

Compendio di

DIRITTO COSTITUZIONALE

XV EDIZIONE **2026**



Neldiritto
Editore

norme che determinano l'organizzazione, la struttura e il funzionamento concreto dello Stato. Lo **Stato-persona** ha **rilevanza giuridica verso l'esterno** nei rapporti internazionali con gli altri Stati e **verso l'interno** nei confronti di qualsiasi soggetto. Nell'ordinamento italiano, lo **Stato-apparato**, in quanto **titolare di situazioni attive e passive** nei confronti dei cittadini e degli altri soggetti, pubblici e privati, è **persona giuridica di diritto pubblico**.

D) Gli elementi costitutivi dello Stato.

Lo Stato si compone di tre elementi costitutivi, che devono **necessariamente coesistere** affinché possa parlarsi di ordinamento statale:

- il **popolo** (elemento personale)
- il **territorio** (elemento spaziale)
- la **sovranità** (elemento organizzativo).

2. Il popolo.

A) Il concetto di popolo.



Popolo e cittadinanza

Il termine **popolo** indica la comunità di individui ai quali l'ordinamento statale attribuisce lo **status di cittadini** (MARTINES). La **cittadinanza** è la condizione alla quale la Costituzione riconosce una serie di diritti e doveri (BIN-PITRUZZELLA).

Perché si abbia un ordinamento statale, la sottoposizione del popolo al potere deve essere **permanente, necessaria e generale**.

Da ciò deriva che **non fanno parte del popolo di un determinato Stato**:

- tutti coloro i quali si trovano sottoposti al potere di quello Stato solo **occasionalmente e temporaneamente** (es: gli stranieri di passaggio);
- i residenti stabili in un determinato territorio, ma **privi di cittadinanza** (es: gli stranieri residenti): il loro rapporto di subordinazione al potere è permanente, ma non necessario;
- coloro che sono stati sottoposti al potere dello Stato solo per una parte dei loro rapporti o per motivi contingenti e particolari, posto che per essi il vincolo di subordinazione al potere non è generale, pur essendo, per quel determinato rapporto, necessario (es: lo straniero che contrae matrimonio nel territorio dello Stato).

Dal concetto di popolo occorre distinguere:

- la **popolazione**, che comprende tutti i soggetti (cittadini, stranieri, apolidi) stabilmente residenti sul territorio dello Stato e sottoposti alle sue leggi;
- la **nazione**, intesa come entità etnico-sociale preesistente allo Stato, caratterizzata dalla **comunione di lingua, cultura, costumi, tradizioni e religione** fra coloro che la compongono.

3. Il diritto alla salute.

A) Definizione.

Il **diritto alla salute**, l'unico diritto che la Costituzione definisce espressamente come "fondamentale", è tutelato dall'art. 32, **comma 1, Cost.**, che lo rappresenta allo stesso tempo come un *diritto dell'individuo* e come *interesse della collettività*. La giurisprudenza costituzionale fa riferimento al diritto alla salute come un **valore costituzionale primario**, "sia per la sua inerenza alla persona umana, sia per la sua valenza di diritto sociale, caratterizzante la forma di Stato sociale disegnata dalla Costituzione" (Corte Costituzionale, *sent. n. 37/1997*). Il diritto alla salute viene inteso:

- come diritto alla complessiva situazione di integrità psico-fisica: un diritto primario ed assoluto, pienamente operante anche nei rapporti tra privati; ne deriva un obbligo alla riparazione in caso di sua violazione;
- come diritto ai trattamenti sanitari: in quest'ottica la Repubblica è chiamata a garantire "cure gratuite agli indigenti". Va tuttavia rilevato che il diritto ai trattamenti sanitari è garantito ad ogni persona come un diritto costituzionale *condizionato* all'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato dal diritto alle cure con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione, in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone (*sent. n. 304/1994*).

B) I trattamenti sanitari obbligatori.

Il secondo comma dell'art. 32 Cost. introduce il tema dei **trattamenti sanitari obbligatori**, un'eccezione rispetto al principio generale, solennemente proclamato nella prima parte di questa stessa disposizione, secondo cui "Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge". Le condizioni di legittimità costituzionale alle quali deve sottostare qualsiasi legge impositiva di trattamenti sanitari obbligatori vanno rinvenute oltre che nella **riserva di legge statale** (generalmente ritenuta **relativa**), anche in un limite di contenuto alla legge, rappresentato dal rispetto del **limite irriducibile della persona umana**, posto che "la legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana".



Trattamenti sanitari obbligatori e garanzie procedurali

Con la **sentenza n. 76/2025**, la Corte costituzionale ha dichiarato parzialmente illegittimo l'art. 35 della legge n. 833/1978, nella parte in cui non prevedeva adeguate garanzie partecipative per la persona sottoposta a TSO.

La Corte ha infatti ritenuto che, trattandosi di una misura incidente sulla libertà personale, il TSO debba essere assistito da effettive garanzie di conoscenza e partecipazione al procedimento, in attuazione degli artt. 13, 24 e 111 Cost., anche quando il destinatario versi in condizioni di infermità psichica.

In particolare, la Corte ha imposto tre obblighi fondamentali:

- **comunicazione** del provvedimento sindacale di TSO all'interessato (o al legale rappresentante);
- **audizione** personale davanti al giudice tutelare prima della convalida;
- **notifica** del decreto di convalida all'interessato.

La decisione valorizza il TSO come misura incidente sulla **libertà personale**, richiamando gli artt. 13, 24 e 111 Cost., e afferma che anche in presenza di infermità psichica non può essere escluso il diritto di partecipare al procedimento e di difendersi.

L'audizione è qualificata come **presidio giurisdizionale minimo**, funzionale sia al contraddittorio sia al controllo sulle modalità di esecuzione del trattamento. Le esigenze di urgenza (convalida entro 48 ore) non giustificano la compressione di tali garanzie che attengono al nucleo essenziale del diritto di difesa.

C) Il diritto ad un ambiente salubre.

Nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale il diritto alla salute si estende fino a configurarsi come **diritto ad un ambiente salubre**. Alla base di questa ricostruzione ermeneutica si era posto fino ad ora il collegamento fra l'art. 32 e l'art. 9, comma 2, Cost., storicamente interpretato nel senso del riconoscimento della tutela non solo del paesaggio, ma anche del sistema ecologico. Tale interpretazione trova oggi, a seguito della approvazione della **legge costituzionale n. 1 del 2022** ancora maggior fondamento, nella misura in cui il nuovo comma 3 dell'art. 9 Cost. contiene un espresso alla **tutela dell'ambiente e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle nuove generazioni**.



Diritto ad un ambiente salubre e obblighi dello stato

Negli ultimi anni si è consolidato il riconoscimento del diritto a un ambiente salubre come **diritto fondamentale**, desumibile dagli artt. 2, 9 e 32 Cost. e rafforzato dalle fonti europee.

Tra le pronunce più recenti e significative, si segnala:

- **Cannavacciuolo e altri c. Italia (Corte EDU, 30 gennaio 2025)**

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato l'Italia per violazione dell'art. 2 CEDU (diritto alla vita) in relazione al disastro ambientale della "Terra dei fuochi".

È stato accertato un "fallimento sistemico" dello Stato nel prevenire e gestire l'inquinamento, con omissione di misure adeguate di bonifica, controllo e informazione alla popolazione.

La sentenza segna un passaggio decisivo: l'ambiente salubre viene riconosciuto come presupposto essenziale per la tutela della vita e della salute

- **Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera (Corte EDU, 9 aprile 2024)**

Prima storica decisione sul cambiamento climatico: riconosciuta la violazione dell'art. 8 CEDU (vita privata e familiare) per insufficiente azione climatica. La Corte afferma che gli Stati devono adottare politiche efficaci e verificabili contro il cambiamento climatico.

- **Cassazione penale n. 24717/2025 (7 luglio 2025)**

gli organi interni di controllo. L'esito del controllo è sintetizzato in una **relazione** che deve essere inviata al **Parlamento** entro sei mesi dal ricevimento dei documenti contabili da parte dell'ente.

- **Controllo sulle autonomie territoriali:** infine, il controllo sugli enti locali, disciplinato dalla l. 26 febbraio 1982, n. 51, che ha istituito una apposita sezione della Corte dei Conti, assume essenzialmente i connotati di un **controllo sulla gestione della finanza locale**. Tale attività risponde a due finalità:
 - consente di predisporre una **relazione periodica al Parlamento sull'andamento generale della finanza regionale e locale** con riferimento al quadro delle compatibilità generali di finanza pubblica poste dall'Unione europea e dal bilancio dello Stato agli strumenti di equilibrio interno e di solidarietà definiti dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato;
 - tale tipo di controllo è finalizzato a stimolare nell'ente o nell'amministrazione **processi di autocorrezione** sia sul piano delle decisioni legislative, dell'organizzazione amministrativa e delle attività regionali, sia sul piano dei controlli interni.

Inoltre, la **l. n. 234/2012** ha previsto che la Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del rispetto dell'equilibrio dei bilanci, può svolgere, anche **in corso di gestione**, il controllo successivo sulla gestione dei bilanci delle Regioni e degli enti locali, nonché delle amministrazioni pubbliche non territoriali.

D) Funzioni giurisdizionali.

Oltre alle funzioni ausiliarie, la Corte esercita anche **funzioni giurisdizionali in materia contabile e finanziaria ed in materia di pensioni** (civili e militari).

Alla Corte dei conti è stata riconosciuta, quando opera nell'esercizio di tali funzioni, la qualità di **potere dello Stato**, in considerazione della sua posizione di organo terzo estraneo all'apparato amministrativo dello Stato, che svolge la sua funzione in modo autonomo ed in posizione di indipendenza e, dunque, in veste obiettiva e neutrale.

■ 3.1. Le novità della L. 7 gennaio 2026, n. 1 (Riforma della Corte dei Conti).

La l. 7 gennaio 2026, n. 1 interviene in modo organico sulla disciplina della Corte dei conti, modificando la l. n. 20/1994 e il Codice della giustizia contabile e rafforzandone in modo significativo le funzioni di controllo, consultive e di presidio sulla spesa pubblica, soprattutto in relazione al PNRR e al PNC.

L'intervento si colloca nel solco tracciato dalla sentenza n. 132/2024 della Corte costituzionale che aveva evidenziato la necessità di una complessiva revisione del sistema della responsabilità amministrativa e del ruolo della Corte, anche per riequilibrare la gestione del rischio pubblico.

In questa prospettiva, la riforma incide soprattutto su tre direttrici:

- a. **Rafforzamento del controllo**

- estensione del **controllo preventivo di legittimità** a un numero più ampio di atti, in particolare contratti pubblici e procedure di affidamento connesse al PNRR/PNC;
 - previsione di effetti acceleratori che rafforzano l'efficacia degli atti non esaminati nei termini, con limitazione delle ricadute in termini di responsabilità.
- b. **Potenziamento della funzione consultiva**
- introduzione di una nuova competenza consultiva su **questioni giuridiche concrete di contabilità pubblica**, relative a interventi PNRR/PNC di rilevante valore;
 - riconoscimento dell'effetto "esimente" della conformità ai pareri resi, ai fini della colpa grave.
- c. **Riordino delle funzioni e ruolo di supporto alle amministrazioni**
- delega al Governo per il **riordino organico delle funzioni della Corte**, con finalità di efficienza e razionalizzazione;
 - rafforzamento del coordinamento tra controllo, consulenza e giurisdizione contabile.

Nel complesso, la riforma consolida il ruolo della Corte dei conti non solo come giudice della responsabilità amministrativa, ma anche come **organo centrale di controllo preventivo e supporto giuridico all'amministrazione nella gestione delle risorse pubbliche**.

4. Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL).

A) Nozione.

Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, previsto nell'art. 99 Cost., è stato istituito con la **l. 5 gennaio 1957, n. 33**. A norma del co. 1 dell'art. 99 Cost., il CNEL "è composto, nei modi stabiliti dalla legge, di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa". Quest'organo è stato appositamente voluto dall'Assemblea costituente per immettere nell'apparato dello Stato i **rappresentanti delle varie categorie produttive del Paese** al fine di creare un significativo raccordo fra le forze economico-sociali e le istituzioni (da attivare soprattutto sul piano consultivo e dell'iniziativa legislativa).

B) Composizione.

Ai sensi dell'art. 2 della **l. 30 dicembre 1986, n. 936 (Norme sul Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro)**, il CNEL si **compone** di 64 consiglieri e di un Presidente. In particolare, si tratta di: 10 esperti, qualificati esponenti della cultura economica, sociale e giuridica; 48 rappresentanti delle categorie produttive e 6 rappresentanti delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni di volontariato.

Gli **esperti** sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri; per i **rappresentanti dei lavoratori, delle imprese e per quelli delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni di volontariato**, occorre che la proposta governativa per il decreto presidenziale di nomina sia preceduta dalla designazione da parte delle organizzazioni delle categorie interessate.

Il **Presidente del CNEL** è nominato al di fuori dei consiglieri del CNEL, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta governativa. Il **mandato** del Presidente e di tutti