

CORTE COSTITUZIONALE

SERVIZIO STUDI

Area di diritto comparato

**SEGNALAZIONI SULL'ATTUALITÀ
COSTITUZIONALE STRANIERA**

a cura di

Carmen Guerrero Picó

Sarah Pasetto

Maria Theresia Rörig

Céline Torrisi

con il coordinamento di

Paolo Passaglia

n. 9 (dicembre 2017)

Avvertenza

La Corte costituzionale ha la titolarità, in via esclusiva, dei contenuti del presente documento.

La Corte costituzionale fa divieto, in assenza di espressa autorizzazione, di riprodurre, estrarre copia ovvero distribuire il documento o parti di esso per finalità commerciali. Il riutilizzo per finalità diverse è soggetto alle condizioni ed alle restrizioni previste nel contratto di licenza Creative Commons (CC by SA 3.0).

Per informazioni e richieste, si invita a contattare il Servizio Studi, scrivendo al seguente indirizzo email: servstudi@cortecostituzionale.it.

SOMMARIO

Francia

FINANZE PUBBLICHE

Conseil constitutionnel, decisione n. 2017-755 DC del 29 novembre 2017,
Legge finanziaria correttiva per il 2017 7

Germania

IDENTITÀ PERSONALE – CAMBIO DI SESSO

Tribunale costituzionale federale (BVerfG), ordinanza del 17 ottobre 2017
(1 BvR 747/17), sul cambio di sesso ed i requisiti per modifiche
anagrafiche 11

Francia

STRANIERO – SOGGIORNO OBBLIGATO

Conseil constitutionnel, decisione n. 2017-674 QPC el 30 novembre 2017,
M. Kamel D., sul soggiorno obbligato di uno straniero destinatario
di un divieto di soggiorno o di un decreto di espulsione 13

Francia

STATO D'URGENZA – CONTROLLI DI POLIZIA

Conseil constitutionnel, decisione n. 2017-677 QPC del 1° dicembre 2017,
Ligue des droits de l'homme, sui controlli di identità e sull'ispezione
dei bagagli e dei veicoli nell'ambito dello stato di urgenza 17

Stati Uniti

IMMIGRAZIONE

La Corte suprema federale consente l'entrata in vigore della terza versione
del c.d. *travel ban* 19

Stati Uniti

ISRAELE – CAPITALE

Il Presidente Trump riconosce formalmente Gerusalemme come capitale
di Israele 21

Austria

MATRIMONIO – COPPIE OMOSESSUALI

Corte costituzionale, decisione del 4 dicembre 2017 sul riconoscimento del matrimonio tra persone dello stesso sesso 25

Australia

MATRIMONIO – COPPIE OMOSESSUALI

Il Parlamento approva la legge che consente il matrimonio tra persone dello stesso sesso 27

Regno Unito

DIRITTI FONDAMENTALI – AZIONE (PRESCRIZIONE)

Corte suprema, sentenza *O'Connor (Appellant) v Bar Standards Board*, [2017] UKSC 78, del 6 dicembre 2017, sulla prescrizione delle azioni per violazione della Cedu 31

Francia

MAGISTRATURA – INDIPENDENZA

Conseil constitutionnel, decisione n. 2017-680 QPC dell'8 dicembre 2017, *Union syndicale des magistrats*, sull'indipendenza della magistratura 33

Stati Uniti

LGBT – DIRITTI DEI *TRANSGENDER*

Forze armate, permesso il reclutamento delle persone *transgender* a partire dal 1° gennaio 2018 37

Stati Uniti

ELEZIONI – SENATO

Senato, vittoria del democratico Doug Jones nelle elezioni per il seggio dell'Alabama 39

Spagna

CATALOGNA – PARLAMENTO

Tribunale costituzionale, sentenza del 29 novembre 2017, sulla riforma del Regolamento del Parlamento catalano 43

Francia

INTERNET – SITI TERRORISTICI

Conseil constitutionnel, decisione n. 2017-258 QPC del 15 dicembre 2017, *David P.*, sul reato di consultazione abituale di siti *internet* terroristici 47

Spagna

DIPENDENTI PUBBLICI – ORARIO DI LAVORO

Tribunale costituzionale, sentenza del 12 dicembre 2017, sulla riduzione della giornata lavorativa dei dipendenti pubblici dell'Andalusia 51

Regno Unito

SALUTE – DIVIETO DI FUMO

R (on the application of Black) Appellant) v Secretary State for Justice (Respondent), [2017] UKSC 81, del 19 dicembre 2017, sul divieto di fumo nei locali pubblici 55

Stati Uniti

IMPOSTE E TASSE – RIFORMA FISCALE

Il Congresso approva la legge di riforma del sistema fiscale 59

Spagna

ELEZIONI – CATALOGNA

Le elezioni catalane del 21 dicembre 2017 65

FRANCIA

FINANZE PUBBLICHE

Conseil constitutionnel, decisione n. 2017-755 DC del 29 novembre 2017, Legge finanziaria correttiva per il 2017

04/12/2017

Il *Conseil constitutionnel* è stato adito da oltre sessanta deputati e sessanta senatori in riferimento alla legge finanziaria correttiva per il 2017. I parlamentari ricorrenti contestavano il procedimento di approvazione della legge, la sua sincerità e la norma prevista nell'art. 1, che ha introdotto contributi straordinari per i contribuenti sottoposti all'imposta sulle società¹.

- *Sul principio di sincerità delle leggi finanziarie e sul procedimento di approvazione della legge*

Dopo aver stabilito che la procedura di adozione della legge era regolare, il *Conseil constitutionnel*² ha considerato, alla luce del parere dell'Alto consiglio delle finanze pubbliche e degli altri elementi sottoposti al suo esame, che non si può dedurre dalle ipotesi economiche e dalle previsioni di entrate e di spese sulle quali è fondata la legge finanziaria correttiva per il 2017, una intenzione di falsificare le grandi linee dell'equilibrio finanziario definito dalla medesima legge. Il *Conseil* ha quindi concluso che le disposizioni contestate non violano il principio di sincerità delle leggi finanziarie.

- *Sull'art. 1*

L'art. 1 stabilisce che tali contributi, di entità differenziata, devono essere versati da chi ricava un utile superiore a uno o a tre miliardi di euro; il contributo si sostanzia nel 15% dell'importo dell'imposta sulle società (calcolato prima che

¹ La legge finanziaria correttiva per il 2017 è volta a rimediare al prevedibile deterioramento del saldo del bilancio 2017 provocata dai rimborsi della contribuzione addizionale all'imposta sulle società. Tale rimborso è la conseguenza diretta della decisione n. 2017-660 QPC del 6 ottobre 2017 (reperibile *on line* alla pagina <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2017660QPC2017660qpc.pdf>), che ha dichiarato contrari alla Costituzione il primo comma del par. I dell'art. 235 *ter* ZCA del Codice generale delle imposte che aveva introdotto tale contributo.

² Il testo della sentenza è reperibile *on line* alla pagina <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2017755DC2017755dc.pdf>. Il relativo comunicato stampa è reperibile alla pagina <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2017/2017-755-dc/communique-de-presse.150220.html>.

siano state dedotte le riduzioni, i crediti di imposta o gli altri eventuali crediti fiscali). Per quanto riguarda le società appartenenti ad un gruppo fiscalmente integrato (ai sensi degli artt. 223 A o 223 A *bis* del Codice generale delle imposte), tale articolo stabilisce che i contributi debbano essere versati dalla società madre, e che siano calcolati sulla base dell'importo dell'imposta sulle società calcolato sulla base del risultato economico globale del gruppo. Prevede inoltre che, per un gruppo fiscalmente integrato, la nozione di utile è da intendersi come la somma degli utili delle società del gruppo. Infine, le disposizioni contestate stabiliscono che detti *contributi* devono essere versati contestualmente al saldo di liquidazione dell'imposta sulle società dovuto per l'esercizio per il quale devono essere versati. Tuttavia, si prevede anche che un anticipo del 95% dell'importo stimato sia versato anticipatamente al momento del pagamento dell'ultimo acconto dell'imposta sulle società dovuta per l'anno 2017, entro il 20 dicembre 2017, e, per i contribuenti che chiudono il proprio esercizio, prima del 19 febbraio 2018.

I ricorrenti sostenevano che il legislatore avesse violato i principi di uguaglianza davanti alla legge e davanti agli oneri pubblici. Al riguardo, il *Conseil* ha ricordato che, quando istituisce una nuova imposta, il legislatore non è tenuto a farla gravare su tutti i contribuenti, a condizione, però, che ciò non crei una disparità di trattamento ingiustificata. Nel caso di specie, il *Conseil* ha stabilito che il legislatore poteva non estendere alle persone fisiche le contribuzioni alle quali aveva assoggettato solo alcune persone giuridiche. Inoltre, il *Conseil* ha sottolineato che, adottando le disposizioni contestate, il legislatore ha inteso creare una imposizione specifica per le grandi imprese. Ha stabilito, in effetti, che, scegliendo come criterio di assoggettamento alla medesima imposta l'importo dell'utile ricavato dalle imprese, il legislatore si è fondato su un criterio oggettivo e razionale, che crea, sì, una differenza di situazioni tra i contribuenti che devono pagare l'imposta sulle società e gli altri, ma che tale differenza si giustifica per il suo essere in rapporto con l'oggetto della legge. Richiamando la decisione n. 2014-456 QPC del 6 marzo 2015³, il *Conseil constitutionnel* ha specificato che, fissando le condizioni di assoggettamento all'imposta specifica per le società appartenenti a gruppi fiscalmente integrati (ai sensi degli artt. 223 A e 223 A *bis* del Codice generale delle imposte) e precisando che l'utile è da intendersi come la somma degli utili delle società del gruppo, il legislatore ha inteso tenere conto del fatto che la società madre è l'unica società tenuta a pagare l'imposta sulle società dovuta dall'insieme delle società del gruppo. Inoltre, a parere del *Conseil*,

³ La sentenza è reperibile *on line* alla pagina <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2015/2014-456-qpc/version-pdf-de-la-decision.143408.html>.

definendo come soglia di assoggettamento all'imposta la somma degli utili di ciascuna società parte del gruppo, il legislatore si è fondato su un criterio oggettivo e razionale, correlato all'obiettivo perseguito dalla legge. Ha stabilito, infine, che le disposizioni contestate non impongono alla società madre un carico fiscale eccessivo in relazione alle facoltà contributive di questa, e non violano il principio di uguaglianza davanti agli oneri pubblici.

I ricorrenti sostenevano inoltre che le disposizioni contestate violassero l'art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1789, in base al quale il *Conseil* ha stabilito che, se il legislatore può, in qualunque momento, intervenire in materie di sua competenza, modificare o abrogare testi anteriori e sostituirli con altre disposizioni, non può, tuttavia, privare di garanzie legali le esigenze previste nella Costituzione. Nello specifico, non può, in assenza di un motivo di interesse generale sufficiente, né violare situazioni legalmente acquisite, né rimettere in discussione gli effetti che possono legittimamente essere attesi da tali situazioni. Nel caso di specie, il *Conseil constitutionnel* ha sottolineato che le disposizioni contestate creano contributi dovuti in relazione agli esercizi chiusi tra il 31 dicembre 2017 ed il 30 novembre 2018. L'obbligo impositivo scatterà quindi solo dopo l'entrata in vigore della legge. Ora, nessuna regola costituzionale vieta al legislatore di modificare un regime fiscale esistente creando una nuova imposta, il cui obbligo sia posteriore alla sua istituzione.

I ricorrenti sostenevano, infine, che le disposizioni contestate violassero l'obiettivo di valore costituzionale di accessibilità e di intelligibilità della legge, che impone al legislatore di adottare disposizioni sufficientemente precise e formule non equivoche. Al riguardo, il *Conseil* ha stabilito che il legislatore non ha violato tali requisiti, poiché il criterio di assoggettamento all'imposta, la nozione di "utile", rinvia all'importo globale ed esclude i ricavi realizzati dal contribuente nell'ambito della sua attività professionale.

Il *Conseil constitutionnel* ha quindi dichiarato le disposizioni contestate conformi alla Costituzione.

Céline Torrisi

GERMANIA

IDENTITÀ PERSONALE – CAMBIO DI SESSO

Tribunale costituzionale federale (BVerfG), ordinanza del 17 ottobre 2017 (1 BvR 747/17), sul cambio di sesso ed i requisiti per modifiche anagrafiche

01/12/2017

Il Tribunale costituzionale federale ha pubblicato un'ordinanza in cui ha accolto un ricorso diretto promosso da una persona intersessuale per farsi riconoscere la definizione di “*inter*” o “*divers*” (ovvero il “terzo sesso”) presso i registri dell'anagrafe e dello stato civile¹. In particolare, era stata richiesta una correzione del registro delle nascite in cui detta persona era stata indicata con il sesso femminile. L'interessata chiedeva di poter essere invece identificata come “intersessuale/altro”. La richiesta di correzione era stata respinta dall'autorità amministrativa e dai giudici di merito aditi.

Le disposizioni della legge sullo stato civile su cui dette decisioni si erano basate prevedevano la registrazione del sesso maschile o femminile, senza terza opzione di registrazione positiva (rimanendo per le persone intersessuali solo la possibilità di scegliere tra maschile o femminile oppure, ove consentito, di tralasciare del tutto la registrazione del sesso).

Secondo il *Bundesverfassungsgericht* devono essere riconosciute dalla nascita le persone intersessuali, che nascono cioè con caratteristiche “che non possono essere attribuite alle tipiche definizioni di maschile o femminile” (secondo la definizione dell'Alto rappresentante dei diritti umani dell'Onu; da un punto di vista medico si parla di ermafroditismo, pseudoermafroditismo e sindrome di Morris).

Ad avviso dei giudici costituzionali, la normativa denunciata era dunque incompatibile con i requisiti della Legge fondamentale, e segnatamente con il diritto generale alla personalità (art. 2, comma 1, in combinazione con l'art. 1, comma 1, Legge fondamentale). Tale diritto tutela anche l'identità sessuale delle persone che non sia riconducibile in maniera definitiva al sesso maschile o femminile. Inoltre, la legge sullo stato civile è stata ritenuta in contrasto con il

¹ Un comunicato stampa del Tribunale costituzionale in merito all'ordinanza è disponibile in lingua inglese alla pagina <http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2017/bvg17-095.html>.

divieto di discriminazione (art. 3, comma 3, LF), nella misura in cui escludeva la registrazione di un altro sesso rispetto a quello maschile o femminile.

Sulla base di tali rilievi, il Tribunale costituzionale ha dichiarato la normativa censurata incompatibile con la Legge fondamentale ed ha invitato il legislatore a provvedere entro il 31 dicembre 2018 all'adozione di una legge che permetta la registrazione nello stato civile ed all'anagrafe di dette situazioni attraverso l'utilizzo di una "terminologia positiva" che definisca la suddetta identità sessuale.

Nelle more, i giudici e le amministrazioni non dovranno più applicare la legge censurata nella misura in cui essa imponga l'obbligo di comunicare ed indicare il proprio sesso secondo le definizioni sinora tipiche, femminile o maschile, a quelle persone che abbiano una identità sessuale che non sia riconducibile ad alcuna delle due suddette definizioni tipiche.

Maria Theresia Rörig

FRANCIA

STRANIERO – SOGGIORNO OBBLIGATO

***Conseil constitutionnel*, decisione n. 2017-674 QPC
del 30 novembre 2017, *M. Kamel D.*, sul soggiorno obbligato
di uno straniero destinatario di un divieto di soggiorno
o di un decreto di espulsione**

04/12/2017

In data 20 settembre 2017, il *Conseil constitutionnel* è stato adito dal *Conseil d'État*, che ha trasmesso una questione prioritaria di costituzionalità avente ad oggetto l'ottavo ed il nono comma dell'art. L. 561-1 del Codice dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri e del diritto di asilo (d'ora in avanti CESEDA), come modificato dalla legge n. 2016-274 del 7 marzo 2016, sul diritto degli stranieri in Francia. Tali disposizioni consentono all'autorità amministrativa di sottoporre a soggiorno obbligato uno straniero che dimostri la sua impossibilità di lasciare il territorio e fino a quando non sopravvenga una possibilità ragionevole di esecuzione della misura di allontanamento. La durata massima della misura di soggiorno obbligato è di sei mesi, rinnovabile una volta.

Nello specifico, le disposizioni contestate prevedono eccezioni alla norma stabilita dall'art. L. 561-1 e prevedono che lo straniero sottoposto ad una misura di espulsione possa essere sottoposto a soggiorno obbligato in qualunque parte del territorio, a prescindere dal luogo dove si trova, dando all'autorità amministrativa il potere di decidere dove fare eseguire la decisione.

Il ricorrente nel giudizio *a quo* sosteneva che, non fissando un limite alla durata del soggiorno obbligato e non prevedendo un riesame periodico della situazione della persona sottoposta a tale misura né tantomeno la possibilità di impugnarla in maniera effettiva, le disposizioni contestate violassero la libertà di circolazione, il diritto al rispetto della vita privata ed il diritto ad una vita familiare normale, nonché il diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo. Le associazioni intervenute nel giudizio sostenevano, inoltre, che le disposizioni contestate violassero il principio di libertà individuale, sancita dall'art. 66 Cost., ed il principio di uguaglianza davanti alla legge, giacché trattavano in maniera diversa lo straniero che dovesse essere espulso dal territorio in ragione di un divieto giudiziario o di una misura di espulsione e lo straniero che dovessero esserlo per altri motivi.

Emettendo alcune riserve di interpretazione, il *Conseil constitutionnel*¹ ha dichiarato le disposizioni contestate conformi alla Costituzione, eccezion fatta per una parte dell'ottavo comma dell'art. L. 561-1 del CESEDA.

Il *Conseil* ha ricordato che nessuna regola di valore costituzionale garantisce agli stranieri diritti di accesso e di soggiorno sul territorio nazionale in maniera generale ed assoluta.

– *Sulla violazione della libertà di circolazione, del diritto al rispetto della vita privata e del diritto ad avere una vita familiare normale*

Il *Conseil constitutionnel* ha sottolineato che, in virtù dell'art. L. 521-1 del CESEDA, solo gli stranieri la cui presenza in Francia costituisce una grave minaccia contro l'ordine pubblico possono essere sottoposti ad una misura di espulsione. Ha poi stabilito che, non prevedendo un limite temporale all'obbligo di soggiorno previsto dalle disposizioni contestate, il legislatore ha voluto evitare che potessero circolare liberamente persone, non solo prive di diritto di soggiorno, ma anche colpevoli di un reato o la cui presenza costituisca una grave minaccia per l'incolumità pubblica. Considerando che tale misura è stata motivata dall'obiettivo di tutela dell'ordine pubblico, il *Conseil* ha stabilito che il legislatore non era tenuto a fissare una durata massima alla misura di soggiorno obbligato.

Non avendo previsto che, al di là di una certa durata, l'amministrazione debba giustificare circostanze particolari che impongano il mantenimento dell'obbligo di soggiorno, il *Conseil* ha però stabilito che questa parte delle disposizioni contestate violasse in maniera sproporzionata la libertà di circolazione.

Il *Conseil* ha in ultimo considerato che la durata indeterminata della misura di obbligo di soggiorno accresce il rigore della stessa e, per tale motivo, l'autorità amministrativa deve definire le condizioni ed il luogo dell'obbligo di soggiorno, tenendo conto della durata di applicazione dello stesso e delle relazioni personali e familiari del preposto. Con questa riserva di interpretazione, il *Conseil* ha dichiarato la parte delle disposizioni contestate previste nell'ultima parte dell'ottavo comma dell'art. L. 561-1 conforme alla Costituzione. Ha parimenti dichiarato conforme alla Costituzione la possibilità lasciata all'amministrazione di decidere il luogo dell'obbligo di soggiorno.

¹ Il testo della decisione è reperibile *on line* alla pagina <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2017674QPC2017674qpc.pdf>. Il relativo comunicato stampa è reperibile alla pagina <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2017/2017-674-qpc/communique-de-presse.150235.html>.

– *Sulla violazione dell'art. 66 Cost.*

Il *Conseil constitutionnel* ha emesso un'altra riserva di interpretazione stabilendo che, qualora la misura di soggiorno obbligato includa un obbligo di restare al proprio domicilio, la durata di tale obbligo non può eccedere le dodici ore giornaliere. Qualora la misura andasse oltre tale limite, le disposizioni contestate violerebbero l'art. 66 Cost.

– *Sulla violazione del diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo*

Il *Conseil* ha sottolineato che la misura di soggiorno obbligato può essere impugnata. Nello specifico, ha precisato che l'assenza di decisione sul rinnovo della misura non impedisce alla persona sottoposta a tale misura di chiederne la cessazione e, quindi, il riesame della sua situazione. Il *Conseil* ha quindi concluso nel senso dell'assenza di una violazione del diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo.

– *Sulla violazione del principio di uguaglianza*

Infine, il *Conseil* ha considerato che la differenza di trattamento instaurata dalle disposizioni contestate è in rapporto con l'obiettivo della legge. Non sussiste, quindi, alcuna violazione del principio di uguaglianza.

Sulla scorta di queste considerazioni, il *Conseil constitutionnel* ha dichiarato le disposizioni contestate conformi alla Costituzione, ad eccezione di parte dell'ultima frase dell'ottavo comma dell'art. L. 561-1 del CESEDA. Considerando che l'abrogazione immediata delle disposizioni dichiarate incostituzionali avrebbe conseguenze manifestamente eccessive, ha deciso di differire l'effetto della declaratoria al 30 giugno 2018.

Céline Torrisi

FRANCIA

STATO D'URGENZA – CONTROLLI DI POLIZIA

***Conseil constitutionnel*, decisione n. 2017-677 QPC
del 1° dicembre 2017, *Ligue des droits de l'homme*, sui controlli
di identità e sull'ispezione dei bagagli e dei veicoli
nell'ambito dello stato di urgenza**

04/12/2017

In data 25 settembre 2017, il *Conseil d'État* ha trasmesso al *Conseil constitutionnel* una questione prioritaria di costituzionalità avente ad oggetto l'art. L. 8-1 della legge n. 55-385 del 3 aprile 1955, sullo stato di urgenza, come modificata dalla legge n. 2016-987 del 21 luglio 2016, relativa alla proroga dell'applicazione dello stato di urgenza e sulle misure di rafforzamento della lotta al terrorismo.

Le disposizioni contestate stabilivano che il prefetto poteva autorizzare, con decisione motivata, gli ufficiali di polizia giudiziaria e, sotto la loro responsabilità, gli agenti di polizia giudiziaria ed alcuni ausiliari di polizia, ad effettuare controlli di identità, ispezioni visive e perquisizioni dei bagagli nonché ispezioni di veicoli circolanti, parcheggiati o fermi sulla pubblica via o in luoghi aperti al pubblico.

L'associazione ricorrente nel giudizio *a quo* sosteneva che le disposizioni contestate violassero la libertà di circolazione, il diritto al rispetto della vita privata ed il diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo, nella misura in cui consentivano alle autorità di polizia giudiziaria di eseguire le suddette ispezioni senza che queste fossero giustificate da circostanze o da minacce specifiche, e senza che fosse stato possibile contestarle in maniera effettiva. Sosteneva, inoltre, che il legislatore non avesse esercitato compiutamente la propria competenza (adducendo, quindi, il vizio di c.d. incompetenza negativa del legislatore).

Dopo aver ricordato che la Costituzione non osta a che il legislatore preveda un regime di stato di urgenza, con l'unica condizione di garantire la conciliazione tra la tutela dell'ordine pubblico ed il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, il *Conseil constitutionnel*¹ ha sottolineato che le disposizioni contestate, effettivamente, permettevano alle autorità di polizia giudiziaria di effettuare le

¹ Il testo della decisione è reperibile *on line* alla pagina <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2017677QPC2017677qpc.pdf>. Il relativo comunicato stampa è reperibile alla pagina <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2017/2017-677-qpc/communiquede-presse.150250.html>.

suddette operazioni nei confronti di qualunque persona, a prescindere dalla sua condotta; tale previsione non è stata, in sé, censurata. Il *Conseil* ha però stabilito che una prassi generalizzata e discrezionale sarebbe incompatibile con la libertà di circolazione e con il diritto al rispetto della vita privata. Prevedendo che tali operazioni potessero essere autorizzate in qualunque luogo, nelle zone sottoposte allo stato di urgenza, il legislatore aveva consentito la loro esecuzione senza che le operazioni fossero necessariamente giustificate da circostanze particolari tali da far emergere un rischio di violazione dell'ordine pubblico.

Il *Conseil constitutionnel* ha quindi considerato che il legislatore non aveva garantito una conciliazione equilibrata tra l'obiettivo di valore costituzionale di tutela dell'ordine pubblico e la libertà di circolazione ed il diritto al rispetto della vita privata. Da ciò ha dedotto l'incostituzionalità delle disposizioni contestate.

Considerando che l'abrogazione immediata delle disposizioni contestate avrebbe avuto l'effetto di privare l'autorità amministrativa del potere di autorizzare controlli di identità ed ispezioni di bagagli e di veicoli, qualora fosse nuovamente dichiarato lo stato di urgenza, il *Conseil constitutionnel* ha differito gli effetti della declaratoria al 30 giugno 2018.

Céline Torrisi

STATI UNITI

IMMIGRAZIONE

La Corte suprema federale consente l'entrata in vigore della terza versione del c.d. *travel ban*

05/12/2017

Il 4 dicembre 2017, con due brevi ordinanze¹, la Corte suprema federale ha ribaltato le ingiunzioni emesse da corti federali di primo grado contro l'entrata in vigore (totale o parziale) della *Presidential Proclamation Enhancing Vetting Capabilities and Processes for Detecting Attempted Entry Into the United States by Terrorists or Other Public-Safety Threats* – nota colloquialmente anche come il *travel ban* – voluta dall'amministrazione guidata dal Presidente Trump. La misura costituisce il terzo tentativo dell'amministrazione di regolamentare l'ingresso nel paese da parte dei cittadini provenienti da determinati paesi; le precedenti versioni del divieto avevano suscitato aspre polemiche per i forti disagi arrecati a viaggiatori residenti e cittadini statunitensi e per aver asseritamente discriminato contro le persone di fede musulmana².

In concreto, dunque, l'amministrazione può attuare le nuove norme che pongono il divieto di ingresso per i cittadini di Iran, Libia, Siria, Yemen, Somalia, Ciad e Corea del Nord e per determinati gruppi di cittadini del Venezuela. Le restrizioni variano notevolmente a seconda dello Stato in questione, ma di fatto limiteranno fortemente le capacità di questi stranieri di trasferirsi permanentemente negli Stati Uniti e comprimeranno, per molti altri, la possibilità di recarvisi per motivi di studio, lavoro e viaggio³.

¹ Rispettivamente, *orders* 17A550 e 17A560, del 4 dicembre 2017, reperibili ai seguenti indirizzi Internet: https://www.supremecourt.gov/orders/courtorders/120417zr_4gd5.pdf; https://www.supremecourt.gov/orders/courtorders/120417zr1_j4ek.pdf.

² Per maggiori dettagli, si vv. le precedenti segnalazioni a cura dell'Area di diritto comparato sul tema del *travel ban* inviate tramite e-mail a partire dal marzo 2017. Tra le più pertinenti al caso di specie si indicano quelle intitolate “Stati Uniti – La terza versione del c.d. *travel ban* di fronte alle corti federali: prime applicazioni” (18/10/2017) e “Stati Uniti – La Corte d'appello del *Ninth Circuit* si pronuncia sulla legittimità del terzo c.d. *travel ban*” (15/11/2017). Si vv. anche quelle intitolate “Recenti pronunce della Corte suprema federale” (03/07/2017) e “La Corte suprema si pronuncia sull'ampliamento delle esenzioni dal c.d. *travel ban*” (21/07/2017).

³ A. LIPTAK, *Trump Travel Ban to Take Effect After Supreme Court Ruling*, in *The New York Times*, 4 dicembre 2017, <https://www.nytimes.com/2017/12/04/us/politics/trump-travel-ban->

Le ordinanze hanno ribaltato il “compromesso” raggiunto relativamente alla seconda versione del divieto, secondo cui le restrizioni sull’ingresso entravano in vigore per le persone che non fossero in grado di dimostrare un nesso sufficientemente forte con persone fisiche o giuridiche statunitensi⁴.

Entrambe le ordinanze hanno espresso la richiesta, rivolta alle corti inferiori, di procedere celermente alla trattazione dei ricorsi volti a decidere sul merito della questione della costituzionalità del *travel ban*. Le organizzazioni a tutela dei diritti civili, quali ad esempio l’*American Civil Liberties Union*, contestano la misura in quanto concretizzerebbe il pregiudizio dell’amministrazione Trump contro le persone di fede musulmana, pregiudizio che il Presidente non esiterebbe a pubblicizzare soprattutto per mezzo del proprio profilo Twitter⁵. Tale pregiudizio rimarrebbe la vera motivazione delle limitazioni, nonostante l’aggiunta, all’elenco dei paesi oggetti del divieto, anche di Stati non a maggioranza musulmana. Da parte dell’Esecutivo si sostiene invece la legittimità dell’intervento, in quanto esso rientrerebbe pienamente negli ampi poteri del Presidente, sanciti dalla Costituzione e dalla legislazione, di disciplinare la materia dell’immigrazione.

Le ordinanze sono prive di motivazione. Tuttavia, esse precisano che le *Justices* Ruth Bader Ginsburg e Sonia Sotomayor avrebbero deciso in senso difforme alla maggioranza.

Sarah Pasetto

[supreme-court.html?hp&action=click&pgtype=Homepage&clickSource=story-heading&module=first-column-region®ion=top-news&WT.nav=top-news](#).

⁴ Si v. la segnalazione intitolata “La Corte suprema si pronuncia sull’ampliamento delle esenzioni dal c.d. *travel ban*”, cit.

⁵ Il 29 novembre 2017, il Presidente Trump ha pubblicato sul proprio profilo tre video originariamente postati da Jayda Fransen, esponente chiave del partito britannico di estrema destra *Britain First*, che sembravano ritrarre atti violenti e a sfondo razzista commessi da individui di fede musulmana: <https://twitter.com/JaydaBF/status/935775552102981633>; <https://twitter.com/JaydaBF/status/935805606447013888>; e <https://twitter.com/JaydaBF/status/93560930574903812>.

STATI UNITI

ISRAELE – CAPITALE

Il Presidente Trump riconosce formalmente Gerusalemme come capitale di Israele

07/12/2017

Il 6 dicembre 2017, il Presidente Donald Trump ha formalmente riconosciuto Gerusalemme come capitale di Israele, ribaltando poco meno di settant'anni di politica estera statunitense e dando avvio al piano di trasferimento dell'ambasciata da Tel Aviv. Gerusalemme è, sin dalla fondazione dello stato israeliano nel 1948, uno dei territori più aspramente contesi al mondo¹: per i palestinesi, Gerusalemme Est è la capitale del futuro stato palestinese e la maggior parte degli stati al mondo la considera un territorio occupato; Gerusalemme Ovest è la sede di numerose istituzioni nazionali d'Israele, tra cui la *Knesset*, le residenze ufficiali dei vertici dell'Esecutivo, e la Corte suprema. La parte antica della città custodisce inoltre numerosi luoghi di culto di importanza imprescindibile per le tre principali religioni monoteiste del mondo.

Il Presidente ha ribadito che la sua decisione mira a rompere con le politiche decennali di non riconoscimento che, pur seguite dalla quasi totalità degli stati del mondo, non sarebbero comunque state in grado di portare la pace. A suo avviso, il riconoscimento di Gerusalemme come capitale di Israele è un dato “ovvio”, “nulla più né nulla meno di un riconoscimento della realtà [attuale politica e storica]. Si tratta inoltre della cosa giusta da fare [...] che deve essere fatta [...] ed un passo necessario da fin troppo tempo per avanzare il processo di pace” nei territori.

¹ M. LANDLER, *Trump Recognizes Jerusalem as Israel's Capital and Orders U.S. Embassy to Move*, in *The New York Times*, 6 dicembre 2017, <https://www.nytimes.com/2017/12/06/world/middleeast/trump-jerusalem-israel-capital.html?hp&action=click&pgtype=Homepage&clickSource=story-heading&module=a-lede-package-region®ion=top-news&WT.nav=top-news>. Per una panoramica dell'attuale situazione politica nel territorio, v. W. INBODEN, *Will the U.S. Embassy Move to Jerusalem Matter?* in *Foreign Policy*, 6 dicembre 2017, http://foreignpolicy.com/2017/12/06/will-the-u-s-embassy-move-to-jerusalem-matter/?utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_campaign=edpix%2012/6&utm_term=%2AEditors%20Picks.

Nel 1980, Israele aveva emanato una legge che dichiarava Gerusalemme capitale del paese, ma il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite la ha dichiarata “nulla, priva di valore legale e da ritirarsi immediatamente” (Risoluzione 478/1980, che non è però vincolante).

Il Presidente ha inoltre riaffermato il suo impegno per far giungere le parti israeliana e palestinese ad un accordo reciprocamente vantaggioso e a due stati, il che verrebbe favorito da questo passo che finalmente chiarisce la posizione statunitense. Tuttavia, il Presidente palestinese Mahmoud Abbas ha subito dichiarato che il suo governo non avrebbe accettato la decisione: le autorità palestinesi hanno considerato il riconoscimento alla stregua del ritiro, degli Stati Uniti, dal processo di pace in Medio Oriente² e, rispondendo alle promesse di Trump secondo cui avrebbe presto introdotto delle novità che “avrebbero fatto loro piacere”, hanno ribadito che “non c’era nulla che poteva compensare” per la perdita di Gerusalemme³.

Trump ha sottolineato che la decisione di riconoscimento non debba essere interpretato come un gesto di parzialità da parte degli Stati Uniti circa la possibilità di suddividere la città né le modalità con le quali tale suddivisione potrebbe avvenire. Il Presidente ha chiesto che il cambiamento venga accolto con calma e moderazione e che la tolleranza prevalga su coloro che seminano l’odio. Ha poi chiesto il mantenimento dell’attuale stato della zona particolarmente contesa della Monte del Tempio (per gli ebrei) o del Nobile Santuario (per i musulmani).

In concreto, tuttavia, l’ambasciata rimarrà a Tel Aviv per diversi anni, date le questioni pratiche da risolvere in vista del trasferimento. Di fatto, dunque, per mantenere l’attuale ubicazione della rappresentanza diplomatica e l’erogazione di fondi federali per il suo sostentamento, Trump dovrà continuare a seguire la prassi di firmare la sospensione semestrale del *Jerusalem Embassy Act* del 1995, attraverso il quale il Congresso aveva chiesto l’immediato trasferimento dell’ambasciata verso la Città santa e minacciava di adottare misure punitive contro il bilancio del Dipartimento di Stato finché ciò non fosse avvenuto.

Come accennato dallo stesso Presidente durante il suo discorso, la mossa sembra essere ascrivibile più a motivazioni di politica interna che non di diplomazia estera, volta a mantenere le promesse fatte in campagna elettorale a gruppi di ebrei ultraortodossi e cristiani evangelici e conservatori. La novità è

² D. NAKAMURA, *Trump recognizes Jerusalem as capital of Israel in reversal of longtime U.S. policy*, in *The Washington Post*, 6 dicembre 2017, https://www.washingtonpost.com/politics/in-white-house-speech-trump-recognizes-jerusalem-as-capital-of-israel-in-reversal-of-longtime-us-policy/2017/12/06/de9322e6-da9d-11e7-a841-2066faf731ef_story.html?hpid=hp_hp-top-table-main_jerusalem-155pm%3Ahomepage%2Fstory&utm_term=.8d61aef22f85.

³ D. NAKAMURA – L. MORRIS – A. GEARAN, *Trump to recognize Jerusalem as Israel’s capital, but won’t move embassy immediately*, in *The Chicago Tribune*, 5 dicembre 2017, <http://www.chicagotribune.com/news/nationworld/ct-jerusalem-israel-capital-opposition-20171205-story.html>.

stata celebrata dal Primo ministro israeliano Benjamin Netanyahu, ma ha suscitato le più dure condanne da parte dei vertici politici di tutto il mondo⁴, che hanno rilevato i rischi di minare le possibilità di raggiungere un accordo di pace e la possibilità di innescare reazioni violente in tutto il mondo; previsione, quest'ultima, tristemente già inveratasi⁵. Può essere interessante notare che Jared Kushner, consigliere e genero del Presidente Trump, è noto per aver intessuto legami stretti col nuovo principe ereditario saudita, Mohammad bin Salman, anch'egli "iconoclasta" come i nuovi esponenti dell'Esecutivo statunitense; tuttavia, rimane da vedere la misura in cui il nobile saudita sarà disposto a distaccarsi dalla solidarietà tradizionalmente dimostrata dalla sua nazione nei confronti del popolo palestinese.

Sarah Pasetto

⁴ P. MCLEARY, *SitRep: Allies Warn Trump About Jerusalem Decision*, in *Foreign Policy*, 6 dicembre 2017, <http://foreignpolicy.com/2017/12/05/sitrep-allies-warn-trump-about-jerusalem-decision/>.

⁵ D.M. HALBFINGER, *Israeli-Palestinian Reflexes Take Over in U.S. Embassy Dispute*, in *The New York Times*, 6 dicembre 2017, <https://www.nytimes.com/2017/12/06/world/middleeast/jerusalem-trump-embassy.html?hp&action=click&pgtype=Homepage&clickSource=story-heading&module=b-lede-package-region®ion=top-news&WT.nav=top-news>; v. anche J. BORGER – P. BEAUMONT, *Defiant Trump confirms US will recognise Jerusalem as capital of Israel*, in *The Guardian*, 6 dicembre 2017, <https://www.theguardian.com/us-news/2017/dec/06/donald-trump-us-jerusalem-israel-capital>; E P. MCLEARY, *SitRep: U.S. Military Preparing for Violence in Wake of Trump Jerusalem Announcement*, in *Foreign Policy*, 6 dicembre 2017, <http://foreignpolicy.com/2017/12/06/sitrep-u-s-military-preparing-for-violence-in-wake-of-trump-jerusalem-announcement/>.

AUSTRIA

MATRIMONIO – COPPIE OMOSESSUALI

Corte costituzionale, decisione del 4 dicembre 2017 sul riconoscimento del matrimonio tra persone dello stesso sesso

07/12/2017

La Corte costituzionale austriaca, con decisione del 4 dicembre 2017 (G 258/2017 ed altri), ha accolto il ricorso diretto di una coppia di donne omosessuali già unite dal 2012 in una *partnership* registrata che desideravano di sposarsi¹, e quindi lamentavano di essere discriminate dalle norme che riservavano la possibilità di contrarre il matrimonio alle sole coppie eterosessuali.

La coppia di donne, tra l'altro anche madri di un bambino, nel 2015 si erano viste respingere dal Comune di Vienna la richiesta finalizzata all'avvio del procedimento previsto dall'ordinamento austriaco per riconoscimento della loro "capacità matrimoniale". Si erano dunque rivolte al Tribunale amministrativo, che tuttavia aveva respinto il ricorso sulla base dell'argomento per cui, alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale, del Consiglio di Stato e della Corte europea dei diritti dell'uomo, al legislatore austriaco sarebbe comunque spettato un margine di apprezzamento che gli garantiva la facoltà di scegliere se provvedere al riconoscimento giuridico per le unioni di *partners* del medesimo sesso mediante il matrimonio o mediante un istituto giuridico peculiare, quale quello rappresentato dall'unione civile. La questione è quindi giunta davanti alla Corte costituzionale.

La Corte ha ritenuto la previsione normativa che negava l'accesso all'istituto del matrimonio per le coppie omosessuali in contrasto con il divieto di discriminazione. Al più tardi il 31 dicembre 2018 la normativa perderà la sua efficacia, ma il legislatore potrà intervenire per anticipare questo termine.

A partire dal 2010, le coppie omosessuali potevano formalizzare la loro unione in Austria soltanto come "coppie registrate", un istituto che garantisce quasi gli stessi diritti dei coniugi (ivi incluso il diritto di adozione congiunta e di avvalersi della procreazione assistita), ma che secondo i giudici costituzionali austriaci "non può [comunque] essere mantenuto perché discrimina le coppie dello stesso sesso".

¹ Un comunicato stampa in lingua inglese è disponibile alla pagina *web*: https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH_G_258-2017_Press_release_same-sex_marriage.pdf.

Il mantenimento di una diversa regolamentazione giuridica, anche se sostanzialmente equivalente negli effetti, implicherebbe di fatto che omosessuali e eterosessuali non venissero considerati uguali di fronte all'ordinamento. Ad esempio, l'annotazione "vivente in una *partnership*" piuttosto che "coniugato" nei registri anagrafici significherebbe dover rilevare il proprio orientamento sessuale anche in contesti ove lo stesso non dovrebbe esplicitare alcuna rilevanza.

In conclusione entrambi gli istituti, sia la *partnership* registrata sia il matrimonio saranno accessibili alle coppie omosessuali (e lo sono già dalla data di notifica della sentenza per le coppie che hanno già presentato un relativo ricorso – mentre gli altri dovranno attendere finché la normativa perda efficacia, quindi al più tardi fino al 1° gennaio 2019). Allo stesso tempo, anche le coppie eterosessuali potranno ricorrere alle unioni civili per formalizzare il proprio rapporto. In ogni caso, chi conviva già in una unione registrata dovrà farla annullare prima di poter contrarre matrimonio.

Maria Theresia Rörig

AUSTRALIA

MATRIMONIO – COPPIE OMOSESSUALI

Il Parlamento approva la legge che consente il matrimonio tra persone dello stesso sesso

11/12/2017

Il 7 dicembre 2017, il Parlamento australiano ha approvato quasi all'unanimità il disegno di legge che consente il matrimonio tra persone dello stesso sesso. In particolare, il testo modifica il *Marriage Act 1961* per definire il matrimonio come “l'unione di due persone ad esclusione di tutte le altre” (la definizione attuale, introdotta nel 2004 – v. *infra* – stabilisce che il matrimonio possa essere contratto solamente tra un uomo ed una donna). Il testo verrà sottoposto al Governatore generale per la sanzione regia, prevista per la metà di dicembre. L'Australia diventerà così il 26° Stato al mondo a riconoscere il matrimonio tra persone dello stesso sesso¹.

Come prevedibile, il disegno di legge ha suscitato un'aspra opposizione da parte degli esponenti più conservatori della società e del Parlamento, che hanno argomentato contro i motivi di protezione dell'eguaglianza e della giustizia promossi dai sostenitori della legge, ed hanno rilevato che il matrimonio *same-sex* avrebbe conseguenze deleterie per l'educazione dei bambini, nonché per la libertà di culto e di espressione. Ad esempio, alcuni parlamentari chiedevano di affiancare l'attuale definizione del matrimonio con un'altra definizione riservata alle sole coppie *same-sex*, al fine di tutelare la nozione tradizionale dell'unione; questa proposta è stata però respinta.

Secondo il disegno di legge, i ministri di culto avranno il diritto di rifiutarsi di celebrare un matrimonio *same-sex*, a condizione che l'istituzione sia contraria al loro credo religioso o a quello delle loro fedi di appartenenza. Analogamente, i luoghi di culto potranno opporsi all'utilizzo delle loro strutture per celebrare matrimoni tra persone dello stesso sesso, se questi non si conformano alla loro concezione del matrimonio. Un'esenzione simile è prevista anche per i servizi commerciali collegati ad organizzazioni religiose. Per contro, per quanto riguarda

¹ M. KOZIOL, *Same-sex marriage legalised in Australia as Parliament passes historic law*, in *Sydney Morning Herald*, 7 dicembre 2017, <http://www.smh.com.au/federal-politics/political-news/samesex-marriage-legalised-in-australia-as-parliament-passes-historic-law-20171206-h00cdj.html>.

i funzionari civili incaricati della celebrazione, solo i funzionari già in servizio all'entrata in vigore della legge potranno invocare un'obiezione di coscienza; per gli altri non sarà possibile invocare motivi religiosi².

Le coppie che vorranno sposarsi potranno depositare, a partire dal 9 dicembre prossimo, una “comunicazione di intenzione di matrimonio” ed attendere un periodo di 28 giorni. Ciò significa che le prime cerimonie potranno essere celebrate a partire dal 6 gennaio 2018. Le coppie già sposatesi all'estero si vedranno riconoscere automaticamente le loro unioni appena il testo di legge riceverà la sanzione regia.

L'ampio consenso nel Parlamento era forse prevedibile alla luce dei risultati di un sondaggio postale resi noti lo scorso 15 novembre 2017, tramite il quale l'Esecutivo australiano aveva consultato la popolazione sull'opportunità di aprire il matrimonio alle coppie dello stesso sesso³; quasi il 62% degli elettori si è dichiarato a favore⁴, con la partecipazione di poco meno dell'80% degli aventi diritto al voto.

Il percorso verso la parità di matrimonio è stato, in Australia, piuttosto tortuoso. Nel 2004, alcune coppie *same-sex* si erano sposate all'estero ed avevano chiesto il riconoscimento delle loro unioni non appena rientrati in Australia. L'Esecutivo aveva risposto ottenendo una modifica del *Marriage Act 1961* per precisare che il matrimonio poteva avvenire solamente tra persone di sesso opposto. Nel 2013, alcune coppie omosessuali si erano avvalse della possibilità di sposarsi prevista da una legge statale adottata nello stesso anno nell'*Australian Capital Territory*; tuttavia, l'Esecutivo aveva adito la giurisdizione per chiedere

² H. BELOT, *Same-sex marriage bill passes Senate: Here's what's in the bill and what's not*, in ABCNews, 29 novembre 2017, <http://www.abc.net.au/news/2017-11-29/same-sex-marriage-what-is-in-and-what-is-out/9205400>.

³ L'intenzione originale della coalizione conservatrice al potere, espressa già durante il mandato del predecessore di Turnbull, Tony Abbott, era di indire un *referendum* popolare; tuttavia, l'idea aveva suscitato le forti critiche dei gruppi di attivisti a favore dei diritti delle persone LGBTIQ, poi sostenuti dai partiti di opposizione, i quali si rifiutavano di far decidere una questione relativa a diritti umani (l'uguaglianza dinanzi alla legge) con tali mezzi. L'idea del sondaggio è stata criticata per aver costituito un ulteriore “ostacolo” che le persone non eterosessuali dovevano superare prima di poter ottenere l'apertura del matrimonio, eventualità che non si è verificata in altri paesi (ad es. gli Stati Uniti, in cui il matrimonio *same-sex* è stato riconosciuto mediante sentenza della Corte suprema federale: I. HINTON-TEOH, *It's taken an embarrassingly long time to get marriage equality, but finally it's done*, in *The Guardian*, 7 dicembre 2017, <https://www.theguardian.com/australia-news/commentisfree/2017/dec/07/its-taken-an-embarrassingly-long-time-to-get-marriage-equality-but-finally-its-done>).

⁴ AUSTRALIAN BUREAU OF STATISTICS, *Survey Results*, 15 novembre 2017, <https://marriagesurvey.abs.gov.au/results/>.

l'annullamento delle unioni, poi ottenuto in base all'incostituzionalità della legge statale per contrasto con il diritto federale⁵.

L'innovazione è stata salutata come “il retaggio immortale” del Governo australiano, attualmente guidato dal *premier* Malcolm Turnbull, alla guida di una coalizione tra i partiti liberale e nazionale; in ogni caso, il disegno di legge ha ricevuto un sostegno trasversale ed il partito laburista, attualmente all'opposizione, si è da tempo impegnato nelle campagne a favore del matrimonio *same-sex*.

Sarah Pasetto

⁵ M. MCGOWAN, *Same-sex couples demand apology for 2013 high court annulment of marriages*, in *The Guardian*, 7 dicembre 2017, <https://www.theguardian.com/australia-news/2017/dec/07/same-sex-couples-demand-apology-for-2013-high-court-annulment-of-marriages>.

REGNO UNITO

DIRITTI FONDAMENTALI – AZIONE (PRESCRIZIONE)

Corte suprema, sentenza *O'Connor (Appellant) v Bar Standards Board*, [2017] UKSC 78, del 6 dicembre 2017, sulla prescrizione delle azioni per violazione della Cedu

11/12/2017

Nel giudizio deciso dalla Corte suprema¹, la ricorrente O'Connor, un'avvocata nera, asseriva di aver subito discriminazione razziale da parte dell'organo di vigilanza e regolamentazione dei *barristers* dell'Inghilterra e Galles, che aveva tentato nei suoi confronti un procedimento disciplinare conclusosi, a seguito dell'impugnazione del provvedimento, nel suo proscioglimento per assenza di violazioni degli obblighi deontologici.

La ricorrente aveva agito in giudizio contro l'organo di vigilanza, in base tra l'altro all'art. 14 CEDU, in combinato disposto con l'art. 6 CEDU, e della *section 6* dello *Human Rights Act 1998* (secondo cui le autorità pubbliche non possono agire in maniera incompatibile con un diritto sancito dalla CEDU). La parte convenuta eccepeva la prescrizione ai sensi della *section 7(5)(a)* dello stesso *Act*, secondo cui l'azione deve essere intentata entro un anno dalla data dell'atto impugnato: nella specie, il procedimento disciplinare si era concluso il 23 maggio 2011, il suo annullamento, in sede giurisdizionale, era avvenuto il 17 agosto 2012, mentre il ricorso che avrebbe poi condotto alla decisione della Corte suprema era stato intentato il 21 febbraio 2013.

In primo grado, le ragioni della ricorrente erano state respinte. In secondo grado, il giudice aveva invece stabilito che vi era stata discriminazione indiretta contro la donna, ma che il suo ricorso era caduto in prescrizione. Su ulteriore ricorso dinanzi alla *Court of Appeal*, quest'ultima giurisdizione aveva rilevato che il periodo di prescrizione era iniziato a decorrere dal 23 maggio 2011, ovvero dalla pronuncia dell'esito del procedimento disciplinare; in ogni caso, aveva concesso il permesso di ricorrere in giudizio davanti alla Corte suprema affinché questa decidesse se (1) il procedimento disciplinare fosse da ritenersi una serie di atti separati l'uno dall'altro oppure un unico atto senza soluzione di continuità; e,

¹ Il testo integrale della sentenza è consultabile *on line* alla pagina <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2016-0174-judgment.pdf>.

(2) nel secondo caso, se il procedimento disciplinare si fosse concluso con la fase disciplinare ovvero con la pronuncia giudiziale.

La Corte suprema ha accolto l'appello all'unanimità. All'uopo, ha innanzi tutto rammentato che la previsione in oggetto, la *section 7(5)(a)* dello *Human Rights Act* sulla prescrizione, doveva essere interpretata in senso lato, tanto da essere in grado di fornire una regola efficace e pratica per disciplinare le situazioni in cui si abbia la violazione di un diritto tutelato dalla CEDU.

Nel caso di specie, l'asserita violazione di diritti CEDU derivava da un unico comportamento senza soluzione di continuità. La ricorrente impugnava l'avvio del procedimento nei suoi confronti ed il loro sviluppo fino alla loro conclusione. Secondo la Corte, il Parlamento non può aver inteso che ogni singola fase del procedimento costituisca un atto a sé stante.

Ai sensi della *section 7(5)(a)*, il tempo inizia a decorrere dalla data in cui l'atto è cessato e non da quella del suo inizio. L'agire dell'organo di vigilanza, poi, era da prendersi in considerazione in maniera unitaria. Pertanto, la data dalla quale iniziava a decorrere il periodo di prescrizione era il 17 agosto 2012. Avendo la ricorrente promosso il ricorso il 21 febbraio 2013, la prescrizione non poteva dirsi maturata.

Nel merito, la parte convenuta aveva argomentato che il ricorso non aveva alcuna concreta possibilità di successo, in assenza di prove statistiche sufficienti a fondare il riscontro che vi era stata discriminazione. La Corte suprema ha respinto anche questa tesi, notando che la ricorrente aveva addotto in giudizio una relazione del 2013 sul sistema di reclami dell'organo di vigilanza, dalla quale, in congiunzione con le vicende effettivamente vissute, si evinceva che la donna avesse subito discriminazione indiretta. In ogni caso, la giurisprudenza CEDU chiarisce che la discriminazione indiretta può essere sostanziata anche senza far riferimento a prove statistiche.

Sarah Pasetto

FRANCIA

MAGISTRATURA – INDIPENDENZA

Conseil constitutionnel, decisione n. 2017-680 QPC dell'8 dicembre 2017, Union syndicale des magistrats, sull'indipendenza della magistratura

11/12/2017

In data 27 settembre 2017, il *Conseil constitutionnel* è stato adito dal *Conseil d'État*, che ha trasmesso una questione prioritaria di costituzionalità avente ad oggetto l'art. 5 dell'*ordonnance* n. 58-1270 del 22 dicembre 1958, riguardante la legge organica sullo statuto della magistratura.

Le disposizioni denunciate stabiliscono che i magistrati inquirenti sono posti sotto la direzione ed il controllo dei loro superiori gerarchici e sotto l'autorità del Ministro della giustizia, ma che la loro parola è libera durante le udienze.

Il sindacato ricorrente nel giudizio *a quo*, l'*Union syndicale des magistrats*, sosteneva che, ponendo i magistrati inquirenti sotto la subordinazione gerarchica del Ministro della giustizia, le disposizioni contestate violassero l'art. 64 Cost., in quanto, appartenendo all'autorità giudiziaria, la magistratura inquirente dovrebbe beneficiare, come quella giudicante, della garanzia costituzionale dell'indipendenza. Si faceva inoltre valere che tali disposizioni violassero il principio di separazione dei poteri, proprio per la lesione arrecata al principio di indipendenza dell'autorità giudiziaria.

Onde analizzare le disposizioni sottoposte al suo esame, il *Conseil*¹ ha ricordato il quadro costituzionale della disciplina del potere giudiziario e delle sue relazioni con l'Esecutivo. Al riguardo, ha menzionato le disposizioni dell'art. 20 Cost., che conferiscono al Governo il compito di definire e di condurre la politica della Nazione e, nello specifico, gli ambiti di azione del pubblico ministero. Ha poi sottolineato che il Presidente della Repubblica è garante dell'indipendenza dell'autorità giudiziaria e che i magistrati giudicanti sono inamovibili (art. 64). Il *Conseil* ha proseguito ricordando le prerogative del Consiglio superiore della magistratura e, in particolare, le condizioni di nomina dei magistrati inquirenti e

¹ Il testo della decisione è reperibile *on line* alla pagina <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2017680QPC2017680qpc.pdf>. Il relativo comunicato stampa è reperibile alla pagina <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2017/2017-680-qpc/communiquede-presse.150309.html>.

giudicanti (art. 65 Cost.), nonché le condizioni di esercizio del potere disciplinare nei loro confronti.

Ha quindi stabilito che tali disposizioni garantiscono il principio di indipendenza dei magistrati inquirenti, principio dal quale discende il libero esercizio della loro azione davanti alle giurisdizioni; il principio deve essere conciliato con le prerogative del Governo, donde la differenza di garanzie tra magistrati inquirenti e magistrati giudicanti.

Il *Conseil* ha operato un controllo sul modo in cui il legislatore ha attuato, nel definire le relazioni con il Ministro della Giustizia e i magistrati inquirenti, l'esigenza di conciliazione tra il principio di indipendenza di tali magistrati e le prerogative del Governo.

In primis, il *Conseil* ha sottolineato che l'autorità gerarchica del Ministro della giustizia si sostanzia nel potere di nomina e di sanzione nei confronti dei magistrati inquirenti. Al riguardo, si è ricordato che, in applicazione dell'art. 28 dell'*ordonnance* de 22 dicembre 1958, i decreti di nomina dei magistrati inquirenti sono adottati dal Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro della giustizia, dopo aver sentito il parere del Consiglio superiore della magistratura (d'ora in avanti, CSM). Ha poi ricordato le disposizioni dell'art. 66 della medesima *ordonnance*, secondo cui, sempre in base al parere del CSM, il Ministro è competente ad erogare sanzioni nei confronti di un magistrato inquirente.

Il *Conseil* ha poi sottolineato che, in applicazione dell'art. 30 del Codice di procedura penale, il Ministro può dare agli inquirenti istruzioni generali di politica penale al fine di garantire su tutto il territorio francese l'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge. Tuttavia, tale articolo vieta al Ministro di dare ai magistrati istruzioni nei procedimenti singoli. Inoltre, il *Conseil* ha ricordato che, in virtù dell'art. 31 del medesimo codice, il pubblico ministero esercita l'azione penale e richiede l'applicazione della legge, nel rispetto del principio di imparzialità al quale è sottoposto e che, in applicazione dell'art. 33, i magistrati giudicanti possono presentare liberamente le osservazioni orali che ritengono opportune per il bene della giustizia.

Infine, il *Conseil* ha ricordato sia le disposizioni dell'art. 39-3 del Codice di procedura penale, che affidano al Procuratore della Repubblica il compito di garantire che le indagini di polizia giudiziaria mirino alla ricerca della verità e che siano fatte a favore e contro il sospettato, nel rispetto dei diritti della vittima, del ricorrente e della persona sospetta, sia quelle dell'art. 40-1, secondo le quali il procuratore decide liberamente sull'opportunità di iniziare un procedimento. Le disposizioni dell'art. 5 dell'*ordonnance* del 22 dicembre 1958, dal canto loro,

stabiliscono che i magistrati inquirenti hanno libertà di parola durante le udienze, dinanzi a qualunque giurisdizione.

Sulla scorta di queste considerazioni, il *Conseil constitutionnel* ha stabilito che le disposizioni contestate garantiscono una conciliazione equilibrata tra il principio di indipendenza dall'autorità giudiziaria e le prerogative conferite al Governo dall'art. 20 Cost. Di conseguenza, non violano il principio di separazione dei poteri, né tantomeno alcun altro diritto costituzionalmente garantito. Ha così dichiarato le disposizioni contestate conformi alla Costituzione.

Céline Torrisi

STATI UNITI

LGBT – DIRITTI DEI *TRANSGENDER*

Forze armate, permesso il reclutamento delle persone *transgender* a partire dal 1° gennaio 2018

12/12/2017

L'11 dicembre 2017, il Dipartimento della difesa ha annunciato che le persone *transgender* avrebbero potuto arruolarsi nelle forze armate a partire dal 1° gennaio 2018. Si tratta di una dichiarazione che contrasta con il divieto imposto il 25 agosto scorso dal Presidente Donald Trump sull'accesso dei *transgender* alle forze armate¹. L'innovazione è stata possibile perché, lo scorso ottobre, una giudice federale aveva confermato l'applicazione di una ingiunzione emessa contro l'entrata in vigore del divieto in attesa di una ulteriore valutazione nel merito, sull'assunto che il divieto recherebbe contenuti idonei a violare i diritti costituzionali alla *due process* ed alla parità di tutela². In concreto, al momento sono dunque attive le linee-guida emesse dall'amministrazione Obama, che hanno aperto all'accesso alle forze armate delle persone *transgender* a seguito di opportune verifiche mediche.

L'addetta stampa della Casa bianca, Sarah Huckabee Sanders, ha dichiarato che il Presidente avrebbe continuato a cercare di far entrare in vigore il divieto³. In ogni caso, la discordanza tra la posizione del Presidente, da una parte, e delle forze armate e delle corti, dall'altra, è evidente: oltre alla vicenda giudiziaria in atto ed alla dichiarazione oggetto della presente segnalazione, può essere infatti interessante notare che, nel novembre 2017, il Pentagono ha sostenuto le spese

¹ Si v. la segnalazione, a cura dell'Area di diritto comparato, intitolata "Stati Uniti – Divieto opposto al servizio militare per le persone *transgender*" (06/09/2017).

² Si v. la segnalazione intitolata "Stati Uniti – Una Corte federale si pronuncia contro l'entrata in vigore del c.d. *transgender ban* nelle forze armate" (31/10/2017).

³ H. COOPER, *Transgender People Will Be Allowed to Enlist in the Military as a Court Case Advances*, in *The New York Times*, 11 dicembre 2017, https://www.nytimes.com/2017/12/11/us/politics/transgender-military-pentagon.html?rref=collection%2Ftimestopic%2FTransgender%20and%20Transsexuals&action=click&contentCollection=timestopics®ion=stream&module=stream_unit&version=latest&contentPlacement=1&pgtype=collection&_r=0

relative all'operazione per la riassegnazione del sesso di un membro attivo delle forze armate⁴.

Attualmente, almeno 18 paesi nel mondo permettono il servizio militare delle persone dichiaratamente *transgender*, tra cui 10 paesi appartenenti alla NATO⁵. Secondo la valutazione complessiva, l'innovazione può essere un vantaggio per le forze armate; nessun paese ha riscontrato effetti negativi per l'efficacia o la prontezza operativa dei militari, né per il grado di coesione delle forze stesse⁶. Inoltre, a differenza di quanto sostenuto dal Presidente Trump, le spese relative alla riassegnazione del sesso avrebbero un impatto "infinitesimale" sul bilancio delle forze armate.

Sarah Pasetto

⁴ H. COOPER, *Pentagon Approves Gender-Reassignment Surgery for Service Member*, in *The New York Times*, 14 novembre 2017, <https://www.nytimes.com/2017/11/14/us/politics/pentagon-transgender-surgery.html>.

⁵ I paesi sono Australia, Austria, Belgio, Bolivia, Canada, Repubblica ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Israele, Paesi bassi, Norvegia, Nuova Zelanda, Regno Unito, Spagna, Svezia, Thailandia (seppure solo come addetti a mansioni amministrative): P. LEBLANC, *The countries that allow transgender troops to serve in their armed forces*, in *CNN*, 27 luglio 2017, <http://edition.cnn.com/2017/07/27/us/world-transgender-ban-facts/index.html>. A questo elenco può aggiungersi che il capo del governo irlandese, Leo Varadkar, ha affermato che non avrebbe mai introdotto alcun divieto di servizio militare per le persone *transgender*: *Varadkar says transgender people will never be banned from serving in Irish Defence Forces*, in *thejournal.ie*, 29 luglio 2017, http://www.thejournal.ie/transgender-defence-forces-leo-varadkar-3519905-Jul2017/?utm_source=shortlink.

⁶ R. NOACK, *As Trump attempts a transgender military ban, Germany celebrates its first trans commander*, in *The Washington Post*, 11 dicembre 2017, https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/11/11/as-trump-attempts-a-transgender-military-ban-germany-celebrates-its-first-trans-commander/?utm_term=.f60f25870190.

STATI UNITI

ELEZIONI – SENATO

Senato, vittoria del democratico Doug Jones nelle elezioni per il seggio dell'Alabama

12/12/2017

Il 13 dicembre 2017, il democratico Doug Jones è stato eletto senatore per l'Alabama nel Congresso degli Stati Uniti. Jones ha ottenuto il 49,9% dei voti, contro il 48,4% del candidato repubblicano Roy Moore. L'1,7% degli elettori ha espresso una preferenza diversa dai due candidati. Prima della sua vittoria, Jones era noto principalmente per aver perseguito penalmente i membri del Ku Klux Klan che, nel 1963, avevano eseguito un attentato con esplosivi ad una chiesa della città di Birmingham, uccidendo quattro ragazze nere¹.

Per l'Alabama, si tratta del primo senatore democratico dal 1992. Il Partito repubblicano è stato sconfitto nonostante il Presidente Trump abbia dato il suo pieno sostegno al candidato Moore, *ex*-giudice della Corte suprema statale, che era stato rimosso due volte dall'incarico per insubordinazione e che veniva accostato al Presidente per i suoi toni *anti-establishment*: da ciò si è tratta indicazione circa il calo di fiducia nel Presidente che da mesi si sta diffondendo nel paese².

Si pensa che abbia svolto un ruolo importante la pubblicazione della notizia, lo scorso novembre, che il candidato Moore avrebbe molestato sessualmente delle adolescenti quando aveva circa trent'anni³, il che ha causato una forte divisione

¹ S. SULLIVAN, *Jones seized the moment to score an unexpected Senate win*, in *The Washington Post*, 12 dicembre 2017, https://www.washingtonpost.com/powerpost/2017/12/12/34b82934-df97-11e7-89e8-edec16379010_story.html?hpid=hp_hp-top-table-main_dougjones-12am%3Ahomepage%2Fstory&utm_term=.fddaa77281bc.

² Si vedano ad esempio i sondaggi raccolti dal sito *Real Clear Politics*: https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/president_trump_job_approval-6179.html.

Per ulteriori dati statistici (fondati su *exit poll*) relativi all'esito della votazione, si v. *Preliminary exit poll results: How different voter groups voted in Alabama*, in *The Washington Post*, 13 dicembre 2017, https://www.washingtonpost.com/graphics/2017/politics/alabama-exit-polls/?hpid=hp_hp-top-table-main_exit-polls-915pm%3Ahomepage%2Fstory&utm_term=.861dd77a883d.

³ S. MCCRUMMEN – B. REINHARD – A. CRITES, *Woman says Roy Moore initiated sexual encounter when she was 14, he was 32*, in *The Washington Post*, 9 novembre 2017, <https://www.washingtonpost.com/investigations/woman-says-roy-moore-initiated-sexual->

entro il Partito repubblicano⁴. Se, da una parte, personaggi quali Stephen Bannon, *ex-stratega del Presidente*, lo hanno sostenuto ugualmente, mettendo in dubbio la veridicità delle dichiarazioni delle donne (nonostante le apparenti ammissioni dello stesso candidato) e svilendo il candidato democratico, per altri esponenti repubblicani, come ad esempio il capo della maggioranza repubblicana al Senato Mitch McConnell⁵ ed Ivanka Trump, la figlia del Presidente, le accuse sono state decisive nel loro ritiro dell'appoggio a Moore.

Le responsabilità del Partito repubblicano non sono però marginali. Il seggio dell'Alabama era divenuto vacante a seguito della nomina ad *Attorney General* dell'*ex-senatore* Jeff Sessions da parte dello stesso Trump. Nelle primarie del Partito repubblicano in Alabama, il Presidente aveva sostenuto l'avversario di Moore, Luther Strange⁶. A seguito delle accuse di molestie, il Presidente aveva permesso al Comitato Nazionale del Partito repubblicano di non appoggiare la candidatura di Moore, salvo cambiare idea poco dopo per assicurare la consistenza della già risicatissima maggioranza nel Senato (che, a seguito del voto oggetto della presente segnalazione, è scesa a 51 repubblicani contro 49 democratici).

Oltre ad espressioni di supporto pubblico da simpatizzanti ed esponenti democratici provenienti da tutto il paese, nelle ultime settimane, il Partito

[encounter-when-she-was-14-he-was-32/2017/11/09/1f495878-c293-11e7-afe9-4f60b5a6c4a0_story.html](https://www.washingtonpost.com/politics/heeding-bannon-in-alabama-election-trump-gambles-and-loses/2017/12/13/ce0046ca-deb7-11e7-8679-a9728984779c_story.html?hpid=hp_hp-top-table-main_trump-bannon-107am%3Ahomepage%2Fstory&utm_term=.e99fc2c29f87).

⁴ J. DAWSEY – A. PARKER, *Heeding Bannon in Alabama election, Trump gambles and loses*, in *The Washington Post*, 12 dicembre 2017, https://www.washingtonpost.com/politics/heeding-bannon-in-alabama-election-trump-gambles-and-loses/2017/12/13/ce0046ca-deb7-11e7-8679-a9728984779c_story.html?hpid=hp_hp-top-table-main_trump-bannon-107am%3Ahomepage%2Fstory&utm_term=.e99fc2c29f87.

⁵ Il quale aveva dichiarato che, qualora Moore fosse stato eletto, avrebbe avviato un'inchiesta etica sulle accuse mosse contro di lui.

⁶ Ad oggi, dunque, il Presidente ha sostenuto tre repubblicani che hanno poi perso alle elezioni, gli altri due essendo il summenzionato Strange ed Ed Gillespie, che si era candidato alla posizione di governatore della Virginia (A. BLAKE, *Winners and losers from the Alabama special election*, in *The Washington Post*, 12 dicembre 2017, https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2017/12/12/winners-and-losers-from-the-alabama-special-election-2/?hpid=hp_hp-top-table-main_winnerslosers-1104pm%3Ahomepage%2Fstory&utm_term=.454caa2531b1).

La mattina dopo l'annuncio dell'esito della votazione, il Presidente, tramite il proprio *account Twitter*, ha ribadito che aveva avuto ragione ad appoggiare, originariamente, il candidato Strange nelle primarie, poiché Moore non sarebbe stato in grado di vincere le elezioni a causa delle troppe difficoltà “montate” contro di lui (<https://twitter.com/realDonaldTrump/status/940904649728708609>).

democratico ha visto l'invio di significative donazioni pecuniarie⁷ volte soprattutto a favorire la votazione da parte della popolazione nera dello stato, votazione asseritamente fortemente svantaggiata dalle leggi che impongono l'ottenimento di documenti d'identità specifici per il voto⁸.

Moore ha subito annunciato che avrebbe chiesto un secondo conteggio dei voti; il Partito repubblicano dell'Alabama ha però dichiarato che non avrebbe appoggiato la sua iniziativa⁹.

Sarah Pasetto

⁷ A. BURNS – J. MARTIN, *Once a Long Shot, Democrat Doug Jones Wins Alabama Senate Race*, in *The New York Times*, 12 dicembre 2017, https://www.nytimes.com/2017/12/12/us/politics/alabama-senate-race-winner.html?hp&action=click&pgtype=Homepage&clickSource=story-heading&module=span-ab-top-region®ion=top-news&WT.nav=top-news&_r=0.

⁸ S. DOUGLAS, *The Alabama Senate Race May Have Already Been Decided*, in *The New York Times*, 11 dicembre 2017, <https://www.nytimes.com/2017/12/11/opinion/roy-moore-alabama-senate-voter-suppression.html>.

⁹ S. SULLIVAN – D. WEIGEL – M. SCHERER, *Doug Jones declared victor in Alabama race for Senate; Roy Moore may seek recount*, in *The Washington Post*, 12 dicembre 2017, https://www.washingtonpost.com/powerpost/voters-head-to-the-polls-in-contentious-senate-race-in-alabama/2017/12/11/26e36b56-deb7-11e7-8679-a9728984779c_story.html?hpid=hp_hp-top-table-main_alabamaweb-8am%3Ahomepage%2Fstory&utm_term=.aba8dfb24053.

SPAGNA

CATALOGNA – PARLAMENTO

Tribunale costituzionale, sentenza del 29 novembre 2017, sulla riforma del Regolamento del Parlamento catalano

13/12/2017

Il Tribunale costituzionale ha anticipato nella sua pagina *web* il testo della sentenza con cui ha giudicato il ricorso in via principale presentato dal Presidente del Governo nei confronti dell'art. 135, comma 2, del Regolamento del Parlamento catalano (RPC)¹. La norma, novellata il 26 luglio 2017, è stata dichiarata legittima purché venga interpretata nei termini stabiliti nel *Fundamento Jurídico* 8 della decisione.

L'art. 135, comma 2, RPC stabilisce che il gruppo parlamentare che presenta una proposta di legge può richiedere che questa segua il procedimento di esame in lettura unica. La decisione di applicare questo procedimento speciale spetta all'assemblea riunita in seduta plenaria, su richiesta dell'Ufficio di Presidenza, sentita la Conferenza dei Presidenti di Gruppo, purché concorrano i presupposti abilitanti dell'art. 135, comma 1, RPC, ovvero quando la natura della proposta di legge lo suggerisca oppure quando la sua semplicità di formulazione lo consenta.

Prima della novella, il RPC richiedeva che vi fosse l'unanimità dei gruppi parlamentari perché si potesse proporre l'esame in lettura unica, mentre con la novella l'iniziativa spettava ad un solo gruppo e non era prevista esplicitamente la possibilità di presentare emendamenti.

Il ricorrente riteneva che l'omissione fosse un'esclusione deliberata degli emendamenti, il che avrebbe comportato una violazione dello *ius in officium* dei parlamentari e, indirettamente, del diritto dei cittadini alla partecipazione agli affari pubblici attraverso i loro rappresentanti (art. 23, comma 2, Cost.).

Per contro, i rappresentanti legali del Parlamento catalano sostenevano che il ricorso fosse stato presentato a scopi puramente preventivi, basandosi su un eventuale utilizzo spurio del procedimento per l'approvazione delle cc.dd. leggi di rottura con lo Stato spagnolo. Inoltre, pure riconoscendo che non esisteva una

¹ La decisione può essere consultata *on line* alla pagina https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2017_097/2017-4062STC.pdf. Il relativo comunicato stampa è reperibile alla pagina https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2017_097/NOTA%20INFORMATIVA%20N%C2%BA%2097-2017.pdf.

prassi parlamentare volta ad ammettere la presentazione di emendamenti nel procedimento in lettura unica, dichiaravano che questa prassi avrebbe sempre potuto cambiare².

Prima di entrare nel merito del ricorso, il Tribunale costituzionale ha dichiarato che la sua decisione sarebbe stata guidata dalla necessità di assicurare il massimo rispetto all'autonomia parlamentare e che, trattandosi di un controllo astratto, la norma sarebbe stata interpretata e giudicata nei suoi precisi termini e non in base al particolare contesto politico in cui la novella era stata approvata³.

Dopo aver ripercorso la giurisprudenza costituzionale sull'art. 23, comma 2, Cost.⁴ e dopo aver evidenziato il ruolo centrale che in questa ha il diritto di presentare emendamenti⁵, il *plenum* ha riconosciuto che la Costituzione conferisce alle Camere legislative un'ampia libertà per disciplinare la presentazione di emendamenti nel procedimento legislativo⁶. Nulla vieta che, eccezionalmente, si possano prevedere fattispecie in cui si sopprima la presentazione di emendamenti o si comprima questa fase, in talune circostanze od occasionalmente, purché vi sia un legittimo fondamento costituzionale o purché una siffatta previsione possa risultare giustificata in ossequio alla natura o alle caratteristiche di un determinato procedimento legislativo. Ad esempio, la presentazione di emendamenti non è necessaria nel caso delle leggi basche che concretizzano il contributo alle casse dello Stato (il c.d. *cupo basco*)⁷ oppure diventa superflua laddove si richieda l'unanimità dei deputati o dei gruppi parlamentari per attivare una certa iniziativa o procedimento legislativo.

Tuttavia, nel caso di specie, il Tribunale costituzionale ha ritenuto che una mancanza assoluta di emendamenti nel procedimento di lettura unica avrebbe comportato la violazione del diritto di partecipazione politica dei membri dell'assemblea e sarebbe stata incostituzionale⁸. La tesi secondo cui l'esclusione del diritto di presentare emendamenti sarebbe stata legittima, in termini generali, in ossequio alla natura o alla semplicità di formulazione di questo tipo di

² Il *plenum* non ha riconosciuto alcun valore a queste affermazioni perché non gli spetta giudicare usi o prassi futuribili (FJ 3).

³ V. il FJ 2.

⁴ V. il FJ 4.

⁵ V. il FJ 5.

⁶ V. il FJ 6.

⁷ Come dichiarato dalla STC 27/2000, del 31 gennaio, FJ 6. Il contenuto di queste leggi basche è, in effetti, previamente pattuito.

⁸ V. il FJ 7.

iniziative, farebbe venir meno in modo costituzionalmente inaccettabile il principio democratico ed il pluralismo politico che devono presiedere al ed informare il procedimento legislativo. L'accelerazione dell'*iter legis*, pur potendo essere necessaria, si può raggiungere con il ricorso ad altri strumenti⁹ che non implicino un sacrificio così radicale di questo diritto.

Inoltre, l'assenza assoluta della possibilità di presentare emendamenti in un procedimento di lettura unica comprimerebbe illegittimamente i diritti delle minoranze parlamentari.

Cionondimeno, fermo restando quanto esposto e considerata la lettera della disposizione, il *plenum* ha ritenuto che fosse possibile salvare la costituzionalità della norma denunciata fissando un'interpretazione conforme alla Costituzione. Così, ha dichiarato che la lettera dell'art. 135, comma 2, RPC non esclude la possibilità di articolare la proposizione di emendamenti ed il loro dibattito¹⁰. Spetta all'Assemblea disciplinare, disporre o articolare (magari stabilendo un nuovo uso parlamentare) la presentazione di emendamenti in relazione alle proposte di legge che seguano il procedimento di lettura unica¹¹.

Carmen Guerrero Picó

⁹ Sulla giurisprudenza costituzionale in materia v. anche il precedente lavoro dell'Area di comparato *Osservazioni su legge elettorale e strumenti di accelerazione del procedimento legislativo*, Comp. 225, novembre 2017, 33 ss.

¹⁰ V. il dispositivo.

¹¹ V. il FJ 8.

FRANCIA

INTERNET – SITI TERRORISTICI

***Conseil constitutionnel*, decisione n. 2017-258 QPC del 15 dicembre 2017, *David P.*, sul reato di consultazione abituale di siti *internet* terroristici**

15/12/2017

Il *Conseil constitutionnel* è stato adito dalla *Cour de cassation*, che ha sollevato una questione prioritaria di costituzionalità avente ad oggetto l'art. 421-2-5-2 del Codice penale, come modificato dalla legge n. 2017-258 del 28 febbraio 2017, sulla sicurezza pubblica.

Le disposizioni contestate, il cui oggetto era quello di prevenire l'indottrinamento di individui che potessero commettere atti terroristici, avevano reintrodotta, con una nuova formulazione, il reato di consultazione abituale di siti *internet* terroristici. Tale reato era stato censurato dal *Conseil constitutionnel* con la decisione QPC n. 2016-611 del 10 febbraio 2017¹. Le disposizioni nuovamente introdotte sanzionavano con due anni di reclusione e 30.000 euro di multa il fatto di consultare in maniera abituale, senza motivo legittimo, un servizio di comunicazione al pubblico, in rete, che mettesse a disposizione degli utenti messaggi, immagini o rappresentazioni che incitassero direttamente alla commissione di atti terroristici o che ne facessero l'apologia mediante immagini o filmati.

Il ricorrente nel giudizio *a quo* sosteneva che, reintroducendo il reato in oggetto malgrado la censura del *Conseil constitutionnel*, il legislatore avesse violato il principio di autorità del giudicato. Proseguiva sostenendo che le disposizioni contestate violassero il principio di legalità dei reati e delle pene e l'obiettivo di valore costituzionale di accessibilità ed intelligibilità della legge a causa dell'imprecisione dei termini utilizzati. Tali disposizioni erano inoltre ritenute lesive, in modo non proporzionato, non adatto e non necessario, della libertà di comunicazione nonché del principio di uguaglianza, sia perché autorizzavano solo determinate categorie di persone a consultare questi contenuti (in relazione alla loro professione), sia perché tale consultazione veniva

¹ La decisione è stata passata in rassegna nel bollettino di attualità giurisprudenziale straniera del mese di febbraio 2017 ed è reperibile *on line* alla pagina https://www.cortecostituzionale.it/actionRicercaBollettini.do?operazione=ricerca&paese=indice_complessivo&tipo_ordinamento=DESC.

sanzionata solo quando avvenuta sul *web*, e non su altri supporti. Infine, le disposizioni erano contestate perché avrebbero creato una presunzione di colpevolezza, in quanto sarebbe stato impossibile, per la persona che consultasse tali siti, dimostrare che la sua l'intenzione non era quella di radicalizzarsi.

Dopo aver richiamato la sua giurisprudenza in materia di libertà di comunicazione, secondo la quale quest'ultima implica la libertà di accedere ai servizi di comunicazione al pubblico in rete, il *Conseil constitutionnel*² ha sottolineato che, in virtù dell'art. 34 Cost., il legislatore può adottare norme che conciliano la libertà di comunicazione con la necessità di perseguire la lotta all'incitazione ed alla provocazione al terrorismo mediante siti *internet*, giacché tale esigenza rientra nell'obiettivo di valore costituzionale di salvaguardia dell'ordine pubblico e di prevenzione dei reati. Ha poi ricordato che le violazioni alla libertà di comunicazione devono essere necessarie, adatte e proporzionate all'obiettivo perseguito.

Per quanto riguarda la conformità delle disposizioni contestate al principio di necessità delle pene, il *Conseil constitutionnel* ha ribadito che l'attuale legislazione contempla una serie di reati, diversi da quello definito dall'articolo impugnato, nonché una serie di disposizioni specifiche in materia di procedura penale che hanno come oggetto, appunto, la prevenzione della commissione di atti terroristici. Ha rilevato, inoltre, che le autorità amministrative e giudiziarie dispongono, indipendentemente dalle norme contestate, di numerose prerogative e di numerosi strumenti per prevenire la commissione di atti terroristici. Oltre ad elencare tutte le disposizioni legislative che erano già in vigore al momento della sua precedente decisione, il *Conseil constitutionnel* ha aggiunto che, dall'entrata in vigore delle disposizioni contestate, il legislatore ha potenziato i poteri dell'amministrazione con l'adozione della legge n. 2017-1510 del 30 ottobre 2017, di rafforzamento della sicurezza interna e di prevenzione del terrorismo, che ha introdotto nuove misure individuali di controllo amministrativo e di sorveglianza. Il *Conseil* ha quindi stabilito che, indipendentemente dalle disposizioni contestate, le autorità amministrative e giudiziarie dispongono già di numerose prerogative, non solo per controllare i servizi di comunicazione al pubblico in rete, ma anche per sorvegliare le persone che li consultano e, qualora tale consultazione si accompagnasse ad una condotta che potesse rivelare una

² Il testo della decisione è reperibile *on line* alla pagina <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2017682QPC2017682qpc.pdf>, il relativo comunicato stampa alla pagina <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2017/2017-682-qpc/communiquede-presse.150406.html>, e il commento alla pagina http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2017682QPC2017682qpc_ccc.pdf.

intenzione terroristica, per perseguirle ancor prima che tale progetto sia entrato nella sua fase di esecuzione.

Riguardo alle esigenze di proporzionalità richieste in materia di violazione della libertà di comunicazione, il *Conseil constitutionnel* ha sottolineato che le disposizioni contestate non implicavano che l'autore della consultazione abituale dei siti avesse la volontà di commettere atti terroristici e che, anche se il legislatore aveva aggiunto, come elemento costitutivo del reato, la manifestazione dell'adesione all'ideologia espressa sui siti consultati, tale consultazione e tale manifestazione non consentivano di stabilire l'esistenza di una volontà di commettere atti terroristici. Le norme richiamate punivano, quindi, con una pena di due anni di reclusione, il solo fatto di aver consultato in maniera ripetuta un sito *internet* senza che l'intenzione terroristica della persona fosse presa in considerazione.

Infine, il *Conseil* ha considerato che, se il legislatore aveva escluso la criminalizzazione della consultazione dei siti qualora essa rispondesse ad un motivo legittimo, la portata di tale eccezione non poteva essere determinata nel caso in cui una persona aderente all'ideologia veicolata dai siti potesse appartenere alla categoria delle persone legittimate a consultare tali siti. Ne risultava una incertezza sulla legalità della consultazione di alcuni servizi di comunicazione al pubblico e, di conseguenza, dell'uso di *internet* per la ricerca di informazioni.

Sulla scorta di queste considerazioni, il *Conseil constitutionnel* ha dichiarato le disposizioni contestate contrarie alla Costituzione.

Céline Torrisi

SPAGNA

DIPENDENTI PUBBLICI – ORARIO DI LAVORO

Tribunale costituzionale, sentenza del 12 dicembre 2017, sulla riduzione della giornata lavorativa dei dipendenti pubblici dell'Andalusia

18/12/2017

Il Tribunale costituzionale ha anticipato sulla sua pagina *web* il testo della sentenza che decide il ricorso in via principale presentato dal Presidente del Governo nei confronti del decreto-legge n. 5/2016, dell'11 ottobre, recante la disciplina della giornata di lavoro dei dipendenti pubblici della *Junta de Andalucía*¹.

Il decreto-legge impugnato stabiliva che la giornata di lavoro dei dipendenti pubblici andalusi sarebbe stata di trentacinque ore settimanali, anziché di trentasette ore e mezza, come previsto dalle norme statali. Per il caso del personale docente, la giornata sarebbe stata di diciotto ore di lezione, mentre la legislazione statale ne aveva previsto venticinque per gli insegnanti delle scuole dell'infanzia e delle scuole primarie e ventitré nei casi restanti.

Il ricorrente denunciava la violazione delle competenze dello Stato ed il mancato adempimento dei presupposti abilitanti per l'emanazione della decretazione di urgenza (art. 86, comma 1, Cost. ed art. 110 dello Statuto di autonomia andaluso).

Ai sensi dell'art. 149, comma 1, paragrafo 18, Cost., spetta allo Stato la competenza esclusiva per stabilire lo statuto *básico* dei diritti e dei doveri di tutti i pubblici dipendenti. L'art. 149, comma 1, paragrafo 7, Cost. attribuisce allo Stato anche la competenza esclusiva in materia di legislazione del lavoro.

Fondandosi sulle norme anzidette, la settantunesima disposizione aggiuntiva della legge n. 2/2012, del 29 giugno, sul bilancio dello Stato per l'anno 2012 aveva stabilito che la durata della giornata minima dei dipendenti pubblici

¹ Il testo della decisione è reperibile *on line* alla pagina https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2017_106/2017-3719STC.pdf. Il relativo comunicato stampa è reperibile alla pagina https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2017_106/NOTA%20INFORMATIVA%20N%C2%BA%20106-2017.pdf.

dovesse essere di trentasette ore e mezza settimanali di lavoro effettivo di media su base annua. La legittimità di questa norma era stata confermata dalla STC 99/2016, del 25 maggio. Il Tribunale costituzionale aveva allora dichiarato che si trattava di una norma di natura *básica*. Di conseguenza, una norma autonoma avrebbe potuto eguagliare o ampliare la durata della giornata di lavoro e/o disciplinare in forma dettagliata anche i criteri di organizzazione e distribuzione del tempo di lavoro stabilito, ma non avrebbe potuto stabilire una durata ridotta dell'orario di lavoro rispetto a quanto previsto dalla norma statale.

Questi sono stati i motivi determinanti dell'incostituzionalità delle norme andaluse², alla stessa stregua di quanto già deciso in merito alle norme di Castiglia-La Mancha che avevano fissato in trentacinque ore settimanali la giornata lavorativa di taluni dipendenti del servizio dell'amministrazione pubblica della Comunità autonoma (STC 158/2016, del 22 settembre).

Per quanto riguarda le singole disposizioni sul personale docente, il *plenum* ha dichiarato³ che esse violavano l'art. 3 del regio decreto legge n. 14/2012, del 20 aprile, recante misure urgenti di razionalizzazione della spesa pubblica nell'ambito dell'istruzione, emanato *ex art.* 149, comma 1, paragrafi 18 e 30, Cost. (l'ultimo, riferito alla legislazione *básica* in materia di istruzione), e la cui legittimità era stata confermata dalla STC 26/2016, del 18 febbraio.

L'accoglimento della prima doglianza ha comportato che il *plenum* non dovesse pronunciarsi anche sul presunto inadempimento dei requisiti di straordinaria ed urgente necessità del decreto-legge.

La sentenza reca l'opinione dissenziente del giudice costituzionale Fernando Valdés Dal-Ré⁴, il quale ha rinviato alle sue opinioni dissenzienti relative alle SSTC 99/2016 e 158/2016 a proposito delle motivazioni riguardanti la giornata lavorativa dei pubblici dipendenti andalusi. In quei *votos particulares*, aveva rilevato che, a suo avviso, la settantunesima disposizione aggiuntiva della legge n. 2/2012 non poteva essere qualificata alla stregua di una norma *básica* dello statuto dei pubblici dipendenti e che, inoltre, violava la giurisprudenza costituzionale pregressa sui limiti delle leggi sul bilancio. Per quanto riguarda, invece, l'orario di lavoro dei docenti, il giudice ha rinviato all'opinione dissenziente relativa alla STC 26/2016, in cui aveva contestato che le competenze

² V. il FJ 3.

³ V. il FJ 4.

⁴ Il voto *particular* può essere consultato alla pagina https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2017_106/2017-3719VPS.pdf.

dello Stato in materia di istruzione potessero fondare la disciplina delle ore di lezione degli insegnanti non universitari.

Carmen Guerrero Picó

REGNO UNITO

SALUTE – DIVIETO DI FUMO

R (on the application of Black) Appellant) v Secretary State for Justice (Respondent), [2017] UKSC 81, del 19 dicembre 2017, sul divieto di fumo nei locali pubblici

19/12/2017

La Corona britannica (con essa intendendosi tutte le strutture pubbliche, comprese le carceri) non è vincolata dal divieto di fumo nei luoghi pubblici chiusi e nei luoghi di lavoro imposto dall'*Health Act 2006*¹.

Il ricorrente era un detenuto che stava scontando una pena carceraria a tempo indeterminato presso il carcere di HMP Wymott. L'uomo non era un fumatore e soffriva di una serie di problemi di salute esacerbati dall'esposizione al fumo proveniente da prodotti di tabacco. Asseriva che il suddetto divieto di fumare non veniva fatto adeguatamente rispettare negli spazi condivisi del carcere. Aveva quindi intentato un ricorso per il controllo giurisdizionale della decisione del ministro competente (parte convenuta) di rifiutarsi di assicurare l'accesso anche ai detenuti alla linea telefonica predisposta per il pubblico al preciso scopo di poter segnalare, in via anonima e riservata, violazioni del divieto di fumare presso l'autorità locale competente. Qualora si fosse stabilito che il divieto di fumare si applicava anche alle strutture appartenenti alla Corona, vi sarebbe stata una violazione della legge.

Il ricorso era stato accolto in primo grado e respinto dinanzi alla *Court of Appeal*. Con un *judgment* redatto da Lady Hale, la Corte suprema del Regno Unito ha confermato all'unanimità la sentenza resa in appello.

La Corte ha rammentato che, in base ad una presunzione interpretativa, una previsione di legge non è vincolante per la Corona a meno che non disponga espressamente in contrario o che il vincolo sia "necessariamente implicito". Un numero significativo di leggi è stato approvato sulla base di questa presunzione. Qualsiasi tentativo da parte della Corte suprema di abolirla o di rovesciarla avrebbe effetto retrospettivo, come del resto ogni decisione della stessa Corte e delle giurisdizioni inferiori. La Corte potrebbe, sì, dichiarare il solo effetto *pro futuro* della propria pronuncia, ma una tale dichiarazione è da considerarsi

¹ Il testo della decisione è reperibile *on line* alla pagina <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2016-0070-judgment.pdf>.

un'ipotesi del tutto eccezionale, peraltro non suffragabile nel caso di specie. La Corte, dunque, ha ritenuto di doversi astenere dal compiere un tale passo. Può essere interessante sottolineare che la Corte ha chiesto al Parlamento, avvalendosi del sostegno della *Law Commission*², di valutare l'opportunità di rivedere e potenzialmente espungere la presunzione interpretativa dall'ordinamento.

Si tratta di una presunzione attinente alla sfera dell'interpretazione legislativa e non a quella dell'immunità della Corona. Lo scopo dell'interpretazione legislativa è quello di identificare l'intento del legislatore, così come lo stesso è desumibile dalla sua formulazione del testo, alla luce del suo contesto e del suo obiettivo. Il vincolo "necessariamente implicito" non si può ravvisare semplicemente perché la legge ha lo scopo di tutelare la salute pubblica o perché il pubblico trarrebbe beneficio dall'estensione del vincolo alla Corona. Le corti possono tener conto della probabilità di adozione volontaria, da parte della Corona, della previsione impugnata. Pertanto, nel caso di specie, il criterio valutativo da applicare è se, alla luce del testo utilizzato, il contesto e l'obiettivo della legge, il Parlamento deve aver inteso che la Corona fosse vincolata dal divieto di fumo.

Nella specie, i documenti predisposti dall'Esecutivo nella preparazione dell'*Health Act* summenzionato non recano alcuna indicazione che non si intendesse estendere il divieto alla Corona. La posizione del divieto su base legislativa aveva lo scopo di tutelare i lavoratori ed il pubblico dai pericoli derivanti dal fumo passivo nei casi in cui le misure volontarie si erano dimostrate inefficaci. L'esclusione della Corona dalla portata del divieto avrebbe sicuramente ridotto le tutele per molte persone. Effettivamente, prevedendo che il divieto possa essere fatto valere mediante l'intervento di ufficiali preposti alla salute ambientale, un eventuale divieto adottato solo volontariamente dalle strutture governative sarebbe molto più difficile da far osservare.

Tutto ciò premesso, tuttavia, la Corte ha sottolineato che il testo della legge contiene numerose indicazioni a sostegno della conclusione della non vincolatività per la Corona. Innanzi tutto, la legge non dichiara che il divieto si applica alla Corona, previsione che si sarebbe potuta inserire agevolmente. Infatti, leggi simili (tra cui l'*Health and Safety at Work Act 1974*), nonché *sections* diverse dello stesso *Health Act*, recano previsioni esplicite circa la misura e le modalità in cui si applicano alla Corona. Inoltre, a prescindere dalla opportunità dell'estensione del vincolo alla Corona, la legge conserva una sua portata anche in assenza di una tale estensione.

² L'organo incaricato della revisione dell'ordinamento e della proposta di riforme.

Alla luce di tutto ciò, la Corte suprema ha, “con considerevole riluttanza”, rigettato il ricorso, sottolineando che la Corona avrebbe comunque potuto osservare volontariamente il divieto.

Sarah Pasetto

STATI UNITI

IMPOSTE E TASSE – RIFORMA FISCALE

Il Congresso approva la legge di riforma del sistema fiscale

20/12/2017

Il Partito repubblicano è in procinto di condurre in porto la più ampia riforma del sistema fiscale statunitense dal 1986¹. Nelle prime ore di mercoledì 20 dicembre, il Senato ha approvato il testo pervenuto dalla *House of Representatives*. A seguito di una seconda votazione lo stesso mercoledì 20 nella *House* sul testo senatoriale, il disegno di legge verrà sottoposto al Presidente Donald Trump per la firma. La seconda votazione della camera inferiore è divenuta necessaria a seguito di alcune modifiche formali apportate dal Senato in base alla c.d. *Byrd rule*, secondo cui le proposte avanzate per l'approvazione, da parte del Senato, con soli 50 voti, non possono contenere previsioni "estranee"². In ogni caso, le modifiche non dovrebbero influire sulla maggioranza già raggiunta. In entrambe le Camere, i parlamentari hanno votato secondo le indicazioni di partito.

La riforma è una delle principali iniziative legislative volute dal Presidente Trump e la prima ad andare a buon fine³. Essa, però, ha generato fortissime

¹ Le diverse versioni della bozza di legge sono reperibili *on line* alla pagina <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/1/text>.

² Una previsione è da ritenersi estranea se: non provoca alcun cambiamento negli esborsi o nelle entrate fiscali; i cambiamenti agli esborsi od alle entrate sono meramente incidentali rispetto alle componenti della previsione che non riguardano il bilancio; esorbitano dalla competenza della commissione che ha chiesto l'inclusione della previsione in questione nella legge sulla contabile; pur aumentando gli esborsi o diminuendo le entrate, la previsione, nel suo complesso, non adempie alle indicazioni della commissione del Senato sulla verifica della concordanza contabile; si aumentano gli esborsi netti o si diminuiscono le entrate nel corso di un anno fiscale successivo rispetto agli anni coperti dalla proposta di legge, a meno che la previsione sia neutra rispetto al bilancio; oppure contiene raccomandazioni relative ai *trust* in materia di sicurezza sociale.

³ Si pensi ad esempio alla travagliata vicenda del c.d. *travel ban* o della riforma del sistema assicurativo-sanitaria, entrambe oggetto di diverse segnalazioni a cura dell'Area di diritto comparato. Per il *travel ban*, si v. da ultimo quella intitolata "Stati Uniti – La Corte suprema federale consente l'entrata in vigore della terza versione del c.d. *travel ban*" (ed i relativi rinvii alle segnalazioni precedenti), del 05/12/2017; per la riforma sanitaria, si v. "Stati Uniti – Aggiornamenti sulla riforma del sistema di assicurazione sanitaria avvenuti nella settimana del 17 luglio 2017" e "Stati Uniti – Il Senato pubblica il disegno di legge sulla riforma del sistema di assicurazione sanitaria", del 21/07/2017 e 14/07/2017.

polemiche: i Repubblicani sostengono che favorisce la ripresa economica, creando posti di lavoro ed aumentando gli stipendi, ed alleggerisce gli oneri fiscali per la grande maggioranza delle famiglie statunitensi; per contro, gli oppositori della riforma affermano che, in ultima analisi, comporta una forte compressione delle risorse del ceto medio a favore delle imprese e dei cc.dd. super-ricchi, tra cui diversi esponenti repubblicani e lo stesso Trump⁴, oltre ad eliminare previsioni fondamentali dell'*Affordable Care Act*.

Nel breve periodo, circa l'80% delle famiglie statunitensi verseranno meno tasse e, per alcuni mesi, l'economia potrebbe crescere di oltre 4%. Tuttavia, si prevede che nel medio e lungo termine, il debito pubblico federale peggiorerà fortemente. Il *Joint Committee on Taxation*, l'organo imparziale del Congresso incaricato di analizzare l'impatto delle iniziative fiscali, ha previsto⁵ che il disegno di legge farà aumentare il debito pubblico di quasi 1,5 miliardi di dollari nel giro di 10 anni, anche tenendo conto della crescita economica auspicata, che dovrebbe aggirarsi intorno allo 0,8% nel corso dello stesso periodo. L'aggravamento del debito pubblico crescerà ulteriormente al momento della conferma delle riduzioni relative alle imposte sul reddito (su cui v. *infra*). I Repubblicani hanno annunciato che faranno fronte a questa problematica attraverso tagli alle spese a sostegno della sanità e dei programmi di sicurezza sociale⁶.

Di seguito, si dà conto delle principali innovazioni introdotte.

– Imposta societaria

A partire dal 1° gennaio 2018, questa imposta verrà ridotta dal 35 al 21%. Si tratta di una riduzione di circa 1 miliardo di dollari nel corso dei prossimi 10 anni⁷. A differenza delle riduzioni personali (v. *infra*), le riduzioni societarie sono permanenti.

⁴ T. KAPLAN – A. RAPPEPORT, *Republican Tax Bill Passes Senate in 51-48 Vote*, in *The New York Times*, 20 dicembre 2017, <https://www.nytimes.com/2017/12/19/us/politics/tax-bill-vote-congress.html?hp&action=click&pgtype=Homepage&clickSource=story-heading&module=span-ab-top-region®ion=top-news&WT.nav=top-news>.

⁵ TAX POLICY CENTER, *Distributional Analysis of the Conference Agreement for the Tax Cuts and Jobs Act*, 18 dicembre 2017, <http://www.taxpolicycenter.org/publications/distributional-analysis-conference-agreement-tax-cuts-and-jobs-act/full>.

⁶ H. LONG, *The Republican tax bill was the easy part. The next debate could be much uglier.*, in *The Washington Post*, 19 dicembre 2017, https://www.washingtonpost.com/business/economy/the-republican-tax-bill-was-the-easy-part-the-next-debate-could-be-much-uglier/2017/12/19/a9c94e2c-e4df-11e7-a65d-1ac0fd7f097e_story.html?hpid=hp_hp-top-table-main_taxanalysis-750pm%3Ahomepage%2Fstory&utm_term=.4c3221f43588.

⁷ Per una critica della riforma e dell'efficacia della c.d. *trickle-down economics*, v. P.S. GOODMAN – P. COHEN, *It Started as a Tax Cut. Now It Could Change American Life.*, in *The* 60

– Imposta sui redditi

Tutte le aliquote fiscali sono state riviste al ribasso. Ai sensi dell'attuale normativa, l'aliquota più elevata è del 39,6%, imposta alle coppie sposate il cui reddito superi 470.700 dollari; a seguito della riforma, l'aliquota calerà a 37% e verrà imposta nei confronti degli individui che guadagnano oltre 500.000 dollari e delle coppie sposate il cui reddito supera i 600.000 dollari. Le famiglie il cui reddito è inferiore a 25.000 dollari dovrebbero avere una riduzione di 60 dollari, mentre per quelle il cui reddito supera i 733.000 dollari la riduzione dovrebbe ammontare in media a circa 51.000 dollari⁸.

Le riduzioni personali sono a tempo determinato e scadranno nel 2025, per soddisfare la *Byrd rule* (*supra*). I promotori della riforma hanno assicurato che la composizione futura del Congresso estenderà la validità delle riduzioni. Qualora non si verificasse un tale intervento, si avrebbe un aumento delle tasse per il 53% dei cittadini statunitensi entro il 2027.

– *Alternative Minimum Tax* (AMT)⁹

La riforma prevede l'eliminazione dell'AMT per le imprese ed eleva la soglia oltre la quale l'AMT diventa esigibile dalle persone fisiche, da 120.700 dollari (per gli individui) e 160.900 (per le coppie) a, rispettivamente, 500.000 ed 1 milione di dollari.

– Detrazioni

Il sistema di detrazioni predisposto per le famiglie e per le imprese è stato ristrutturato.

New York Times, 29 novembre 2017, <https://www.nytimes.com/2017/11/29/business/republican-tax-cut.html>. Per un parere favorevole, si v. invece R. ELLIS, *House Tax Reform Bill is Good for Middle Class Families and Pro-Growth*, in *Forbes*, 2 novembre 2017, <https://www.forbes.com/sites/ryanellis/2017/11/02/house-tax-reform-bill-is-good-for-middle-class-families-and-pro-growth/>.

⁸ J. STEIN – D. PALMETTA, *GOP tax bill passes Senate as House prepares to send it to Trump*, in *The Washington Post*, 20 dicembre 2017, https://www.washingtonpost.com/business/economy/gop-tax-bill-headed-for-quick-passage-in-house-senate-on-tuesday/2017/12/19/61f83dac-e4cf-11e7-9ec2-518810e7d44d_story.html?hpid=hp_hp-top-table-main_taxreform-1252am%3Ahomepage%2Fstory&utm_term=.002f8afb7a6.

⁹ Si tratta di un'imposta supplementare calcolata in base ad un sistema separato di tassazione, parallelo rispetto alle imposte sulle società e sul reddito "ordinarie", volto ad assicurare che i soggetti (società e persone fisiche dal reddito elevato) paghino un minimo di tasse, eliminando o fortemente limitando la possibilità di usufruire di detrazioni, crediti fiscali ed altre forme di agevolazione che azzererebbero le cifre dovute secondo la tassazione ordinaria. Le società sono tenute a calcolare il proprio onere fiscale ai sensi di entrambi i sistemi e versare al fisco la cifra maggiore delle due.

Aumenta da 1.000 dollari ad un massimo di 2.000 dollari per ciascun bambino la detrazione per i figli, soprattutto per le famiglie di ceto basso. Diminuiranno fortemente, invece, le detrazioni sugli interessi versati per mutui stipulati per l'acquisto di una nuova casa (si potranno detrarre al massimo 750.000 dollari e non più 1 milione), così come quelle per le tasse statali e locali. In quest'ultimo caso, individui e coppie sposate potranno detrarre, dalle somme dovute al fisco federale, solamente un massimo di 10.000 dollari per le somme già versate per tasse statali sugli immobili, sul reddito o sul commercio; la mossa è un duro colpo per quegli Stati che applicano un sistema fiscale statale oneroso (tali Stati sono generalmente a maggioranza democratica).

A differenza di quanto proposto dinanzi alla *House of Representatives*, verranno conservate le detrazioni relative ai prestiti per l'istruzione universitaria, alle spese mediche ed all'istruzione post-universitaria.

– Tassa di successione

La tassa verrà applicata solamente alle successioni il cui valore supera gli 11 milioni di dollari (da parte di individui) ed i 22 milioni di dollari (per i beni trasmessi da coppie sposate). Attualmente, la soglia è di 5,5 milioni di dollari (ed 11 milioni per i beni trasmessi da coppie sposate).

– *Affordable Care Act*

A partire dal 2019, verrà meno la previsione dell'*individual mandate*, che richiedeva agli americani di stipulare una polizza assicurativa sanitaria o versare una penale. In questo modo, il Presidente Trump è di fatto riuscito nell'intento di abrogare l'*Affordable Care Act* dell'ex-Presidente Obama, intento che aveva costituito un elemento cardine del suo manifesto elettorale ma che non è riuscito a concludere tramite l'abrogazione diretta¹⁰. Si stima che questa modifica comporterà un risparmio per le casse federali di 300 miliardi di dollari nel corso di 10 anni, ma 13 milioni di persone perderanno la copertura sanitaria.

– Altre previsioni

La legge aprirà l'*Arctic National Wildlife Refuge*, in Alaska, per l'estrazione petrolifera e del gas. La legge non modifica l'assetto attuale dei piani pensionistici e la possibilità di farvi versamenti esentasse; inoltre, gli enti religiosi ed altre organizzazioni non a scopo di lucro non potranno essere politicamente attivi mediante la raccolta fondi od altre forme di sostegno ai candidati politici (in sostanza, il c.d. emendamento Johnson rimane in vigore)¹¹. Le prime versioni

¹⁰ V. le segnalazioni a cura dell'Area di diritto comparato citate in nota, *supra*.

¹¹ H. LONG, *The final GOP tax bill is complete. Here's what is in it.*, in *The Washington Post*, 15 dicembre 2017, https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2017/12/15/the-final-gop-tax-bill-is-complete-heres-what-is-in-it/?utm_term=.e8fbccecac0f. L'emendamento è così denominato

della riforma prevedevano la possibilità di istituire fondi di risparmio destinati al pagamento delle rette universitarie anche a favore di bambini non nati. Tuttavia, la previsione, voluta per soddisfare i sostenitori più conservatori e religiosi del Presidente Trump, è stata eliminata per la sua contrarietà alla *Byrd rule*.

Da notare è che la riforma gode del sostegno solamente del 26% del pubblico statunitense¹² e che è in drammatico calo anche la popolarità generale del Presidente Trump, attualmente intorno al 36%¹³. Inoltre, fonti giornalistiche hanno suggerito che la questione della riforma fiscale è stata posta al centro delle attività del Gabinetto del Presidente, incidendo negativamente sugli altri temi da trattare (come quello del commercio internazionale e quello del bilancio per sostenere le spese del Governo)¹⁴. In ogni caso, si riconosce che da quando Trump è alla Casa Bianca, gli indici economici, tra cui quelli sull'andamento delle borse, della disoccupazione e dell'inflazione, sono sempre stati positivi; nonostante le difficoltà incontrate in riferimento a molte delle riforme propugnate, il Presidente è anche riuscito ad ottenere la conferma del Senato delle nomine di ben 12 giudici alle giurisdizioni federali di appello¹⁵. L'influenza che avrà questo primo "successo" legislativo sulla capacità di Trump di attuare gli altri elementi del suo manifesto elettorale rimane, quindi, ancora da definire.

Sarah Pasetto

perché era stato introdotto nell'ordinamento fiscale dall'allora Senatore Lyndon B. Johnson del Texas.

¹² <https://poll.qu.edu/national/release-detail?ReleaseID=2508>.

¹³ <http://cdn.cnn.com/cnn/2017/images/12/18/rel12a.-.trump.and.taxes.pdf>.

¹⁴ D. PALETTA – P. RUCKER, *Trump, at last, looks to notch a legislative win with tax bill. But can he redirect his presidency?*, in *The Washington Post*, 19 dicembre 2017, https://www.washingtonpost.com/politics/trump-at-last-looks-to-notch-a-legislative-win-with-tax-bill-but-can-he-redirect-his-presidency/2017/12/19/7a0aa966-e407-11e7-ab50-621fe0588340_story.html?hpid=hp_hp-top-table-main_trumpvictory-335pm%3Ahomepage%2Fstory&utm_term=.685b49ec3cc0.

¹⁵ D. PALETTA – P. RUCKER, *op. cit.*

SPAGNA

ELEZIONI – CATALOGNA

Le elezioni catalane del 21 dicembre 2017

22/12/2017

Nelle elezioni svoltesi ieri in Catalogna, senza incidenti significativi e con un'affluenza dell'81,94%, il partito centrista Ciudadanos, allineato tra i partiti cc.dd. unionisti, è stato il più votato¹. Si tratta della prima volta in cui un partito non nazionalista ottiene la maggioranza (relativa) di voti e di seggi. Cionondimeno, la somma dei seggi ottenuti dalle formazioni indipendentiste, che si sono presentate separatamente, riconferma in linea teorica² la loro maggioranza nel Parlamento catalano.

I seggi e voti ottenuti dai singoli partiti sono i seguenti:

Partito	Seggi	Voti
C's	37	1.102.099 25,37%
JUNTSxCAT	34	940.602 21,65%
ERC-CatSí	32	929.407 21,39%
PSC	17	602.969 13,88%
CatComú-Podem	8	323.695 7,45%
CUP	4	193.352 4,45%
PP	3	184.108 4,24%
PACMA	0	38.520 0,89%
RECORTES CERO-GRUPO VERDE	0	10.114 0,23%
PU M+J	0	573 0,01%

Fonte: <https://resultados.elpais.com/elecciones/2017/autonomicas/09/index.html>

¹ V. *Triunfo histórico de Ciudadans pero los independentistas conservan la mayoría*, in *La Vanguardia*, 22/12/2017, <http://www.lavanguardia.com/politica/20171221/433801966987/resultados-elecciones-catalanas.html>. V. anche, nello stesso quotidiano, *Arrimadas: "Por primera vez en Catalunya gana un partido constitucionalista"*, <http://www.lavanguardia.com/politica/20171222/433800910593/arrimadas-elecciones-21d.html>.

² La campagna elettorale ha evidenziato le fessure tra i partiti indipendentisti e tra i loro leader. V. *El segundo debate televisivo del 21-D pone de manifiesto la fractura entre fuerzas independentistas*, in *El País*, 17/12/2017, https://elpais.com/ccaa/2017/12/17/catalunya/1513539932_121133.html, e *Junqueras: "Fui a prisión porque no me escondo y soy consecuente con mis actos"*, in *El País*, 18/12/2017, https://elpais.com/ccaa/2017/12/18/catalunya/1513585006_886697.html.

Da una prima lettura dei risultati, si evidenzia la *débâcle* del partito popolare³, chiaramente penalizzato dall'attivazione dell'art. 155 Cost., e la mancata ascesa dei socialisti catalani⁴. La lista de *Esquerra republicana* è stata superata a sorpresa da quella di *Junts per Catalunya*, del Presidente uscente Puigdemont, e la CUP ha visto i suoi seggi dimezzati per la radicalizzazione del processo secessionista, anche se conserva ancora un ruolo chiave nell'insediamento di un Presidente c.d. independentista⁵. Nessuno dei cc.dd. blocchi ha ottenuto una chiara maggioranza sull'altro e alcuni candidati independentisti si sono autoesiliati o si trovano in situazione di detenzione preventiva⁶; non può quindi stupire che uno dei termini più volte ripetuti nei titoli dei giornali spagnoli pubblicati in data odierna sia "incertezza"⁷, così come non mancano gli appelli a non ripetere gli stessi errori del passato⁸.

La seduta costitutiva del Parlamento catalano deve avvenire entro il 23 gennaio e la prima votazione sulla fiducia al candidato a Presidente della *Generalitat* entro il 6 febbraio⁹. L'art. 67, comma 3, dello Statuto di autonomia catalano prevede

³ V. *El artículo 155 se estrella contra las urnas*, in *El Mundo*, 22/12/2017, <http://www.elmundo.es/cataluna/2017/12/22/5a3c42f2e5fdeace108b4609.html>.

⁴ V. *Iceta sube un escaño pero se queda lejos de las expectativas creadas*, in *El País*, 22/12/2017, https://elpais.com/ccaa/2017/12/21/catalunya/1513873445_593215.html.

⁵ V. *La CUP condiciona su apoyo a Puigdemont a que asuma el programa de "construir" la República*, in *El País*, 22/12/2017, https://elpais.com/ccaa/2017/12/22/catalunya/1513935455_485093.html.

⁶ V. *La mayoría independentista, pendiente de los ocho diputados encarcelado o en Bruselas*, in *La Vanguardia*, 22/12/2017, <http://www.lavanguardia.com/politica/20171222/433805978329/ocho-diputados-independentistas-encarcelados-bruselas-parlament-votar.html>.

⁷ V., per tutti, *Incierto futuro*, in *El País*, 22/12/2017,, https://elpais.com/elpais/2017/12/21/opinion/1513882237_872109.html, *Incertidumbres de un resultado bipolar*, in *El Periódico de Cataluña*, 22/12/2017, <http://www.elperiodico.com/es/opinion/20171222/articulo-enric-hernandez-incertidumbres-resultado-bipolar-6511995>.

⁸ V. *Errores que no se deben repetir*, in *La Vanguardia*, 22/12/2017, <http://www.lavanguardia.com/opinion/20171222/433807247858/errores-que-no-se-deben-repetir.html>, e *Diálogo para recuperar una Cataluña dividida*, in *El Mundo*, 22/12/2017, <http://www.elmundo.es/cataluna/2017/12/22/5a3cbf1b468aeb2f4b8b45cb.html>.

⁹ Cfr. *El calendario de una endiablada investidura*, in *El Periódico de Cataluña*, 22/12/2017, <http://www.elperiodico.com/es/politica/20171222/calendario-investidura-elecciones-cataluna-catalunya-6509289>.

che, se dopo due mesi dalla prima votazione nessun candidato è stato eletto, il Parlamento sarà automaticamente sciolto e saranno indette nuove elezioni.

Carmen Guerrero Picó