



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TRIESTE

Diritti fondamentali come limite alle scelte di criminalizzazione

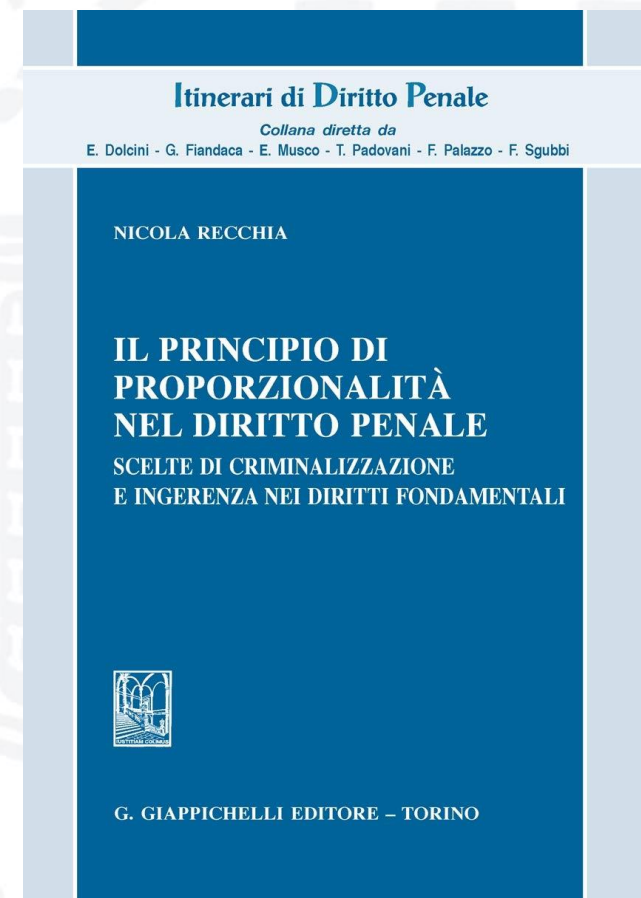
22 ottobre 2025

Dott. Nicola Recchia

Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza

Insegnamento di Diritto penale internazionale

I diritti fondamentali come limite



I diritti fondamentali come limite



I diritti fondamentali come limite



I diritti fondamentali come limite



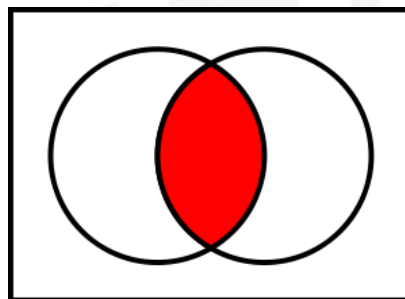
I diritti fondamentali come limite



I diritti fondamentali come limite



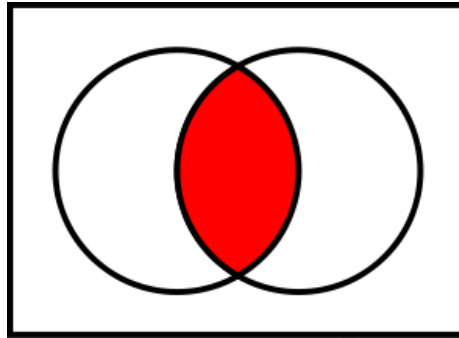
I diritti fondamentali come „trumps“



VIOLATION



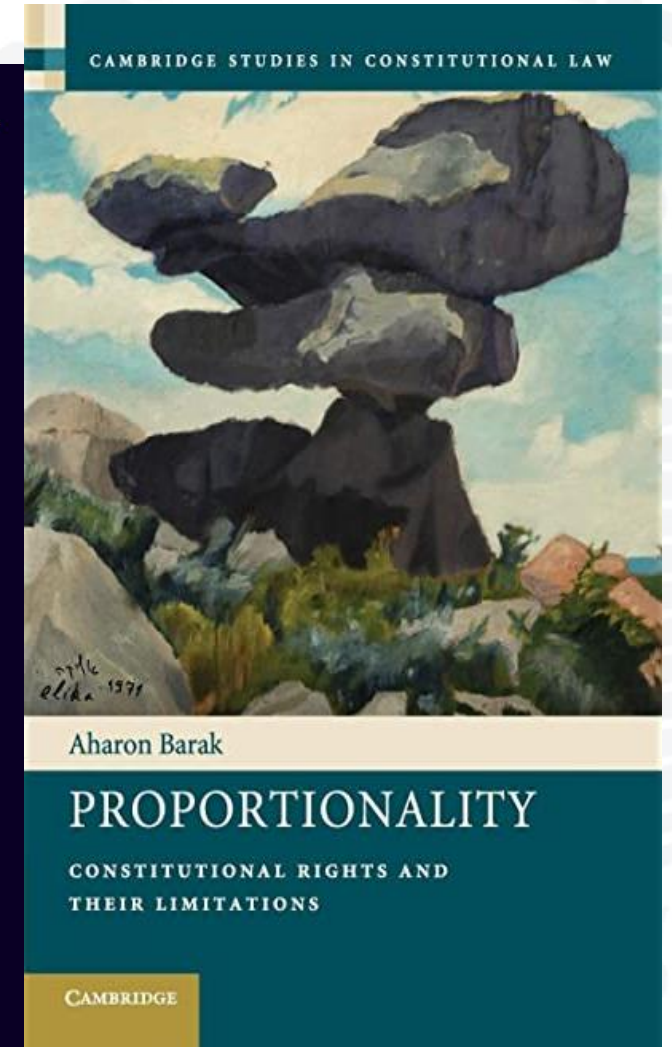
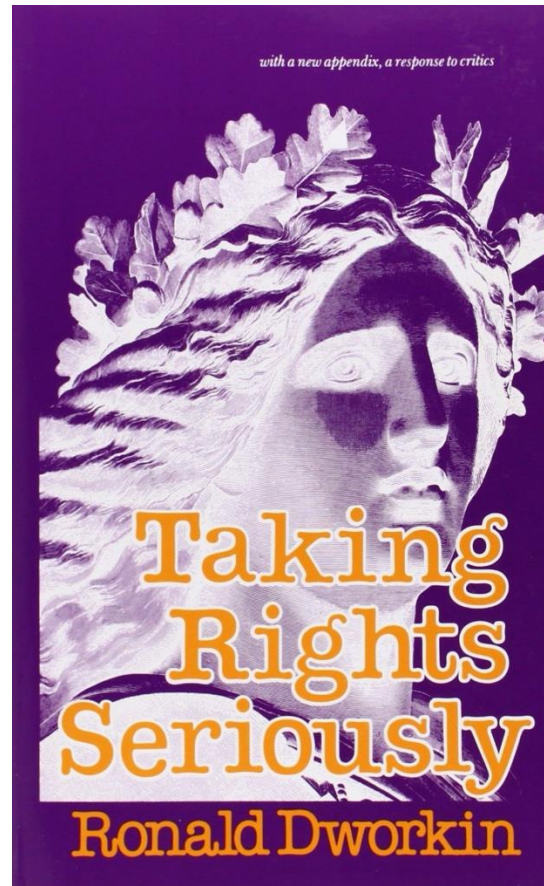
I diritti fondamentali come principi



LIMITATION



I diritti fondamentali come principi



Giudizio di proporzionalità



Fine legittimo

Schranken-Schranken («limiti dei limiti»)

Giudizio di proporzionalità

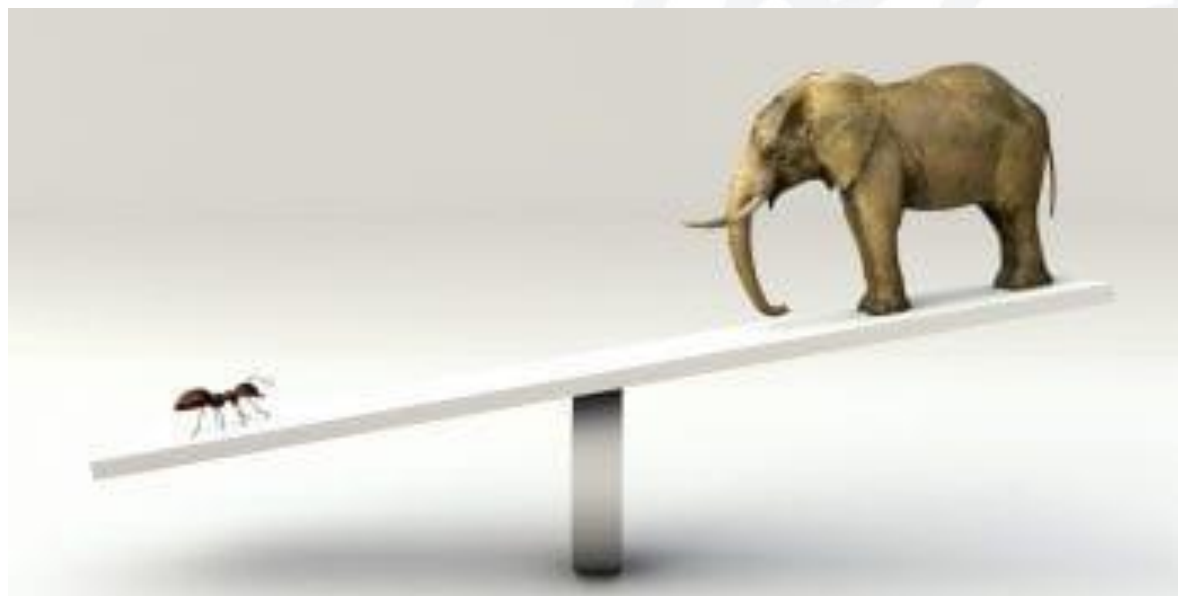


proporzionalità in senso stretto (bilanciamento)

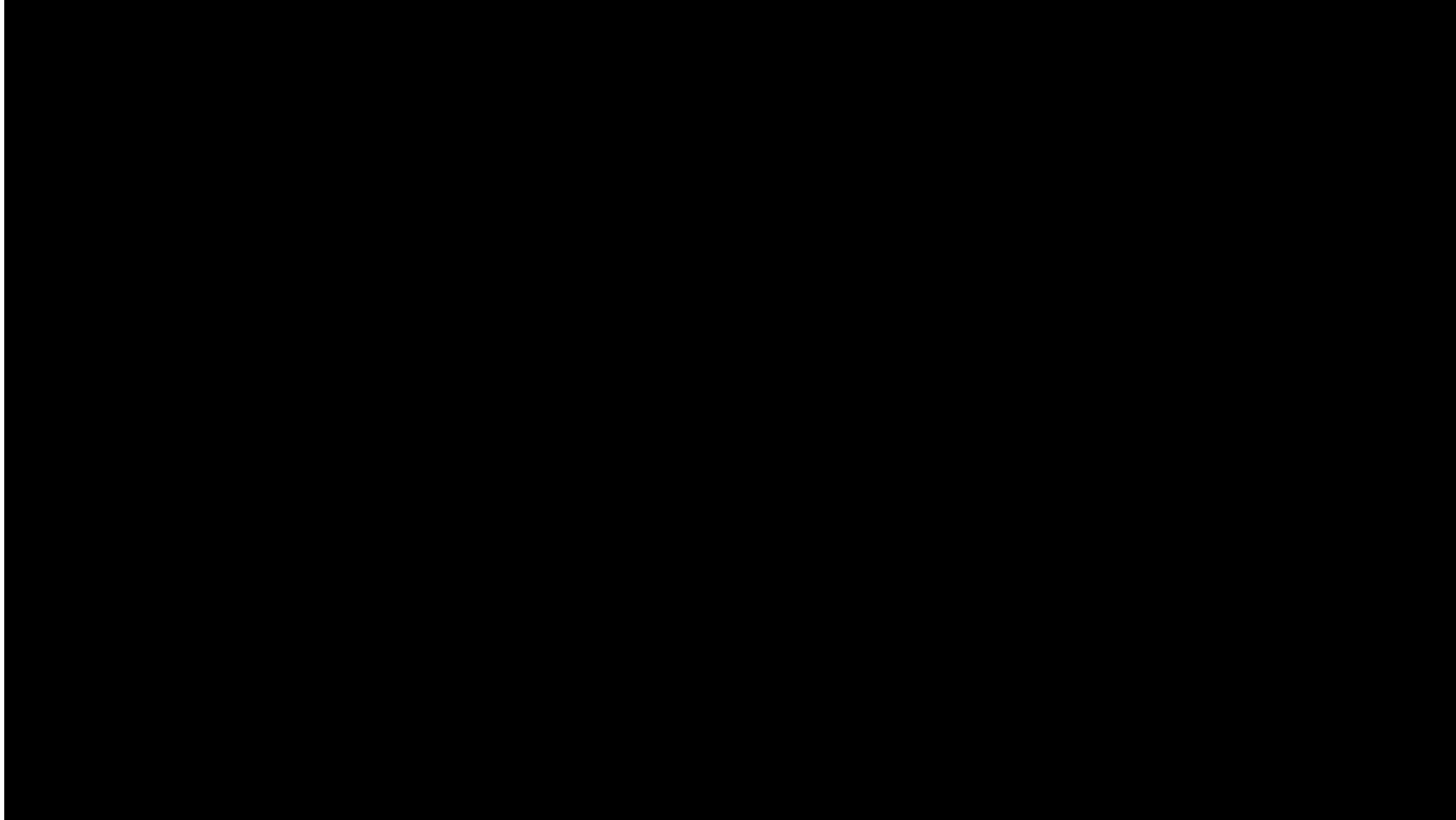
necessità

idoneità

Bilanciamento



Consigli (non richiesti)



La giurisprudenza della Corte di giustizia UE

L'illegittimità del precetto

C-8/74, 11 luglio 1974, Dassonville

C-120/78, 20 febbraio 1979, Rewe, c.d. Cassis de Dijon

C-174/82, 14 luglio 1983, Sandoz

C-227/82, 30 novembre 1983, Van Bennekom

C-257/84, 10 dicembre 1985, Motte

C-304/84, 6 maggio 1986, Muller et al.

C-788/79, 26 giugno 1990, Gilli e Andres

C-42/90, 13 dicembre 1990, Bellon

La giurisprudenza della Corte di giustizia UE

L'illegittimità del precetto

C-193/80, 9 dicembre 1981, Commissione c. Italia

C-261/81, 10 novembre 1982, Rau

C-178/84, 12 marzo 1987, Commissione c. Germania, c.d. birra tedesca

C-407/85, 14 luglio 1988, Drei Glocken et al.

C-90/86, 14 luglio 1988, Zoni

C-13/91, 4 giugno 1992, Debus et al.

C-17/93, 14 luglio 1994, van der Veldt

CGUE, C-90/86, 14 Luglio 1988, Zoni

TITOLO I – Libera circolazione delle merci

Art. 30 TCE

Senza pregiudizio delle disposizioni che seguono, sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente.

Art. 36 TCE

Le disposizioni degli articoli da 30 a 34 inclusi lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri.

CGUE, C-90/86, 14 Luglio 1988, Zoni

2. La questione è insorta nell'ambito di un procedimento intentato dal pubblico ministero contro un grossista italiano, il sig. Zoni, che ha importato dalla Repubblica federale di Germania pasta prodotta con una miscela di grano tenero e di grano duro. Lo Zoni è perseguito penalmente per infrazione dell'art. 29 della legge 4 luglio 1967, n. 580 (GURI n. 189 del 29 luglio 1967), che disciplina la produzione e il commercio delle paste alimentari (in prosieguo: «legge sulle paste alimentari»).
3. L'art. 29 della legge sulle paste alimentari dispone che per la produzione industriale di paste secche, che possono essere conservate per un certo tempo prima di essere consumate, deve essere usato esclusivamente grano duro. Gli artt. 33 e 50, 1° comma, di detta legge, autorizzano invece l'uso del grano tenero sia per la produzione artigianale di paste fresche, destinate al consumo immediato, sia per la produzione di pasta destinata all'esportazione.
4. L'art. 36, primo comma, della legge sulle paste alimentari, vieta di vendere in Italia pasta avente caratteristiche diverse da quelle stabilite dalla legge, cioè, in particolare, paste secche prodotte con grano tenero o con una miscela di grano tenero e grano duro. L'art. 50, secondo comma, della legge precisa che questo divieto di vendita si applica anche alle paste d'importazione.

CGUE, C-90/86, 14 Luglio 1988, Zoni

9. È opportuno ricordare la giurisprudenza costante della Corte (anzitutto la sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74, Dassonville, Race. pag. 837), secondo cui il divieto di misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative sancito dall'art. 30 comprende «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari».

10. Risulta inoltre da una giurisprudenza costante della Corte (cfr. anzitutto la sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe-Zentral AG, Race. pag. 649) che, in mancanza di una normativa comune, gli ostacoli per la circolazione intracomunitaria derivanti da disparità delle legislazioni nazionali relative alla composizione dei prodotti vanno accettati qualora tali normative nazionali, indistintamente applicate ai prodotti nazionali e a quelli importati, siano necessarie per rispondere ad esigenze imperative come la difesa dei consumatori e la lealtà dei negozi commerciali.

La Corte ha tuttavia precisato che dette normative debbono essere proporzionate agli scopi perseguiti e che, se uno Stato membro dispone di mezzi meno restrittivi che consentano di raggiungere gli stessi scopi, è tenuto a farvi ricorso.

CGUE, C-90/86, 14 Luglio 1988, Zoni

11. Occorre constatare che un divieto di vendere pasta prodotta con grano tenero o con una miscela di grano tenero e di grano duro costituisce un ostacolo all'importazione di paste lecitamente prodotte con grano tenero o con una miscela di grano tenero e di grano duro in altri Stati membri. Pertanto resta da accertare se detto ostacolo possa essere giustificato da ragioni di tutela della salute pubblica ai sensi dell'art. 36 del trattato o da esigenze imperative come quelle summenzionate.

CGUE, C-90/86, 14 Luglio 1988, Zoni

12. Il governo italiano ha attirato l'attenzione della Corte sul problema dell'uso di additivi chimici e di coloranti che sarebbero spesso usati per conferire alla pasta prodotta con grano tenero o con una miscela di grano tenero e di grano duro le caratteristiche organolettiche e, in particolare, il colore ambrato, naturalmente proprie della pasta prodotta esclusivamente con grano duro. A suo parere, un sensibile assorbimento di detti additivi chimici e coloranti può comportare effetti dannosi per la salute dell'uomo.

13. In risposta ad un quesito posto dalla Corte, il governo italiano ha tuttavia ammesso di non disporre di dati che gli consentano di affermare che la pasta prodotta con grano tenero o con una miscela di grano tenero e di grano duro contenga necessariamente additivi chimici o coloranti.

14. Un divieto generale di smerciare paste d'importazione prodotte con grano tenero o con una miscela di grano tenero e di grano duro è pertanto in ogni caso contrario al principio di proporzionalità e non è giustificato da ragioni di tutela della salute pubblica ai sensi dell'art. 36 del trattato.

CGUE, C-90/86, 14 Luglio 1988, Zoni

15. Si è sostenuto che il divieto di vendere pasta prodotta con grano tenero o con una miscela di grano tenero e di grano duro è necessario per tutelare i consumatori, per garantire la lealtà dei negozi commerciali e, infine, per assicurare la piena efficienza dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali.

16. Il primo argomento, secondo cui la legge sulle paste alimentari intende tutelare i consumatori in quanto ha lo scopo di garantire la qualità superiore della pasta, prodotto italiano di antica tradizione, non può essere accolto. È certamente legittimo voler dare ai consumatori, che attribuiscono qualità particolari alla pasta prodotta esclusivamente con grano duro, la possibilità di operare la propria scelta sulla base di questo elemento. Tuttavia, come la Corte ha già sottolineato (sentenze 9 dicembre 1981, causa 193/80, Commissione/Italia, Race. pag. 3019, e 12 marzo 1987, causa 178/84, Commissione/Repubblica federale di Germania, Race. 1987, pag. 1227), tale possibilità può essere garantita con mezzi che non ostacolino l'importazione di prodotti legalmente fabbricati e posti in commercio in altri Stati membri e, in particolare, con «l'obbligo di apporre un'etichetta appropriata, che specifichi le caratteristiche del prodotto venduto».

CGUE, C-90/86, 14 Luglio 1988, Zoni

23. In terzo luogo, si è sostenuto che, garantendo uno sbocco ai coltivatori, la legge sulle paste alimentari integra la politica comune nel settore di cereali, la quale ha per finalità di garantire un reddito minimo ai coltivatori di grano duro grazie alla determinazione di un prezzo d'intervento nettamente più elevato per il grano duro rispetto a quello stabilito per il grano tenero, nonché di incentivare la coltivazione del grano duro con la concessione di aiuti diretti alla produzione. L'abrogazione della legge sulle paste alimentari indurrebbe i produttori italiani ad usare grano tenero per la pasta destinata al mercato italiano. Il grano duro verrebbe così ad essere progressivamente privato dei suoi sbocchi, il che provocherebbe eccedenze con la conseguenza di ulteriori acquisti d'intervento a carico del bilancio comunitario.

24. Il governo italiano ha sostenuto, inoltre, che senza uno sbocco garantito la coltivazione del grano duro scomparirebbe nelle regioni del Mezzogiorno dove è praticata. Questa scomparsa comporterebbe l'abbandono della terra, dato che le possibilità di riconversione sono, in quelle zone, quasi inesistenti e creerebbe un movimento di emigrazione con grave danno sociale ed ambientale.

CGUE, C-90/86, 14 Luglio 1988, Zoni

26. Si deve inoltre ricordare che, come risulta dalla sentenza della Corte 23 febbraio 1988 (causa 216/84, Commissione/Repubblica francese, Racc. 1988, pag. 793), una volta che la Comunità abbia istituito un'organizzazione comune di mercato in un determinato settore, gli Stati membri devono astenersi da ogni provvedimento unilaterale, anche se atto a servire da sostegno alla politica comune della Comunità. Spetta alla Comunità cercare una soluzione al summenzionato problema nell'ambito della politica agricola comune, non ad uno Stato membro.

27. Occorre osservare infine che l'andamento della situazione sui mercati d'esportazione dimostra che la concorrenza attraverso la qualità va a vantaggio del grano duro. Infatti, dai dati statistici forniti alla Corte risulta che la quota di mercato occupata dalla pasta prodotta esclusivamente con grano duro in altri Stati membri, dove subisce sin d'ora la concorrenza delle paste prodotte con grano tenero o con miscele di grano tenero e di grano duro, aumenta continuamente. I timori del governo italiano quanto alla scomparsa della coltura del grano duro sono pertanto infondati.

CGUE, C-90/86, 14 Luglio 1988, Zoni

28. Stando così le cose, la questione sollevata dal giudice nazionale va risolta nel senso che l'estensione ai prodotti importati di un divieto di vendere pasta prodotta con grano tenero o con una miscela di grano tenero e di grano duro, come quello contenuto nella legge italiana sulle paste alimentari, è incompatibile con gli artt. 30 e 36 del trattato.

La giurisprudenza della corte di giustizia UE

L'illegittimità della norma sanzionatoria

C-41/76, 15 dicembre 1976, Donckerwolke et al.

C-118/75, 7 luglio 1976, Watson et al.

C-8/77, 14 luglio 1977, Sagulo et al.

C-157/79, 3 luglio 1980, Pieck

C-265/88, 12 dicembre 1989, Messner

C-193/94, 29 febbraio 1996, Skanavi et al.

CGUE, C-265/88, 12 dicembre 1989, *Messner*

TITOLO III – Libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali

Capo 2 – Il diritto di stabilimento

Art. 56 TCE

1. Le prescrizioni del presente capo e le misure adottate in virtù di queste ultime lasciano impregiudicata l'applicabilità delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che prevedano un regime particolare per i cittadini stranieri e che siano giustificate da motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica.

CGUE, C-265/88, 12 dicembre 1989, *Messner*

2. Detta questione è stata sollevata nell'ambito di un procedimento penale intentato contro il sig. Lothar Messner, cittadino tedesco, cui è stato contestato di non aver effettuato, entro i tre giorni a decorrere dall'ingresso nel territorio italiano, la dichiarazione di soggiorno prescritta dalla legislazione italiana. Nei confronti dei cittadini degli Stati membri, questo obbligo è imposto ai lavoratori dipendenti ed ai prestatori e destinatari di servizi che intendono rimanere in Italia per un periodo non superiore a tre mesi. L'inosservanza di questo obbligo è punita con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a 400 000 LIT.

5. La questione posta dal giudice nazionale è diretta in sostanza ad accertare se il comportamento di uno Stato membro, il quale imponga a cittadini degli altri Stati membri che esercitano il diritto alla libera circolazione l'obbligo, munito di sanzione penale in caso di inosservanza, di effettuare una dichiarazione di soggiorno entro tre giorni dall'ingresso nel territorio, sia compatibile con le norme del diritto comunitario relative alla libera circolazione delle persone.

CGUE, C-265/88, 12 dicembre 1989, *Messner*

6. Nella sentenza 7 luglio 1976 (causa 118/75, "Watson e Belmann, Racc. pag. 1185), la Corte ha già deciso che il diritto comunitario, pur proclamando la libertà di circolazione delle persone ed attribuendo ai singoli che rientrano nella sua sfera di applicazione il diritto di poter accedere al territorio degli Stati membri, per uno scopo contemplato dal trattato, non aveva soppresso la competenza di questi stati a prendere i provvedimenti atti a consentire di essere costantemente e tempestivamente informati circa i movimenti della popolazione sul loro territorio.

7. ... le autorità competenti degli Stati membri possono prescrivere, per i cittadini degli altri Stati membri, l'obbligo di denunciare la loro presenza alle autorità dello stato in cui si trovano.

8. La Corte ne ha tratto la conseguenza che detto obbligo non costituisce, di per sé, una violazione delle norme sulla libera circolazione delle persone. Essa ha tuttavia rilevato che una violazione di queste norme potrebbe risultare dalle formalità di legge, qualora esse siano concepite in modo da limitare la libertà di circolazione voluta dal trattato o il diritto, conferito ai cittadini degli Stati membri, di recarsi e di soggiornare nel territorio di qualsiasi altro Stato membro, per gli scopi contemplati dal diritto comunitario (sentenza 7 luglio 1976, cit., punto 18 della motivazione).

CGUE, C-265/88, 12 dicembre 1989, *Messner*

9. Risulta dalla stessa sentenza che ciò avviene in particolare qualora il termine imposto per la dichiarazione di ingresso degli stranieri non sia contenuto entro limiti ragionevoli e qualora le sanzioni comminate per l'inosservanza di tale obbligo siano sproporzionate rispetto alla gravità dell'infrazione.

10. Va rilevato a tal proposito che il termine di tre giorni cui fa riferimento la questione pregiudiziale appare eccessivamente costringente, tenuto conto della necessità, per gli interessati, di disporre di un periodo di tempo sufficiente per spostarsi dalla frontiera fino al luogo di destinazione nonché per informarsi circa l'autorità competente e le formalità amministrative richieste.

11. L'imposizione di un tale termine non appare indispensabile per tutelare l'interesse dello stato ospitante ad essere esattamente informato dei movimenti della popolazione nel territorio. Infatti, niente consente di supporre che tale interesse sarebbe compromesso qualora venisse concesso un termine più lungo. Questa valutazione è d'altronde confermata dal fatto che la maggioranza degli Stati membri della Comunità i quali impongono un obbligo analogo accordano agli interessati termini notevolmente più lunghi.

CGUE, C-265/88, 12 dicembre 1989, *Messner*

12. Ne consegue che il termine di tre giorni non può essere considerato contenuto entro limiti ragionevoli.

13. Per quanto riguarda le sanzioni dell'arresto o dell'ammenda comminate in caso di inosservanza della normativa di cui trattasi, occorre osservare che non è ammissibile alcuna sanzione in quanto il termine imposto per effettuare la dichiarazione di soggiorno non è ragionevole.

14. D'altra parte occorre aggiungere che, come la Corte ha già ritenuto nella sentenza 3 luglio 1980 (causa 157/79, *Pieck, Race*, pag. 2171, punto 19 della motivazione) in merito all'inosservanza di formalità richieste per l'accertamento del diritto di soggiorno di un lavoratore tutelato dal diritto comunitario, è ben vero che le autorità nazionali hanno facoltà di comminare, per l'inosservanza di tali disposizioni, penalità analoghe a quelle previste per le infrazioni minori contemplate dal diritto nazionale, ma che è ingiustificato comminare una sanzione sproporzionata che creerebbe uno ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori. Ciò avviene in particolare nel caso di pena detentiva.

CGUE, C-265/88, 12 dicembre 1989, *Messner*

15. Occorre quindi rispondere al giudice nazionale nel senso che il comportamento di uno Stato membro il quale imponga a cittadini degli altri Stati membri che esercitano il diritto alla libera circolazione l'obbligo, munito di sanzione penale in caso di inosservanza, di effettuare una dichiarazione di soggiorno entro tre giorni a decorrere dall'ingresso nel territorio, non è compatibile con le norme del diritto comunitario relative alla libera circolazione delle persone.

La giurisprudenza della corte EDU

Sul precetto

Sodomia: [GC], 22 ottobre 1981, Dudgeon c. Regno Unito; [GC], 26 ottobre 1988, Norris c. Irlanda; 22 aprile 1993, Modinos c. Cipro; 31 luglio 2000, A.D.T. c. Regno Unito

Sciopero: 15 settembre 2009, Saime Özcan c. Turchia; 17 luglio 2008, Urcan et al. c. Turchia; 15 settembre 2009, Kaya e Seyhan c. Turchia e Id., 27 marzo 2007, Karaçay c. Turchia; 17 luglio 2007, Dilek et al. c. Turchia

Obiezione civile al servizio militare: [GC], 7 luglio 2011, Bayatyan c. Armenia; 15 settembre 2016, Papavasilakis c. Grecia; 12 ottobre 2017, Adyan et al. c. Armenia; 17 ottobre 2019, Mushfig Mammadov et al. c. Azerbaigian

Incesto: 12 aprile 2012, Stübing c. Germania

La giurisprudenza della corte EDU

Sulla norma sanzionatoria

Libertà di manifestazione: 17 maggio 2011, Akgöl e Göl c. Turchia; 14 settembre 2010, Hyde Park et al. c. Moldavia (n. 5 e 6); 26 aprile 2016, Novikova et al. c. Russia; 14 ottobre 2014, Yilmaz Yildiz et al. c. Turchia; 4 dicembre 2014, Navalnyy e Yashin c. Russia

Libertà di espressione: 17 dicembre 2004, Cumpana e Mazare c. Romania; 24 settembre 2013, Belpietro c. Italia; 8 ottobre 2013, Ricci c. Italia; 7 marzo 2019, Sallusti c. Italia



**UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TRIESTE**

Dott. Nicola Recchia

Dipartimento di Scienze Giuridiche, del Linguaggio, dell'Interpretazione e della Traduzione

nicola.recchia@units.it

<https://iuslit.units.it/it/dipartimento/persone/personale-docente?q=it/node/41881>