.A.3 e II.A.9 *supra*), i sistemi di IA utilizzati in ambito giudiziario devono essere soggetti a quadri di governance trasparenti. Ciò include la documentazione delle scelte di progettazione, delle fonti dei dati, dei processi decisionali e delle limitazioni note. Gli organismi di vigilanza indipendenti dovrebbero essere autorizzati a verificare regolarmente questi sistemi e i loro risultati dovrebbero essere resi accessibili al pubblico per garantire *accountability*.

---

<sup>154</sup> Secondo [il Global Toolkit on AI on the Rule of Law for the Judiciary](#) (p.136) dell'UNESCO del 2024: "la possibilità che l'IA rafforzi o amplifichi i pregiudizi esistenti è una delle principali preoccupazioni. I diritti alla libertà, alla sicurezza e a un processo equo possono essere violati quando è in gioco la libertà fisica o la sicurezza personale di un individuo, come nel caso della polizia predittiva, della valutazione del rischio di recidiva e della determinazione della pena. [...] I sistemi di IA "a scatola nera" rendono impossibile per i professionisti del diritto, come giudici, avvocati e pubblici ministeri, comprendere la logica sottesa ai risultati del sistema, il che complica la motivazione e l'impugnazione della decisione".

## G. Controllo di costituzionalità

### 1. Controllo di costituzionalità

I pesi e contrappesi costituzionali includono un controllo di costituzionalità indipendente?

- i. La costituzione<sup>155</sup> prevede un controllo giurisdizionale di costituzionalità? Istituisce una corte costituzionale specializzata?
- ii. Se il controllo di costituzionalità è effettuato da un altro organo, quali garanzie assicurano una valutazione indipendente? Sono sancite nella costituzione?
- iii. Se esiste una corte costituzionale specializzata, la costituzione sancisce la composizione della corte, la sua giurisdizione, lo status dei giudici e le garanzie relative al loro mandato, le parti legittimate a ricorrervi e i principi costituzionali su cui si basa la sua attività? La corte può stabilire il proprio regolamento interno?

132. In quanto norma giuridica suprema, la costituzione richiede un guardiano in grado di difenderne i principi, preservare la separazione dei poteri e tutelare i diritti da essa garantiti. Una qualche forma di controllo di costituzionalità - concentrato o diffuso - è ampiamente considerata un mezzo efficace per garantire il rispetto della costituzione e la tutela dei diritti umani. A tal proposito, la giustizia costituzionale resta una caratteristica centrale della democrazia costituzionale e un criterio determinante dello Stato di diritto, garantendo che tutte le autorità pubbliche agiscano in conformità con la costituzione e che le decisioni prese dalla corte costituzionale o da un organo equivalente siano vincolanti per tutti i poteri dello stato.

133. La Commissione di Venezia ha ripetutamente osservato che non esiste un unico modello di giustizia costituzionale. I sistemi nazionali variano in modo significativo e riflettono un'ampia gamma di assetti istituzionali. La Commissione ha generalmente sostenuto l'istituzione di

---

<sup>155</sup> Per i paesi che hanno una costituzione scritta.

una corte costituzionale o di un organo equivalente.<sup>156</sup> Pur rilevando che non vi è alcun obbligo generale in tal senso, ha espresso il parere che l'istituzione di un tale organo come istituzione autonoma può risultare efficace per attuare lo Stato di diritto in un determinato Paese. Se, invece di una corte costituzionale o di un organo equivalente, è prevista una forma non giurisdizionale di controllo di costituzionalità, occorre garantire che l'organo che svolge tale controllo sia libero da interferenze politiche. Nei casi in cui si ritenga che una corte costituzionale autonoma o un organo equivalente non siano l'unico mezzo per garantire la tutela dei diritti costituzionali, l'obiettivo principale di questo criterio di riferimento è quello di individuare le questioni chiave per le giurisdizioni che dispongono di tali organi. Nelle giurisdizioni prive di tali organi specializzati, gli obiettivi fondamentali di indipendenza, imparzialità ed efficacia individuati da altri criteri, in particolare dal criterio F sull'accesso alla giustizia, saranno verosimilmente di centrale rilevanza. Sebbene le questioni trattate in questa sezione si concentrino sulle corti costituzionali, esse si applicano anche agli organi equivalenti incaricati del controllo di costituzionalità.

134. Nelle giurisdizioni dotate di una corte costituzionale specializzata, la composizione della corte, la sua giurisdizione, lo status dei giudici e le garanzie relative al loro mandato, i soggetti legittimati a ricorrere e i principi costituzionali su cui si basa l'attività della corte costituzionale dovrebbero essere sanciti a livello costituzionale, in modo da essere protetti da eventuali tentativi di modifica da parte di contingenti maggioranze politiche di governo. Analogamente, laddove non sia prevista una corte costituzionale specializzata, le garanzie di un controllo di costituzionalità indipendente devono essere previste dalla costituzione (o in altra normativa pertinente, per i paesi che non prevedono una costituzione scritta) e, se necessario, integrate da una legge organica. Il regolamento interno dovrebbe essere redatto dalla stessa corte costituzionale, come espressione dell'autonomia della corte nei limiti della costituzione (e, ove opportuno, della legge sulla corte costituzionale); la

---

<sup>156</sup> Commissione di Venezia, [CDL-INF\(97\)2](#), *Ucraina - Parere sulla Costituzione dell'Ucraina*, capitolo XII; [CDL-AD\(2010\)044](#), *Ucraina - Parere sulla situazione costituzionale in Ucraina*, paragrafo 52; [CDL-AD\(2016\)025](#), *Kirghizistan - Parere congiunto sul progetto di legge "Sull'introduzione di emendamenti e modifiche alla Costituzione" della Repubblica kirghisa*, paragrafo 47; [CDL-AD\(2022\)004](#) *Cile - Parere sulla redazione e l'adozione di una nuova Costituzione*, paragrafo 52.

corte costituzionale dovrebbe poterlo modificare alla luce dell'esperienza acquisita senza l'intervento del legislatore.<sup>157</sup>

135. Oltre al controllo di costituzionalità *ex post*, dovrebbe essere previsto anche un meccanismo di controllo di costituzionalità *ex ante*. Il controllo di costituzionalità *ex ante* può essere effettuato sia dall'esecutivo nella fase di elaborazione dei testi normativi, sia da una commissione parlamentare, assistita da esperti costituzionalisti.

## 2. Composizione e nomina

La composizione e il processo di nomina dei giudici costituzionali forniscono garanzie sufficienti per l'indipendenza della corte costituzionale?

- i. La procedura di nomina offre garanzie sufficienti per l'indipendenza dei giudici costituzionali? In particolare, se i giudici costituzionali sono eletti dal parlamento, è prevista una maggioranza qualificata? Esistono meccanismi costituzionali per superare eventuali situazioni di *impasse* politica? In caso in cui la posizione rimanga scoperta a lungo, è prevista la *prorogatio* fino alla sostituzione del giudice in carica al fine di garantire la continuità dell'istituzione?
- ii. Quali sono i requisiti professionali che garantiscono un'elevata qualificazione professionale dei giudici della corte costituzionale? Quali sono le garanzie della loro integrità professionale?
- iii. Quali altre garanzie di indipendenza sono previste? Esistono adeguate garanzie contro la rimozione indebita di un giudice?
- iv. Esistono incompatibilità con la carica di giudice costituzionale? Esiste un divieto *ex lege* che impedisce di nominare membri attivi del parlamento o persone affiliate a partiti politici come giudici della corte costituzionale? Tale divieto è rigorosamente rispettato nella pratica? Esistono ulteriori restrizioni all'esercizio di altre funzioni prima o dopo

---

<sup>157</sup> Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2004\)023](#) Azerbaijan - Parere sul regolamento interno della Corte costituzionale dell'Azerbaijan, paragrafi 5-6.

il mandato? Esistono altre incompatibilità volte a salvaguardare l'imparzialità dei giudici?

136. La composizione della corte costituzionale e il metodo di selezione dei suoi giudici sono di fondamentale importanza per salvaguardare l'indipendenza e l'autorità della Corte. Le corti costituzionali sono generalmente composte da un numero significativo di giudici, spesso tra gli 8 e i 15.<sup>158</sup>

137. Nelle democrazie pluralistiche, una composizione equilibrata e diversificata, rispettosa delle diverse caratteristiche (equilibrio di genere, età, diversità politica e background etnico, linguistico o religioso), contribuisce alla percezione di imparzialità e inclusività dell'istituzione, e quindi alla sua legittimità e all'accettazione delle sue decisioni, in particolare negli Stati a composizione multietnica o multilingue. Il coinvolgimento di più organi statali e attori politici nella selezione dei giudici costituzionali si è dimostrato efficace nel rafforzare la percezione di indipendenza della Corte.<sup>159</sup>

138. La selezione dei giudici costituzionali deve essere guidata da criteri oggettivi stabiliti dalla legge. Tali criteri dovrebbero dare priorità al merito, con particolare attenzione alla competenza giuridica, all'indipendenza e all'integrità. La pratica comparata indica che le corti costituzionali sono generalmente composte da professionisti del diritto - giudici, avvocati o professori universitari - con una significativa anzianità o esperienza nel campo giuridico.<sup>160</sup> Oltre alle qualifiche professionali, i candidati alle corti costituzionali sono tenuti a dimostrare integrità e elevata rettitudine morale.<sup>161</sup>

---

<sup>158</sup> Commissione di Venezia, [CDL-STD\(1997\)020](#), *La composizione delle Corti costituzionali*, capitolo III, Tabella comparativa delle risposte al questionario sulla composizione delle Corti costituzionali, pag. 35 e ss.

<sup>159</sup> Commissione di Venezia, [CDL-STD\(1997\)020](#), pp. 10, 21; [CDL-AD\(2005\)039](#), *Bosnia ed Erzegovina – Parere sulle regole di voto proposte per la Corte costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, paragrafo 3.

<sup>160</sup> Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2024\)015](#), *Bosnia-Erzegovina - Parere sul metodo di elezione dei giudici della Corte costituzionale*, paragrafi 8-20.

<sup>161</sup> Commissione di Venezia, [CDL-STD\(1997\)020](#), *La composizione delle corti costituzionali - Scienza e tecnica della democrazia*, n. 20 (1997), pag. 10; [CDL-AD\(2016\)001](#), *Polonia - Parere sulle modifiche alla legge del 25 giugno 2015 sul Tribunale costituzionale della Polonia*, paragrafo 119; [CDL-AD\(2017\)011](#), *Armenia - Parere sul progetto di legge costituzionale sulla Corte costituzionale dell'Armenia*, paragrafi 12-13.

139. Il mandato dei giudici costituzionali è generalmente lungo, fissato alternativamente per un periodo determinato, fino all'età pensionabile obbligatoria o, in alcuni sistemi, addirittura a vita. La durata del mandato dovrebbe consentire un rinnovo regolare e parziale della composizione della Corte; il rinnovo scaglionato consente alle maggioranze parlamentari successive di partecipare alle nomine. Mandati lunghi e non rinnovabili sono generalmente considerati i più idonei a garantire l'indipendenza, in particolare dalle autorità che procedono alla nomina.<sup>162</sup> Se le disposizioni costituzionali relative alla durata del mandato dei giudici della corte costituzionale vengono modificate, qualsiasi riduzione della durata del mandato dovrebbe applicarsi solo ai giudici nominati dopo l'entrata in vigore delle nuove disposizioni.<sup>163</sup>

140. Quando i giudici sono eletti dal parlamento, il requisito della maggioranza qualificata (ad esempio, due/terzi o tre/quinti) funge da garanzia istituzionale contro la politicizzazione. Per evitare situazioni di stallo, dovrebbe essere previsto un meccanismo anti-*impasse* (*anti-deadlock*) - ad esempio, la nomina di candidati da parte di altri organi neutrali dopo diversi voti infruttuosi in parlamento - senza tuttavia disincentivare il raggiungimento di un accordo sulla base di una maggioranza qualificata in prima istanza. Non esiste un unico modello per la progettazione di un meccanismo anti-*impasse*. Al fine di garantire il funzionamento ininterrotto della corte costituzionale, la Commissione di Venezia raccomanda che i membri della Corte continuino a svolgere le loro funzioni fino alla nomina dei loro successori.<sup>164</sup>

---

<sup>162</sup> Commissione di Venezia, [CDL-STD\(1997\)020](#), *La composizione delle corti costituzionali - Scienza e tecnica della democrazia*, n. 20 (1997), pag. 21; [CDL-AD\(2020\)016](#), *Armenia - Parere su tre questioni giuridiche nel contesto del progetto di emendamenti costituzionali riguardanti il mandato dei giudici della Corte costituzionale*, paragrafi 35 e 38; [CDL-AD\(2025\)005](#), *Repubblica di Moldova - Parere sul progetto di legge sulla Corte costituzionale*, paragrafo 37.

<sup>163</sup> Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2020\)016](#), *Armenia - Parere su tre questioni giuridiche nel contesto del progetto di emendamenti costituzionali riguardanti il mandato dei giudici della Corte costituzionale*, paragrafo 39.

<sup>164</sup> Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2022\)054](#), *Parere sul progetto di legge "recante modifica di alcuni atti legislativi dell'Ucraina relativi al miglioramento della procedura di selezione dei candidati alla carica di giudice della Corte costituzionale dell'Ucraina su base competitiva"*, paragrafi 58, 59 e 67; [CDL-AD\(2021\)048](#), *Serbia - Parere urgente sul progetto di revisione degli emendamenti costituzionali relativi al potere giudiziario*, paragrafo 49; [CDL-AD\(2024\)002](#), *Bosnia-Erzegovina - Parere su alcune questioni relative al funzionamento della Corte costituzionale della Bosnia-Erzegovina*, paragrafo 22.

141. L'inalterabilità dei giudici costituzionali è una garanzia fondamentale dell'indipendenza giudiziaria.<sup>165</sup> I casi di cessazione del mandato di un giudice devono essere definiti in modo restrittivo e previsti in disposizioni di legge chiare, dettagliate e precise,<sup>166</sup> ed essere soggetti a rigorose garanzie procedurali. La corte costituzionale stessa dovrebbe essere responsabile dell'adozione della decisione finale, idealmente a maggioranza qualificata dei suoi membri in carica.<sup>167</sup>

142. Ai giudici costituzionali è generalmente vietato ricoprire contemporaneamente altre cariche. Le norme in materia di incompatibilità variano quanto a rigidità, ma in genere riguardano le funzioni politiche e pubbliche, includendo incarichi quali ministro, membro del parlamento, alto funzionario pubblico o leader di partito politico, mentre ai giudici costituzionali è spesso consentito mantenere incarichi o affiliazioni accademiche. Tali norme dovrebbero essere stabilite dalla legge e, ove opportuno, dalla costituzione.<sup>168</sup>

143. Il presidente della corte può essere nominato da un organo esterno o eletto dagli altri giudici tra i propri membri, con quest'ultima opzione considerata, in generale, una garanzia più forte dell'indipendenza della corte costituzionale.<sup>169</sup> Qualora il presidente sia nominato dal parlamento o da un altro organo esterno, dovrebbero essere previste garanzie di indipendenza. Occorre stabilire regole chiare per determinare chi agisce in qualità di presidente *ad interim*, nei casi in cui il presidente della corte non sia eletto o nominato entro i termini previsti.

---

<sup>165</sup> Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2019\)024](#), *Armenia – Parere congiunto della Commissione di Venezia e della Direzione generale dei diritti umani e dello Stato di diritto (DGI) del Consiglio d'Europa sulle modifiche al codice giudiziario e ad alcune altre leggi*, paragrafo 58. Si veda anche a questo proposito il punto II.F.1 *supra* sull'indipendenza del potere giudiziario.

<sup>166</sup> Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2005\)015](#), *Ucraina – Parere sulle modifiche alla Costituzione*, paragrafo 46; [CDL-AD\(2017\)011](#), *Armenia – Parere sul progetto di legge costituzionale sulla Corte costituzionale dell'Armenia*, paragrafo 19.

<sup>167</sup> Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2005\)015](#), *Ucraina - Parere sulle modifiche alla Costituzione*, paragrafo 46; [CDL-AD\(2016\)025](#), *Kirghizistan - Parere congiunto sul progetto di legge "Sull'introduzione di emendamenti e modifiche alla Costituzione" della Repubblica del Kirghizistan*, paragrafo 54.

<sup>168</sup> [CDL-STD\(1997\)020](#), *La composizione delle corti costituzionali - Scienza e tecnica della democrazia*, n. 20 (1997), paragrafo 15.

<sup>169</sup> Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2011\)016](#), *Ungheria - Parere sulla nuova Costituzione*, paragrafo 94.

### 3. Accesso alla giustizia costituzionale

Le condizioni di accesso alla corte costituzionale e la tipologia degli atti sindacabili garantiscono un controllo di costituzionalità effettivo?

- i. È previsto il controllo di costituzionalità delle leggi e di tutti gli altri atti normativi?
- ii. Se esistono eccezioni alla sindacabilità della costituzionalità degli atti normativi, tali eccezioni sono giustificate?
- iii. Gli individui hanno un accesso effettivo alla giustizia costituzionale (diretto o indiretto) contro gli atti individuali che li riguardano e contro gli atti generali?
- iv. La procedura dinanzi alla corte costituzionale offre garanzie sufficienti di imparzialità, equo processo ed effettività?

144. La giurisdizione delle corti costituzionali si estende tipicamente a un'ampia gamma di atti normativi e questioni istituzionali. Questi includono comunemente il controllo delle leggi ordinarie e organiche, delle leggi costituzionali, dei regolamenti, delle norme interne delle assemblee legislative e di altri organi, nonché la compatibilità degli accordi internazionali con la costituzione. Le corti costituzionali possono anche giudicare le controversie relative all'attribuzione delle competenze normative tra i poteri dello stato, compresi i conflitti tra il governo centrale e le autorità locali, o tra il potere esecutivo e quello legislativo. Anche le controversie elettorali rientrano nella giurisdizione di molte corti costituzionali. Ulteriori ambiti possono includere questioni relative allo status dei rappresentanti eletti, alla tutela dei diritti fondamentali e alla legalità dei partiti politici. In alcuni sistemi, le corti costituzionali esercitano anche funzioni consultive, come la consultazione obbligatoria prima di dichiarare lo stato di emergenza o di sciogliere le camere del parlamento. Inoltre, sottrarre (mediante clausole di esclusività o di esclusione) leggi potenzialmente incostituzionali al controllo di costituzionalità può essere considerato un attacco diretto al primato della costituzione.<sup>170</sup>

---

<sup>170</sup> *Ibid.*, paragrafo 113.

145. L'accesso alla giustizia costituzionale è determinante per l'efficacia del controllo di costituzionalità. Il ricorso individuale si è dimostrato il rimedio più efficace. Sebbene l'accesso diretto dei singoli alle corti costituzionali rafforzi la tutela dei diritti fondamentali, spesso comporta un aumento sostanziale del carico di lavoro. Per affrontare questa sfida, i sistemi che prevedono il ricorso individuale includono tipicamente garanzie procedurali volte a filtrare i casi inammissibili o manifestamente infondati. L'accesso individuale indiretto offre diversi vantaggi (la competenza giuridica dell'organo di rinvio funge da efficace filtro) e la Commissione di Venezia ritiene vantaggioso combinare l'accesso indiretto con una forma di accesso diretto, bilanciando i diversi meccanismi esistenti.<sup>171</sup> L'obbligo di esaurire i rimedi disponibili prima di presentare un ricorso costituzionale serve a prevenire un carico di lavoro eccessivo per la corte costituzionale e sottolinea la natura sussidiaria del meccanismo di ricorso costituzionale.

146. Un metodo utile per alleggerire il carico di lavoro della Corte può essere la creazione di collegi/sezioni di giudici più piccoli per decidere sui procedimenti avviati tramite una delle forme di accesso individuale, riservando alla plenaria l'intervento solo quando devono essere decise questioni nuove o importanti. La composizione dei collegi/sezioni dovrebbe riflettere l'equilibrio della composizione plenaria. È importante che la legge che istituisce la corte costituzionale preveda la possibilità che, in caso di contrasti giurisprudenziali/interpretativi, la decisione venga presa dalla plenaria; in caso contrario, l'unità della giurisprudenza della corte costituzionale sarebbe messa a rischio. È inoltre necessario che vi siano regole chiare per evitare qualsiasi possibilità di parzialità nell'assegnazione dei casi alle sezioni o nella composizione dei collegi.<sup>172</sup>

147. Il quorum di validità, che richiede la partecipazione di un numero minimo di giudici affinché una decisione sia valida, garantisce sia la legittimità istituzionale del processo decisionale sia il corretto funzionamento della corte come organo collegiale. Un requisito di voto molto rigoroso, in particolare per le decisioni ordinarie sulla costituzionalità delle leggi, può ostacolare il processo decisionale della corte e rischia di renderla inefficace.<sup>173</sup> In tali casi, la corte potrebbe non essere in grado di adempiere alla sua funzione fondamentale di garantire

---

<sup>171</sup> Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2010\)039rev](#), *Studio sull'accesso individuale alla giustizia costituzionale*, paragrafo 108.

<sup>172</sup> *Ibid.*, paragrafo 225.

<sup>173</sup> Cfr. ad esempio Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2024\)002](#), *Bosnia-Erzegovina - Parere su alcune questioni relative al funzionamento della Corte costituzionale della Bosnia-Erzegovina*, paragrafi 16 e 17.

il rispetto della costituzione. È opportuno prevedere meccanismi anti-*impasse* per evitare stalli e situazioni di parità di voti.

148. Le udienze possono tenersi in pubblico o a porte chiuse. Sebbene le udienze orali possano svolgere funzioni importanti, come consentire l'interazione diretta tra le parti e i giudici e potenzialmente accelerare i procedimenti,<sup>174</sup> la corte dovrebbe conservare la discrezionalità di svolgere i procedimenti in forma scritta, ove opportuno. Ciò può essere importante per evitare un sovraccarico della corte con ricorsi individuali.<sup>175</sup> È importante che il ricorrente o l'istante del procedimento abbia la possibilità di rivolgersi alla corte, almeno attraverso la presentazione di osservazioni. Tali disposizioni contribuiscono all'equità procedurale e garantiscono che tutti gli interessi siano adeguatamente presi in considerazione nel procedimento costituzionale.

#### 4. Effetti delle decisioni

Viene assicurato un seguito effettivo alle decisioni e alle sentenze della corte costituzionale?

- i. Le decisioni e le sentenze della corte costituzionale sono rispettate dalle autorità pubbliche e dai singoli individui? Esiste il divieto di ignorare le decisioni della corte costituzionale adottando una normativa giuridica che è già stata dichiarata incostituzionale?
- ii. Il parlamento e l'esecutivo tengono conto nella pratica delle decisioni e delle argomentazioni della corte costituzionale? Affrontano le lacune legislative o normative individuate - o create - dalla corte costituzionale entro un lasso di tempo ragionevole?
- iii. Le corti costituzionali, supreme e ordinarie hanno l'obbligo di attuare le decisioni degli organi sovranazionali e in particolare delle corti sovranazionali? Esistono eccezioni a tale obbligo?

<sup>174</sup> Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2004\)035](#), *Federazione Russa - Parere sul progetto di legge costituzionale federale «sulle modifiche e gli emendamenti alla legge costituzionale federale sulla Corte costituzionale della Federazione Russa»*, paragrafo 4.

<sup>175</sup> Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2008\)029](#), *Kirghizistan - Parere sul progetto di legge che modifica e integra la legge sui procedimenti costituzionali e la legge sulla Corte costituzionale*, paragrafo 44.

iv. Quando una decisione di un tribunale ordinario viene annullata a seguito di un ricorso per incostituzionalità, il caso viene riaperto ed esaminato da un tribunale ordinario alla luce delle argomentazioni avanzate dalla corte costituzionale?

149. La pubblicazione delle decisioni della corte costituzionale non dovrebbe dipendere da alcun intervento del primo ministro, del governo o di qualsiasi altro organo politico.<sup>176</sup> Le decisioni della corte costituzionale sul merito di una causa devono essere vincolanti per tutte le autorità pubbliche, compresi gli organi statali e gli enti locali, i loro funzionari, nonché le persone fisiche e giuridiche, e devono essere attuate in buona fede. La mancata esecuzione di tali decisioni costituisce una violazione del primato della costituzione. Quando altre autorità statali adottano nuovi atti individuali, devono tenere conto del ragionamento giuridico esposto nelle decisioni della corte costituzionale. È particolarmente importante che il legislatore non ignori le sentenze della corte costituzionale quando emana o modifica la legislazione. Quando la corte costituzionale dichiara incostituzionale una legge, ciò preclude al legislatore di adottare una nuova legge con un contenuto identico a quella dichiarata incostituzionale.

150. Le conseguenze giuridiche delle decisioni della corte costituzionale che annullano atti normativi possono variare da una giurisdizione all'altra e spesso dipendono dalle disposizioni legislative che ne regolano l'ambito di applicazione.<sup>177</sup> Una rigorosa applicazione dell'effetto *ex tunc* (ossia dell'invalidità retroattiva) può, in alcuni casi, avere rilevanti conseguenze sociali.

151. Molte costituzioni nazionali contengono l'obbligo di rispettare il diritto internazionale e sovranazionale. In questi casi, le corti costituzionali nazionali agiscono non solo come guardiane dei principi costituzionali nazionali, ma anche come guardiane del diritto internazionale e sovranazionale all'interno dell'ordinamento giuridico nazionale. Nel continente europeo, molte corti costituzionali sono tenute ad attuare i diritti umani e altri principi costituzionali tutelati dalla CEDU, come interpretati dalle decisioni della Corte EDU. Per gli Stati membri dell'UE, le corti

<sup>176</sup> Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2016\)026](#), *Polonia - Parere sulla legge sul Tribunale costituzionale*, paragrafo 82.

<sup>177</sup> Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2010\)039rev](#), *Studio sull'accesso individuale alla giustizia costituzionale*, paragrafo 167.

costituzionali – come qualsiasi altro tribunale – devono rispettare i diritti e gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione, compreso il principio del primato del diritto dell'Unione e, quando gli Stati membri agiscono nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Per quanto riguarda il continente americano, gli Stati membri dell'Organizzazione degli Stati americani che hanno ratificato la Convenzione americana sui diritti umani hanno il dovere di applicarla a livello nazionale e, quelli che hanno riconosciuto la giurisdizione della Corte interamericana dei diritti umani (IACtHR) hanno il dovere di seguire la sua interpretazione della Convenzione. Negli Stati dualisti possono valere considerazioni diverse ma, a seconda del contesto, i tribunali nazionali competenti possono avere il diritto o addirittura l'obbligo di tenere conto delle decisioni degli organismi sovranazionali nelle circostanze opportune.

## H. Sfide specifiche allo Stato di diritto

### 1. Ripristino dello Stato di diritto

Le misure volte a ripristinare lo Stato di diritto dopo un periodo di regressione sono esse stesse compatibili con gli standard generali dello Stato di diritto?

- i. È stata effettuata una diagnosi complessiva delle ragioni e delle conseguenze della regressione dello Stato di diritto? Esistono piani a breve e a lungo termine sulle misure di ripristino da adottare?
- ii. Il ripristino dello Stato di diritto si basa sull'intenzione di eseguire sentenze vincolanti di un tribunale internazionale o pareri non vincolanti di un organismo internazionale di vigilanza?<sup>178</sup> Se sì, tutti i requisiti o le raccomandazioni pertinenti di tali organismi sono stati adeguatamente presi in considerazione?
- iii. Le misure ripristinatorie sono compatibili con i principi fondamentali della costituzione?
- iv. Le misure ripristinatorie hanno un impatto sulla corte costituzionale? In caso affermativo, il suo ruolo di organo indipendente e arbitro obiettivo è rispettato?
- v. È garantita un'ampia partecipazione pubblica nel decidere come ripristinare lo Stato di diritto?
- vi. Il principio di proporzionalità è rispettato nella risoluzione dei conflitti tra interessi diversi? I diritti soggettivi dei giudici sono presi in considerazione? I giudici i cui diritti sono lesi dalle misure ripristinatorie dispongono di mezzi di ricorso accessibili?
- vii. Il discostamento dai principi fondamentali dello Stato di diritto, quali il principio della certezza del diritto, il principio della *res judicata* (definitività delle sentenze) e il principio dell'inamovibilità dei giudici, è giustificato da un'esigenza urgente e proporzionata?

---

<sup>178</sup> Cfr. l'approccio della Commissione di Venezia nella valutazione della riforma della Corte costituzionale in Polonia: "[...] senza perdere di vista la portata del problema e il contesto della

152. Anche gli ordinamenti che appaiono stabili e solidi non sono immuni da cambiamenti che possono minare lo Stato di diritto. Tali cambiamenti possono influire su molti dei criteri definiti nella presente Lista dei criteri dello Stato di diritto. L'esperienza ha dimostrato che l'indebolimento dell'indipendenza giudiziaria è, di norma, il primo e fondamentale fattore in tali scenari, poiché i tribunali indipendenti sono i principali garanti dello Stato di diritto.

153. È necessario adottare un approccio olistico alle riforme che modificano in modo sostanziale il sistema giudiziario, in particolare quando modificano la composizione dei tribunali. Le riforme possono essere necessarie per combattere i difetti del sistema, ma devono esse stesse rispettare i principi fondamentali dello Stato di diritto. Il ripristino dello Stato di diritto non implica necessariamente un ritorno allo *status quo ante* e non dovrebbe tradursi nella ricostituzione di un sistema che si è dimostrato vulnerabile. Al contrario, qualsiasi processo di ripristino dello Stato di diritto deve cercare di affrontare proprio le carenze che hanno reso possibile il regresso, al fine di costruire garanzie più solide per il futuro.

154. L'ingerenza sproporzionata e ingiustificata del potere legislativo e di quello esecutivo nell'amministrazione della giustizia costituisce una minaccia al funzionamento del sistema di pesi e contrappesi dell'ordinamento.<sup>179</sup> Allo stesso tempo, essa mette in pericolo la tutela dei diritti individuali. La Corte EDU e la CGUE hanno ad esempio affermato che l'essenza stessa del diritto a un "tribunale istituito dalla legge" può essere compromessa da gravi irregolarità nella nomina dei giudici, se queste si basano su procedure viziate.<sup>180</sup> Le misure di riforma che

---

riforma del Tribunale costituzionale, si analizza la riforma del Tribunale costituzionale polacco innanzitutto come misura di esecuzione delle sentenze della Corte EDU [...]" ([CDL-AD\(2024\)035](#), Polonia – *Parere sul progetto di emendamenti costituzionali riguardanti il Tribunale costituzionale e due leggi sul Tribunale costituzionale*, paragrafo 18).

<sup>179</sup> Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2017\)031](#), Polonia - *Parere sul progetto di legge che modifica la legge sul Consiglio nazionale della magistratura; sul progetto di legge che modifica la legge sulla Corte suprema, proposto dal Presidente della Polonia, e sulla legge sull'organizzazione dei tribunali ordinari*, paragrafo 129.

<sup>180</sup> Cfr. la sua pronuncia pregiudiziale nella causa [C-585/18](#), A.K. (*Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema*), 19 novembre 2019; la sentenza della Grande Sezione [C-791/19](#), Commissione c. Polonia (*Regime disciplinare dei giudici*), 15 luglio 2021; e la sentenza della Grande Sezione [C-718/21](#), L.G., 21 dicembre 2023, §§ 59-62.

incidono sull'operato dei giudici possono anche violare i loro diritti (articoli 6, 8 e 10 CEDU).<sup>181</sup>

155. Considerato il ruolo importante delle corti costituzionali nel preservare la separazione dei poteri e nel proteggere i diritti garantiti dalla costituzione, le modifiche alla loro composizione, competenza e metodi di lavoro devono essere esaminati con attenzione e tenere conto dei principi fondamentali dello Stato di diritto. Sebbene misure radicali, anche se adottate da una maggioranza costituzionale, possano apparire necessarie, esse rischiano di offrire argomenti e di costituire un precedente per una futura maggioranza costituzionale, legittimandola ad agire nello stesso modo.<sup>182</sup> Ricostruire la fiducia dei cittadini nella giustizia costituzionale è di fondamentale importanza.<sup>183</sup>

156. Data l'importanza dell'indipendenza giudiziaria per l'intero sistema giuridico, l'effettivo ripristino dello Stato di diritto in caso di regressione entro un termine ragionevole deve tenere conto di principi quali la certezza del diritto, cfr. II.B.1 e II.B.4 *supra* in materia di legittimo affidamento, *res judicata*, prevedibilità e irretroattività, in particolare mediante l'adozione di misure transitorie.

157. Come già sottolineato, qualsiasi misura adottata al fine di ripristinare lo Stato di diritto deve soddisfare i requisiti generali dello Stato di diritto. Tuttavia, in questo contesto può essere necessario operare un bilanciamento tra diversi elementi dello Stato di diritto apparentemente in conflitto tra loro.<sup>184</sup>

158. Nel decidere le misure volte a ripristinare lo Stato di diritto, è necessario considerare la gravità delle criticità del sistema, da quanto tempo il sistema è in vigore e in che misura è stata minata la fiducia dei cittadini.<sup>185</sup>

---

<sup>181</sup> Corte EDU, *Grzęda c. Polonia* [GC], n. [43572/18](#), 15 marzo 2022; *Tuleya c. Polonia*, nn. [21181/19](#) e [51751/20](#), 6 luglio 2023.

<sup>182</sup> Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2024\)035](#), *Polonia - Parere sul progetto di emendamenti costituzionali riguardanti il Tribunale costituzionale e due leggi sul Tribunale costituzionale*, paragrafo 34.

<sup>183</sup> *Ibid.*, paragrafo 35.

<sup>184</sup> Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2024\)018](#), *Polonia - Parere congiunto urgente della Commissione di Venezia e della Direzione generale dei diritti umani e dello Stato di diritto del Consiglio d'Europa sul progetto di legge che modifica la legge sul Consiglio nazionale della magistratura della Polonia*, paragrafo 31.

<sup>185</sup> Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2024\)035](#), *Polonia - Parere sul progetto di emendamenti costituzionali riguardanti il Tribunale costituzionale e due leggi sul Tribunale costituzionale*, paragrafo 18.

159. L'adozione di misure radicali, quali la destituzione dei giudici o l'invalidazione delle decisioni *ex tunc* (sin dall'origine), richiederà uno scrutinio particolarmente rigoroso e adeguate garanzie, quali la possibilità di un sindacato giurisdizionale su qualsiasi decisione che incida sui singoli giudici.<sup>186</sup> In caso contrario, tali misure possono minare la certezza del diritto e, in tal modo, compromettere gli stessi obiettivi che intendono perseguire.<sup>187</sup> Il principio guida applicabile a tutte le misure di ripristino dovrebbe essere quello di ristabilire, nella percezione dell'osservatore ragionevole e obiettivo, la fiducia nell'indipendente funzionamento del sistema.

160. Affinché il ripristino dello Stato di diritto sia efficace, è altresì essenziale che le questioni pertinenti siano risolte senza indugio e in modo trasparente, al fine di ridurre al minimo qualsiasi periodo di incertezza.<sup>188</sup>

## 2. Educazione giuridica e civica

### a. Educazione giuridica

In che misura l'educazione giuridica promuove il rispetto dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto?

- i. Il diritto costituzionale è una materia obbligatoria nei corsi di laurea in giurisprudenza? I temi della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti umani sono parte integrante del corso di diritto costituzionale, oltre ad essere integrati in altre materie appropriate del corso di laurea in giurisprudenza, tra

---

<sup>186</sup> Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2024\)029](#), *Polonia - Parere congiunto della Commissione di Venezia e della Direzione Generale Diritti Umani e Stato di diritto sugli standard europei che regolano lo status dei giudici*, paragrafo 22 (e 36); paragrafi 42-45.

<sup>187</sup> Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2024\)035](#), *Polonia - Parere sul progetto di emendamenti costituzionali riguardanti il Tribunale costituzionale e due leggi sul Tribunale costituzionale*, paragrafi 38 e ss.

<sup>188</sup> Va notato che "la necessità di (ri)stabilire rapidamente un sistema giudiziario pienamente funzionante può giustificare alcune modifiche nell'applicazione delle norme procedurali, ma non, ad esempio, la completa assenza di una qualche forma di controllo giurisdizionale, che, probabilmente, violerebbe l'articolo 6 della CEDU" (cfr. Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2024\)029](#), *Polonia - Parere congiunto della Commissione di Venezia e della Direzione generale Diritti umani e Stato di diritto sulle norme europee che regolano lo status dei giudici*, paragrafo 36).

- cui diritto internazionale pubblico, diritto dell'Unione europea, diritto amministrativo, procedura penale (ecc.)?<sup>189</sup>
- ii. L'insegnamento universitario di giurisprudenza è adeguatamente concepito per promuovere le capacità di pensiero critico degli studenti?
  - iii. L'istituzione di nuove università e altri istituti di istruzione superiore che offrono lauree in giurisprudenza è regolamentata dalla legge? Esistono meccanismi interni ed esterni ben funzionanti per il controllo della qualità dell'istruzione giuridica universitaria?<sup>190</sup>
  - iv. Le università e gli altri organismi che forniscono formazione professionale<sup>191</sup> godono di garanzie sufficienti a tutela della loro indipendenza per quanto riguarda i programmi di studio, le nomine accademiche, l'ammissione degli studenti, la gestione<sup>192</sup> e il finanziamento?<sup>193</sup>

<sup>189</sup> Per i membri del Consiglio d'Europa ciò includerebbe le norme giuridiche del Consiglio d'Europa in materia di democrazia, diritti umani e Stato di diritto, in particolare la CEDU. Cfr. ad esempio [l'OCEAN](#) (Open Council of Europe Academic Networks) del Consiglio d'Europa, che riunisce università e istituti di ricerca dei suoi 46 Stati membri attorno all'obiettivo comune di promuovere i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto. Per gli Stati membri dell'UE ciò includerebbe anche i principi pertinenti del diritto costituzionale dell'UE.

<sup>190</sup> Cfr. ad esempio Corte EDU, *Tarantino e altri c. Italia*, nn. [25851/09](#), [29284/09](#) e [64090/09](#), 2 aprile 2013, §§ 48-52, in cui la Corte ritiene che "sia giustificato che lo Stato regolamenti rigorosamente tale settore – soprattutto nel campo degli studi in questione in cui un livello minimo e adeguato di istruzione è della massima importanza – per garantire che l'accesso alle istituzioni private non sia disponibile unicamente in base alle possibilità finanziarie dei candidati, a prescindere dai loro titoli e predisposizione per la professione". Il modo in cui ogni Stato combina i controlli di qualità interni ed esterni rientra nel suo margine di apprezzamento. È importante che i controlli esterni ritenuti necessari non diventino eccessivamente burocratici e onerosi, né costituiscano una minaccia alla libertà accademica.

<sup>191</sup> Dato che una laurea in giurisprudenza abilita all'esercizio di una professione regolamentata, altri attori – come gli ordini degli avvocati e le associazioni giudiziarie – possono legittimamente esercitare un certo grado di influenza sul contenuto di alcuni corsi universitari, nel rispetto della libertà accademica.

<sup>192</sup> Commissione di Venezia, [CDL-AD\(2021\)029](#), *Ungheria - Parere sulle modifiche costituzionali adottate dal Parlamento ungherese nel dicembre 2020*, paragrafo 65.

<sup>193</sup> La libertà accademica trova fondamento giuridico in vari diritti riconosciuti, quali il diritto all'istruzione e la libertà di espressione. Per ulteriori informazioni sulla libertà accademica, cfr. ad esempio la relazione della Relatrice speciale sul diritto all'istruzione, Farida Shaheed, [A/HRC/56/58](#), 24 giugno 2024. Questa ha una dimensione sia istituzionale che personale e si applica sia all'interno della comunità accademica che al di fuori di essa, anche nei confronti del pubblico.

v. Le università e/o gli organismi professionali offrono formazione continua per gli operatori del diritto? In che misura tali corsi sono obbligatori?<sup>194</sup>

161. Numerose organizzazioni internazionali e le loro istituzioni hanno pubblicato documenti che riconoscono la necessità di un'educazione giuridica di alta qualità, ad esempio le Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa e il Parlamento europeo.<sup>195</sup> In particolare nel campo dei diritti umani, va sottolineato che essi sono intesi come un concetto dinamico, basato sulla nozione di "diritto internazionale dei diritti umani" introdotta con la Dichiarazione universale dei diritti umani nel 1948.<sup>196</sup> Una concezione dinamica dei diritti umani richiede che l'istruzione giuridica stia al passo con il loro sviluppo nel tempo.<sup>197</sup> Questi corsi devono essere insegnati nel rispetto della libertà accademica, compresa la libertà di ricerca. La libertà accademica è esplicitamente tutelata dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (articolo 13), mentre l'articolo 15, paragrafo 3, del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali impone agli

---

<sup>194</sup> Cfr. ad esempio la [Raccomandazione n. R\(2000\)21](#) del Consiglio d'Europa sulla libertà di esercizio della professione di avvocato, II.2: "[d]ovrebbero essere adottate tutte le misure necessarie per garantire un elevato livello di formazione giuridica e di moralità come prerequisito per l'accesso alla professione e per garantire la formazione continua degli avvocati".

<sup>195</sup> [Principi fondamentali delle Nazioni Unite sul ruolo degli avvocati](#), paragrafo 9 (1990); [Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'educazione e la formazione in materia di diritti umani](#) (2011); [Raccomandazione Rec\(2004\)4](#) del Consiglio d'Europa sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'istruzione universitaria e nella formazione professionale; [Raccomandazione CM/Rec\(2010\)7](#) sulla Carta del Consiglio d'Europa sull'educazione alla cittadinanza democratica e all'educazione ai diritti umani; Programma [HELP](#) (Educazione ai diritti umani per i professionisti del diritto) del Consiglio d'Europa; Risoluzione del Parlamento europeo sulle professioni legali e l'interesse generale nel funzionamento dei sistemi giuridici, [P6\\_TA\(2006\)0108](#), 23 marzo 2006; UNESCO, Programma mondiale per l'educazione ai diritti umani.

<sup>196</sup> A differenza, ad esempio, dei precedenti concetti di "diritti dell'uomo" o "diritti e doveri dell'uomo e del cittadino".

<sup>197</sup> Ad esempio, l'obbligo di rispettare i diritti umani posto dall'articolo 1 della CEDU ha natura continuativa, il che significa che, se necessario, uno Stato ha l'obbligo di modificare le proprie leggi per renderle conformi ai requisiti della Convenzione, come interpretati dalle sentenze della Corte EDU. Gli Stati devono inoltre tenere conto delle sentenze che riguardano altri Stati, e non solo delle sentenze contro il proprio Stato (cfr. ad esempio Corte EDU, *Opuz c. Turchia*, n. [33401/02](#), 9 giugno 2009, § 163).

Stati Parte di “rispettare la libertà indispensabile alla ricerca scientifica e all'attività creativa”.<sup>198</sup>

162. Esistono molteplici modalità di insegnamento che favoriscono il pensiero critico, ad esempio l'insegnamento basato sulla risoluzione di problemi concreti, il metodo socratico, le cliniche legali, ecc. Sebbene le lezioni frontali continuino ad avere un ruolo importante nel sistema di formazione giuridica, anche i metodi di insegnamento più interattivi devono costituire una parte significativa.

#### b. Educazione civica

In che misura la collettività è informata sull'importanza dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto?

- i. In che misura l'istruzione scolastica sottolinea l'importanza delle questioni relative alla democrazia, ai diritti umani e allo Stato di diritto per la società?
- ii. Le organizzazioni della società civile, comprese le associazioni forensi, partecipano al dibattito pubblico sullo Stato di diritto e sui diritti umani?

163. L'esperienza dimostra che lo Stato di diritto, come qualsiasi altro valore costituzionale, deve essere sostenuto da una cultura solida e condivisa. I principi scritti non sono sufficienti. Affinché le garanzie istituzionali funzionino correttamente, i valori costituzionali ed etici devono essere integrati nella pratica consolidata dei professionisti del diritto (giudici, pubblici ministeri, operatori del diritto, sia dipendenti statali che liberi professionisti) e di coloro che ricoprono cariche pubbliche. L'aspetto interno dell'indipendenza giudiziaria, in particolare, dipende dalla presenza di adeguati percorsi di formazione e tutoraggio. Più in generale, una pubblica amministrazione efficiente ed efficace che rispetti gli standard dello Stato di diritto dipende dalla coesione sociale, e allo stesso

---

<sup>198</sup> Come sottolineato dalla Corte EDU: “la libertà accademica [...] dovrebbe garantire la libertà di espressione e di azione, la libertà di diffondere informazioni e la libertà di condurre ricerche e diffondere conoscenze e verità senza restrizioni” (*Kula c. Turchia*, n. [20233/06](#), 19 giugno 2018, § 38). Cfr. anche *Sorguç c. Turchia*, n. [17089/03](#), 23 giugno 2009, § 35, *Lombardi Vallauri c. Italia*, n. [39128/05](#), 20 ottobre 2009, § 43.

tempo la costruisce.<sup>199</sup> L'istruzione primaria e secondaria che promuove l'importanza della dignità umana e dei diritti e delle libertà degli individui è di particolare importanza per la costruzione di una società pacifica nella quale i diritti delle minoranze e degli individui siano salvaguardati da interferenze ingiustificate da parte della maggioranza. Al contrario, laddove la popolazione non ha fiducia nell'amministrazione della giustizia o nella pubblica amministrazione e non è consapevole dell'importanza del rispetto dei diritti umani e dello Stato di diritto, il rischio di una regressione della democrazia e dello Stato di diritto è elevato. Di conseguenza, le organizzazioni della società civile, comprese le associazioni forensi (ordini degli avvocati, ecc.), dovrebbero avere l'opportunità, e adoperarsi, per educare la collettività a questi valori. Inoltre, una solida educazione civica per tutti i cittadini, in particolare i giovani, è parte integrante di un quadro istituzionale basato sullo Stato di diritto.<sup>200</sup>

---

<sup>199</sup> Cfr., ad esempio, Bo Rothstein, Dietlind Stolle, [The Quality of Government and Social Capital: A Theory of Political Institutions and Generalized Trust](#), QoG Working Paper Series 2007:2.

<sup>200</sup> Cfr., ad esempio, la Commissione di Venezia, [Lo Stato di diritto: Istruzioni per l'uso](#) (2025); e le [animazioni](#) della Commissione europea che spiegano lo Stato di diritto.

Il principio dello Stato di diritto è sancito in testi giuridici a livello nazionale, europeo e internazionale. Nonostante il suo frequente utilizzo nel dibattito politico, il suo significato non è sempre chiaro. Per far fronte a ciò, nel 2016 la Commissione di Venezia ha adottato la Lista dei criteri dello Stato di diritto, nella quale sono formulate domande dettagliate volte a valutare il grado di rispetto dello Stato di diritto in ciascun Paese.

Diversi sviluppi verificatisi dal 2016 hanno reso opportuno e necessario un aggiornamento della Lista dei criteri. A seguito di un ampio processo di consultazione che ha coinvolto una vasta gamma di parti interessate, la Commissione di Venezia ha adottato la Lista aggiornata dei criteri dello Stato di diritto nel dicembre 2025. Questa tiene conto delle nuove sfide emerse dal 2016, in particolare quelle derivanti dai cambiamenti tecnologici, dalla regressione dello Stato di diritto e dalla crescente influenza del settore privato. Essa include inoltre due nuovi criteri di riferimento: pesi e contrappesi e controllo di costituzionalità.

La Lista aggiornata dei criteri dello Stato di diritto è uno strumento rivolto a tutti i soggetti interessati, incluse le organizzazioni internazionali, le autorità nazionali e la società civile.

[www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Il Consiglio d'Europa è la principale organizzazione di difesa dei diritti umani del continente. Include 46 Stati membri, compresi tutti i paesi che fanno parte dell'Unione europea. Ogni Stato membro del Consiglio d'Europa è firmatario della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, un trattato concepito per proteggere i diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto. La Corte europea dei diritti dell'uomo supervisiona l'attuazione della Convenzione negli Stati membri.



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE