

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. 25 (maggio 2019)

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

Germania

PROPAGANDA ELETTORALE – SPOT TELEVISIVI

Tribunale costituzionale federale, ordinanza del 27 aprile 2019 – 1 BvQ 36/19 –, in merito ad un ricorso d’urgenza del partito di estrema destra NPD avente ad oggetto uno *spot* pubblicitario contro l’immigrazione 5

Spagna

CATALOGNA – ATTI PARLAMENTARI

Il Tribunale costituzionale si pronuncia ancora sulla legittimità di atti e leggi collegati al processo indipendentista catalano 7

Spagna

RAPPORTI DIRITTO INTERNO / DIRITTO EUROUNITARIO – MANCATO RINVIO PREGIUDIZIALE

Revirement nella giurisprudenza costituzionale concernente il mancato rinvio pregiudiziale da parte del giudice ordinario 11

Francia

TRASFERIMENTI FINANZIARI – IRREGOLARITÀ

Conseil constitutionnel, decisione n. 2019-779/780 QPC del 10 maggio 2019, *M. Hendrik A. et autre*, in tema di ammende per mancate o insufficienti informazioni concernenti trasferimenti internazionali di denaro 13

Francia

AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA – SANZIONI DISCIPLINARI

Conseil constitutionnel, decisione n. 2019-781 QPC del 10 maggio 2019, *M. Grégory M.*, in merito alle sanzioni disciplinari nei confronti dei funzionari dei servizi decentrati dell’amministrazione penitenziaria 15

Francia

PRIVATIZZAZIONI – AEROPORTI DI PARIGI

Gli interventi del *Conseil constitutionnel* sulla privatizzazione della società *Aéroports de Paris* 17

Francia

ELEZIONI PRESIDENZIALI – SPESE PER LA CAMPAGNA ELETTORALE

Conseil constitutionnel, decisione n. 2019-783 QPC del 17 maggio 2019, *M. Nicolas S.*, sul superamento del tetto stabilito per le spese della campagna elettorale da parte di un candidato all'elezione presidenziale 23

Stati Uniti

INTERRUZIONE VOLONTARIA DELLA GRAVIDANZA – LIMITI

Alabama Human Life Protection Act: introdotta una normativa estremamente restrittiva in materia di interruzione volontaria della gravidanza 25

Francia

GIUDIZIO SULLE LEGGI IN VIA PREVENTIVA – INTERVENTI

Il *Conseil constitutionnel* decide di pubblicare i contributi di soggetti non qualificati nell'ambito del giudizio sulle leggi in via preventiva 29

Francia

PRESCRIZIONE PENALE – REATI CONTINUATI

Conseil constitutionnel, decisione n. 2019-785 QPC del 24 maggio 2019, *M. Mario S.*, in tema di decorrenza della prescrizione dell'azione penale 31

Germania

MINORI – *STEPCHILD ADOPTION*

Tribunale costituzionale federale, ordinanza del 26 marzo 2019 (1 BvR 673/17), in tema di *stepchild adoption* nell'ambito di coppie di fatto 35

Stati Uniti

INTERRUZIONE VOLONTARIA DELLA GRAVIDANZA – SEPOLTURA DEI FETI

Corte suprema, decisione *Box v. Planned Parenthood*, 587 U.S. ___ (2019), No. 18-483, del 28 maggio 2019, sulla legge dell'Indiana in tema di aborto (*per curiam*) 37

GERMANIA

PROPAGANDA ELETTORALE – SPOT TELEVISIVI

Tribunale costituzionale federale, ordinanza del 27 aprile 2019 – 1 BvQ 36/19 –, in merito ad un ricorso d’urgenza del partito di estrema destra NPD avente ad oggetto uno spot pubblicitario contro l’immigrazione

29/04/2019

Il Tribunale costituzionale federale ha respinto un ricorso d’urgenza promosso dal partito politico NPD (*Nationaldemokratischen Partei Deutschlands*), di estrema destra, avente ad oggetto il rifiuto da parte dell’emittente televisiva pubblica ZDF (*Zweites Deutsches Fernsehen*) di trasmettere un loro spot pubblicitario per le elezioni europee in cui si sosteneva che i tedeschi “sono diventati, a partire dall’apertura arbitraria dei confini nel 2015 e dalla conseguente migrazione incontrollata, quasi quotidianamente vittime di uomini stranieri con coltelli”. Nello spot veniva altresì aggiunta l’esclamazione “la migrazione uccide!” e si invitava la popolazione a creare zone protette per tedeschi dove potessero sentirsi al sicuro.

L’emittente ZDF si è rifiutata di trasmettere lo spot ritenendo che la sua diffusione potesse configurare la fattispecie del reato di incitazione all’odio razziale. Il giudice amministrativo di Mainz e la corte amministrativa superiore del *Land Rheinland-Pfalz* hanno confermato la posizione della ZDF e respinto il ricorso d’urgenza della ricorrente. Il *Bundesverfassungsgericht* ha parimenti respinto il ricorso d’urgenza, ritenendo il relativo ricorso diretto palesemente infondato, non potendosi, tra l’altro, ravvisare che i giudici di merito avessero disconosciuto l’ambito di tutela della libertà di opinione di cui all’art. 5, comma 1, per. 1, LF.

Maria Theresia Roerig

SPAGNA

CATALOGNA – ATTI PARLAMENTARI

Il Tribunale costituzionale si pronuncia ancora sulla legittimità di atti e leggi collegati al processo indipendentista catalano

06/05/2019

Tre delle ultime pronunce pubblicate del Tribunale costituzionali si ricollegano al processo indipendentista catalano.

i) Le SSTC 41/2019¹ e 42/2019², del 27 marzo, hanno accolto due ricorsi di *amparo* presentati dai deputati del Gruppo parlamentare Ciutadans del Parlamento catalano nei confronti delle decisioni della maggioranza dell'assemblea e dell'Ufficio di presidenza che avevano permesso l'approvazione delle proposte di legge sul *referendum* di autodeterminazione e sulla "transizione giuridica e di fondazione" della repubblica catalana, in violazione delle norme sul procedimento legislativo. La modifica dell'ordine del giorno delle sedute ed il mancato rispetto dei limiti posti dalle norme procedurali avevano permesso che le iniziative fossero sottoposte a dibattito ed alla votazione senza possibilità di presentare emendamenti. Inoltre, si era impedito ai ricorrenti di chiedere al Consiglio di garanzia statutaria l'emanazione di un parere sulla loro conformità alla Costituzione ed allo Statuto di autonomia catalano.

Entrambi i ricorsi sono stati ritenuti di speciale rilevanza costituzionale, perché trascendevano dal caso concreto e potevano avere conseguenze politiche di portata generale.

Il *plenum* del Tribunale costituzione, come in occasioni precedenti, ha dichiarato che l'art. 18, comma 3, del Regolamento del Parlamento catalano, che permette la modifica dell'ordine del giorno delle sedute nel rispetto di determinate condizioni, non può essere utilizzato dalla maggioranza come una sorta di abilitazione per creare a suo arbitrio procedimenti legislativi atipici e *ad hoc*, come era successo nella specie. Inoltre, la facoltà di chiedere un parere al Consiglio di garanzia statutaria rientra nel nucleo dello *ius in officium* di cui

¹ La decisione è reperibile *on line* alla pagina https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-6197.

² La decisione è reperibile *on line* alla pagina https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-6198.

all'art. 23, comma 2, Cost. e si ricollega al diritto dei cittadini a partecipare agli affari pubblici attraverso i loro rappresentanti (art. 23, comma 1, Cost.). La violazione delle norme sul procedimento del Regolamento del Parlamento catalano aveva, quindi, comportato la violazione del diritto dei ricorrenti ad esercitare le loro funzioni di rappresentanza nelle forme poste dalle leggi.

Per ristabilire i ricorrenti nel loro diritto è stato ritenuto sufficiente dichiarare l'illegittimità delle decisioni impugnate, poiché queste erano state adottate in una legislatura già conclusa e riguardavano leggi dichiarate incostituzionali dalle SSTC 114/2017³, del 17 ottobre (legge sul *referendum* di autodeterminazione) e 124/2017⁴, dell'8 novembre (legge sulla transizione giuridica).

ii) La sentenza 45/2019⁵, del 27 marzo, ha accolto il ricorso in via principale presentato dal Presidente del Governo nei confronti di talune norme della legge n. 2/2018, dell'8 maggio, del Parlamento catalano, che ha novellato la legge n. 13/2008, del 5 novembre, sulla presidenza della *Generalitat* e sul Governo catalano.

La nuova disciplina prevedeva che l'assemblea, a maggioranza assoluta dei suoi membri, potesse autorizzare un dibattito sull'investitura di un candidato alla presidenza della *Generalitat* senza che questi dovesse comparire personalmente. Inoltre, in questa prospettiva, si modificavano le norme sulla costituzione ed il funzionamento del Governo, nel senso di renderli possibili in presenza o a distanza, indistintamente.

Il Tribunale costituzionale non ha preso in considerazione, come invece era stato chiesto dal ricorrente, lo scopo reale della novella, cioè quello di permettere a Carles Puigdemont di essere insediato presidente della *Generalitat* dal suo esilio in Belgio: il giudizio sulla legittimità ha natura astratta e non può andare a valutare le eventuali finalità politiche delle norme⁶.

³ V. la precedente segnalazione dell'Area di comparato dal titolo *Tribunale costituzionale, sentenza del 17 ottobre 2017, concernente la legge sul referendum indipendentista catalano*, del 18/10/2017, https://www.cortecostituzionale.it/documenti/segnalazioni/Segnalazioni_201710.pdf, pp. 17-18.

⁴ V. la precedente segnalazione dal titolo *Tribunale costituzionale, pronunce dell'8 novembre 2017, relative alla legge sulla transizione giuridica, alla dichiarazione unilaterale di indipendenza ed altro*, del 09/11/2017, https://www.cortecostituzionale.it/documenti/segnalazioni/Segnalazioni_201711.pdf, pp. 11-12.

⁵ La decisione è reperibile *on line* alla pagina https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-6201.

⁶ V. FJ 2.

Sulla scia delle considerazioni svolte nella STC 19/2019⁷, il *plenum* del Tribunale costituzionale ha ribadito che nel sistema parlamentare disegnato dalla Costituzione del 1978, il Parlamento, in quanto organo collegiale eletto dai cittadini, costituisce il pilastro centrale su cui si basa l'intero complesso architettonico dello stato di diritto. Esiste un rapporto di fiducia che collega ogni governo – nazionale ed autonomico – all'assemblea corrispondente e che si manifesta e riflette sui vari strumenti di controllo disciplinati dalla Costituzione (artt. 108 ss.), dagli Statuti di autonomia e dai regolamenti parlamentari. Il Parlamento della Catalogna controlla e dà impulso alla politica ed all'azione di governo (art. 55, comma 2, dello Statuto catalano), il presidente ed i consiglieri rispondono politicamente al Parlamento (art. 74, comma 1, dello Statuto catalano) e l'assemblea può chiedere al Governo informazioni su qualsiasi dato nonché richiedere la presenza dei membri del Governo quando si riunisce in seduta plenaria e nelle commissioni (art. 73, comma 2, dello Statuto catalano).

Il rapporto di fiducia, nelle forme che si delineano tra governo ed assemblea legislativa, esige che il candidato sia presente alla seduta di investitura e non è, quindi, compatibile con una disciplina che consente una sessione di investitura in cui il candidato presidente non compare o non interviene. Sulla scorta di questi rilievi, sono state ritenute illegittime⁸ le norme che prevedevano l'investitura non presenziale del Presidente della *Generalitat*.

Per quanto riguarda le norme che concedono al governo il potere di decidere discrezionalmente come svolgere il suo lavoro collegiale, dandogli la possibilità optare per agire, in generale, anche attraverso riunioni a distanza, il *plenum* ha dichiarato che la singolarità del governo come organo collegiale esclude l'applicazione delle norme che prevedono l'utilizzo dei mezzi telematici per gli organi collegiali amministrativi. Ci sono atti, come l'invio della documentazione preparatoria delle riunioni, gli avvisi di convocazione delle riunioni o i verbali, che non pongono alcun problema da un punto di vista costituzionale, ma quando si tratti di attività che costituiscono il nucleo della funzione di governo, come la forma di celebrazione delle riunioni, di deliberazione e di adozione di atti, il

⁷ La STC 19/2019, del 12 febbraio, ha accolto un ricorso contro le risoluzioni del Presidente del Parlamento della Catalogna che proponevano Puigdemont come candidato alla Presidenza del Governo catalano e che convocavano il Parlamento catalano per il dibattito e la votazione di investitura. V. la precedente segnalazione dal titolo *Il Tribunale costituzionale dichiara illegittime le investiture in absentia dei candidati alla presidenza del Governo catalano*, dell'11/03/2019, https://www.cortecostituzionale.it/documenti/segnalazioni/Segnalazioni_20193.pdf, pp. 25-29.

⁸ V. il FJ 3.

plenum del Tribunale costituzionale ha escluso⁹ che la conclusione possa essere la stessa, decretando l'incostituzionalità delle norme che permettevano la realizzazione a distanza.

Carmen Guerrero Picó

⁹ V. i FFJJ 5-7.

SPAGNA

RAPPORTI DIRITTO INTERNO / DIRITTO EUROUNITARIO – MANCATO RINVIO
PREGIUDIZIALE

***Revirement* nella giurisprudenza costituzionale concernente il mancato rinvio pregiudiziale da parte del giudice ordinario**

08/05/2019

La STC 37/2019¹, del 26 marzo, ha accolto il ricorso di *amparo* presentato dall'Amministrazione generale dello Stato nei confronti di una sentenza della *sala* contenzioso-amministrativa del Tribunale supremo riguardante il c.d. *bono social*. La pronuncia era stata emanata senza che l'organo giurisdizionale avesse operato un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'UE.

Il Tribunale costituzionale si riconosce competente a controllare la conformità con i diritti fondamentali nazionali degli atti dei poteri pubblici emanati in esecuzione del diritto eurounitario. Dal 2004, ha accolto diversi ricorsi di *amparo*² per violazione del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva e del diritto al processo di cui all'art. 24 Cost. in caso di mancato rinvio pregiudiziale da parte del giudice ordinario. Tuttavia, finora il rifiuto di operare il rinvio risultava incostituzionale solo quando la decisione fosse il frutto di una selezione irragionevole ed arbitraria delle norme applicabili nella specie (ad esempio, quando non si fosse presa in considerazione un'interpretazione autentica della Corte di giustizia). Il giudizio di legittimità era, quindi, circoscritto, limitandosi all'analisi della ragionevolezza della decisione e riconoscendo ampi margini di azione ai giudici ordinari. Questa impostazione sembra essere cambiata con la STC 37/2019.

Il caso di specie riguardava l'eventuale contrasto con il diritto eurounitario del regio decreto legge n. 968/2014, del 21 novembre, che ha stabilito le percentuali con cui gli agenti del sistema elettrico debbono finanziare il c.d. *bono social eléctrico*, misura sociale consistente in uno sconto in bolletta per alcune categorie di utenti. Il Tribunale supremo ha dichiarato inapplicabile l'art. 45, comma 4, perché incompatibile con la direttiva 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno

¹ Il testo della pronuncia è reperibile *on line* alla pagina https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-6193.

² Le singole decisioni sono elencate nel FJ 4 della pronuncia.

dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2003/54/CE. Per giungere a siffatta conclusione, non ha ritenuto necessario sollevare un rinvio pregiudiziale, in applicazione della dottrina c.d. dell'*acte clair*.

L'Amministrazione dello Stato riteneva che il mancato rinvio avesse violato i diritti di cui all'art. 24 Cost., perché la motivazione offerta dal Tribunale supremo per ritenere applicabile la dottrina dell'atto chiaro era insufficiente. In particolare, il Tribunale dichiarava di basarsi sulle sentenze *Federutility* e *Anode* senza che vi fosse identità o similitudine con quei casi.

Nel FJ 6 della decisione, il *plenum* del Tribunale costituzionale ha analizzato nel dettaglio la motivazione del Tribunale supremo, tracciando analogie e differenze tra le cause giudicate dalla Corte di giustizia dell'UE e quelle relative al *bono social*, per constatare se sussistessero ragionevoli dubbi ai sensi della dottrina *Cifit*. È così giunto alla conclusione che non vi erano i requisiti per applicare la dottrina dell'atto chiaro e che, quindi, il giudice non era esonerato dal sollevare la questione pregiudiziale, donde la violazione dei diritti fondamentali di cui all'art. 24 Cost.

La pronuncia reca l'opinione dissenziente del giudice costituzionale Andrés Ollero Tassara, che, oltre a revocare in dubbio la legittimità dell'Amministrazione generale dello Stato per presentare il ricorso di *amparo* (perché era stata l'Amministrazione stessa ad emanare la disciplina controversa, nell'esercizio di prerogative o potestà pubbliche), ha ritenuto che il giudizio di legittimità era andato oltre il controllo della ragionevolezza, invadendo le competenze della giurisdizione ordinaria.

I primi commenti della decisione sono stati critici nei confronti di questo cambiamento della giurisprudenza costituzionale³.

Carmen Guerrero Picó

³ V. I. IBÁÑEZ GARCÍA, *El nuevo canon de control establecido por el Tribunal Constitucional respecto del planteamiento de cuestiones prejudiciales europeas*, in *Diario La Ley*, n. 5169/2019, del 06/05/2019 (accessibile dalla pagina *intranet* della Biblioteca). Per una sintesi, v. *Constitucional contra Supremo*, in *Cinco Días*, del 07/05/2019, https://cincodias.elpais.com/cincodias/2019/05/06/economia/1557166262_531471.html. V. anche A.I. MENDOZA LOSANA, *A vueltas con el bono social: el Tribunal Constitucional insta al Supremo a presentar cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea*, aprile 2019, <https://www.ga-p.com/wp-content/uploads/2019/04/A-vueltas-con-el-bono-social.pdf>.

FRANCIA

TRASFERIMENTI FINANZIARI – IRREGOLARITÀ

***Conseil constitutionnel*, decisione n. 2019-779/780 QPC del 10 maggio 2019, *M. Hendrik A. et autre*, in tema di ammende per mancate o insufficienti informazioni concernenti trasferimenti internazionali di denaro**

13/05/2019

Il *Conseil constitutionnel* è stato adito dalla *Cour de cassation*, che ha sollevato una questione prioritaria di costituzionalità avente ad oggetto il paragrafo I dell'articolo L. 152-4 del Codice monetario e finanziario, come modificato dalla legge n. 2016-731 del 3 giugno 2016, sul rafforzamento della lotta al crimine organizzato, al terrorismo ed al loro finanziamento e sul miglioramento dell'efficacia e delle garanzie della procedura penale.

L'art. L. 152-1 del Codice impone alle persone fisiche di dichiarare i trasferimenti di capitali provenienti da o destinati a uno Stato membro dell'Unione europea il cui importo sia uguale o superiore a 10.000 euro e che siano realizzati senza l'intermediazione di una agenzia di credito o di un organismo o un servizio autorizzato a svolgere operazioni bancarie. Tale attività non può comunque essere eseguita qualora le informazioni riunite siano scorrette o incomplete o qualora le somme in questione siano superiori a 50.000 euro e la dichiarazione non sia accompagnata da documenti la cui produzione permetta di giustificare la loro provenienza. Le disposizioni contestate sanzionano il mancato soddisfacimento di tale obbligo di dichiarazione con una ammenda proporzionale fissata alla metà dell'importo delle somme sulle quali sia stata rilevata l'infrazione o la tentata infrazione.

I ricorrenti nel giudizio *a quo* sostenevano che tali disposizioni violassero il principio di proporzionalità delle pene.

Il *Conseil constitutionnel* ha sottolineato che tale obbligo ha come obiettivo di garantire l'efficacia della sorveglianza da parte dell'amministrazione dei movimenti finanziari internazionali¹. Adottando le disposizioni contestate, il legislatore ha inteso lottare contro il riciclaggio di capitali, la frode fiscale e i

¹ La decisione è reperibile *on line* alla pagina https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2019779_780qpc/2019779_780qpc.pdf.

movimenti finanziari legati a somme di origine fraudolenta. Ha, quindi, perseguito l'obiettivo di valore costituzionale di lotta alla frode e all'evasione fiscale, nonché quello di salvaguardia dell'ordine pubblico.

Il *Conseil* ha poi considerato che il legislatore ha previsto una sanzione che non è manifestamente sproporzionata rispetto alla gravità del reato.

Da tali rilievi, si è dedotta la conformità alla Costituzione delle disposizioni contestate.

Céline Torrisi

FRANCIA

AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA – SANZIONI DISCIPLINARI

***Conseil constitutionnel*, decisione n. 2019-781 QPC
del 10 maggio 2019, *M. Grégory M.*, in merito alle sanzioni
disciplinari nei confronti dei funzionari dei servizi
decentrati dell'amministrazione penitenziaria**

13/05/2019

Il *Conseil constitutionnel* è stato adito dal *Conseil d'État*, che ha sollevato una questione prioritaria di costituzionalità avente ad oggetto l'art. 3 dell'*ordonnance* n. 58-696 del 6 agosto 1958, sullo statuto speciale dei funzionari dei servizi decentrati dell'amministrazione penitenziaria, come modificato dalla legge n. 92-125 del 6 febbraio 1992, sull'amministrazione territoriale della Repubblica.

Le disposizioni contestate vietavano qualunque cessazione autonoma dal servizio e qualunque atto collettivo di indisciplina da parte del personale dei servizi decentrati dell'amministrazione penitenziaria e stabilivano che, qualora tali comportamenti si fossero sostanziati in fatti idonei a violare l'ordine pubblico, potessero essere sanzionati a livello disciplinare.

Il ricorrente nel giudizio *a quo* sosteneva che tali disposizioni violassero il diritto di difesa, giacché impedivano all'appartenente ai servizi decentrati di polizia penitenziaria, perseguito a titolo disciplinare per aver violato il divieto di sciopero, di godere del beneficio delle garanzie disciplinari. Tali disposizioni avrebbero violato anche il principio di legalità dei reati e delle pene.

Il *Conseil constitutionnel* ha considerato che, prevedendo che la sanzione disciplinare potesse essere irrogata senza le garanzie disciplinari, il legislatore avesse violato il principio del contraddittorio.

Ha, quindi, dichiarato le disposizioni contestate contrarie alla Costituzione¹.

Céline Torrisi

¹ La decisione è reperibile *on line* alla pagina https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2019781qpc/2019781qpc.pdf.

FRANCIA

PRIVATIZZAZIONI – AEROPORTI DI PARIGI

Gli interventi del *Conseil constitutionnel* sulla privatizzazione della società *Aéroports de Paris*

20/05/2019

1. La privatizzazione della società *Aéroports de Paris* (ADP)

La società di gestione aeroportuale ADP possiede i più importanti aeroporti francesi, tra i quali i tre aeroporti parigini Roissy-Charles-de-Gaulle, Orly e Paris-Le Bourget, nonché una decina di altri aeroporti. Alla data della sua creazione, nel 1945, la società era interamente pubblica. Nel 2005, però, l'*établissement public* è stato trasformato in una società per azioni e, successivamente, nel 2006, nell'ambito di una serie di privatizzazioni, è stata quotata in borsa. Ad oggi, lo Stato detiene il 50,6% del capitale.

L'11 aprile 2019, il Parlamento ha votato in via definitiva il progetto di legge sul piano di azione per la crescita e la trasformazione delle imprese, c.d. *loi PACTE*, che prevede la totale privatizzazione di varie società tra le quali il gruppo ADP, *La Française des Jeux* e *Engie*, sopprimendo l'obbligo, per lo Stato, di detenere la maggioranza delle azioni delle suddette società¹. Il 16 aprile 2019, nell'ambito di quattro ricorsi in via preventiva, oltre sessanta deputati e oltre sessanta senatori hanno impugnato la legge sulla crescita e sulla trasformazione delle imprese.

In parallelo, qualche giorno prima, il 9 aprile 2019, attraverso un inedito accordo politico, 248 parlamentari, di varie estrazioni politiche (socialisti, comunisti, *La France Insoumise* e *Les Républicains*) hanno avviato, per la prima volta dalla sua creazione², la procedura per l'organizzazione di un *réferendum*

¹ Tale legge, che si inserisce nel più ampio progetto di riforme economiche attuato dal Governo, ha come obiettivo di dare alle imprese i mezzi per innovare, trasformarsi, crescere e creare posti di lavoro. Per maggiori informazioni si rinvia alla pagina *web* del Ministero dell'economia dedicata a tale legge, <https://www.economie.gouv.fr/plan-entreprises-pacte>, nonché al *dossier législatif* reperibile *on line* alla pagina http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/alt/Croissance_transformation_des_entreprises.

² Il *référendum d'initiative partagée* è stato introdotto con la legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008, legge di modernizzazione delle istituzioni della V Repubblica, che ha modificato l'art. 11 della Costituzione. Tuttavia, la legge organica necessaria alla sua applicazione è entrata in vigore solo il 1° febbraio 2015. Prima di tale riforma, solo il Presidente della Repubblica, su proposta del Governo o delle due Assemblee, poteva organizzare un *referendum*.

d'initiative partagée (d'ora in avanti, RIP) contro la privatizzazione di ADP. Come previsto dall'art. 11 della Costituzione, che disciplina tale procedura, i parlamentari hanno depositato una proposta di legge volta ad affermare, mediante *referendum*, la qualità di servizio pubblico nazionale degli aeroporti di Paris-Charles-de-Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget. Tale proposta di legge è stata sottoposta al *Conseil constitutionnel*, il quale doveva esaminare che fossero integrate le condizioni per poter avviare la procedura referendaria.

2. La decisione n. 2019-1 RIP del 9 maggio 2019

In data 10 aprile 2019, il *Conseil constitutionnel* è stato adito dal presidente dell'*Assemblée nationale*, in applicazione del quarto comma dell'art. 11 e del primo comma dell'art. 61 della Costituzione. I giudici dovevano verificare che la proposta di legge fosse stata depositata da almeno un quinto dei membri del Parlamento; che l'oggetto della legge rispettasse le condizioni poste dal primo e dal sesto comma dell'art. 11 della Costituzione, ovvero che vertesse sull'organizzazione dei poteri pubblici, sulle riforme relative alla politica economica, sociale o ambientale della nazione e ai servizi pubblici che vi concorrono, o che mirasse ad autorizzare la ratifica di un trattato che, senza essere contrario alla Costituzione, avesse conseguenze sul funzionamento delle istituzioni; infine, che nessuna disposizione della proposta di legge fosse contraria al testo costituzionale e che non avesse come oggetto l'abrogazione di una disposizione legislativa promulgata da meno di un anno³.

Con la decisione n. 2019-1 RIP del 9 maggio 2019⁴, il *Conseil constitutionnel* ha dichiarato la proposta di legge conforme alla Costituzione. Nello specifico, ha stabilito che, alla data di registrazione della *saisine*, la proposta di legge non aveva come oggetto quello di abrogare una disposizione promulgata da meno di un anno, dato che la c.d. *loi Pacte*, deferita al *Conseil constitutionnel* in data 16 aprile, non era stata ancora promulgata.

Per l'organizzazione del *referendum*, si dovrà ora ottenere il sostegno del 10% degli elettori, entro nove mesi. Anche se tutte le firme saranno raccolte, il Presidente della Repubblica potrà convocare il *referendum* a condizione che nessun testo sullo stesso oggetto sia stato esaminato dalle assemblee entro sei mesi.

³ Per giudicare della validità di una richiesta di organizzazione di un RIP, va presa in considerazione la data di registrazione dell'iniziativa referendaria (v. la decisione n. 2013-681 DC del 5 dicembre 2013).

⁴ La decisione è reperibile *on line* alla pagina https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/20191rip/20191rip.pdf.

3. La decisione n. 2019-781 DC del 16 maggio 2019, *Legge sulla crescita e la trasformazione delle imprese*

Con la decisione n. 2019-781 DC del 16 maggio 2019⁵, il *Conseil constitutionnel* ha dichiarato conformi alla Costituzione le disposizioni che autorizzano la privatizzazione delle società ADP e *La Française des jeux*, ma ha censurato 24 articoli per motivi procedurali.

– *Sugli artt. 131-136*

I ricorrenti sostenevano che le disposizioni che autorizzavano la completa privatizzazione della società ADP violassero il nono comma del Preambolo della Costituzione del 1946, che impedisce la privatizzazione di una impresa che costituisca un monopolio di fatto o un servizio pubblico nazionale. Il *Conseil constitutionnel* ha respinto tale doglianza sottolineando che, se il gruppo ADP è incaricato, a titolo esclusivo, di gestire vari aerodromi civili siti nell'Ile-de-France, esistono, comunque, sul territorio francese, altri aerodromi di interesse nazionale o internazionale. Inoltre, se tale società domina ampiamente il settore aeroportuale francese, è comunque in concorrenza crescente con i principali aeroporti regionali, nonché con le grandi piattaforme europee di corrispondenze aeroportuali. Infine, i giudici hanno rilevato che il mercato del trasporto sul quale ADP esercita la sua attività include collegamenti per i quali si possono utilizzare altre modalità di trasporto. Di conseguenza, ADP è, per alcune tratte, in concorrenza con il trasporto stradale e con il trasporto ferroviario.

Per quanto riguarda l'esistenza di un servizio pubblico nazionale, il *Conseil constitutionnel* ha ricordato la sua giurisprudenza consolidata, in applicazione della quale, se la necessità di alcuni servizi pubblici discende da principi o regole di valore costituzionale, la determinazione delle altre attività alle quali possa essere conferita la qualifica di *service public national* è di competenza del legislatore o del potere regolamentare.

Fondandosi sul ragionamento sviluppato nella decisione n. 2019-1 RIP del 9 maggio 2019, i giudici hanno stabilito che la gestione degli aerodromi di Paris-Charles-de-Gaulle, Paris-Orly e Paris-Le Bourget non costituisca un servizio pubblico nazionale la cui necessità discendesse da principi o valori costituzionali. Il *Conseil* ha poi ricordato che, allo stato attuale della legislazione, nessuna disposizione attualmente in vigore conferisce alla società *Aéroports de Paris* la natura di servizio pubblico nazionale e che, come sancito dal Codice dei trasporti, lo Stato è competente per creare e gestire aerodromi di interesse nazionale o

⁵ La decisione è reperibile *on line* alla pagina https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2019781dc/2019781dc.pdf.

internazionale, il cui elenco, stilato da un decreto adottato previo parere del *Conseil d'État*, contiene, attualmente, diversi aeroporti siti in varie regioni. Di conseguenza, il legislatore non ha inteso affidare solo alla società ADP la gestione di un *service public aéroportuaire à caractère national*.

Il *Conseil* ha, quindi, concluso nel senso che la società ADP non presenta, ad oggi, le caratteristiche di un servizio pubblico nazionale ai sensi del nono comma del Preambolo della Costituzione del 1946. Per questi motivi, il *Conseil constitutionnel* ha stabilito che tali disposizioni non impediscono il trasferimento della maggioranza del capitale della società ADP verso il settore privato.

– Sull'art. 137

L'art. 137 autorizza il trasferimento, verso il settore privato, della maggioranza del capitale della società *La Française des jeux*. Il *Conseil constitutionnel* ha considerato che, se le disposizioni contestate conferiscono a tale società diritti esclusivi per i giochi di lotteria commercializzati negli esercizi commerciali e *on line*, nonché per i giochi di scommesse sportive proposte negli esercizi commerciali, tali diritti non conferiscono a *La Française des jeux* un monopolio di fatto in seno al settore dei giochi di denaro e di azzardo, che comprende anche le scommesse ippiche, i giochi di casinò e le scommesse sportive *on line*. Inoltre, se *La Française des jeux* propone, in concorrenza con altri operatori, scommesse sportive e giochi di poker *on line*, tali attività, aggiunte a quelle dei suoi diritti esclusivi, non le conferiscono nemmeno una preponderanza tale da costituire un monopolio di fatto in seno al settore dei giochi di denaro e di azzardo.

In risposta all'asserita violazione dell'undicesimo comma del Preambolo della Costituzione del 1946, che tutela il diritto alla salute, il *Conseil constitutionnel* ha rilevato che la privatizzazione de *La Française des jeux* non implica che essa non venga sottoposta alla disciplina in materia di giochi di denaro e di azzardo, sancita dalla legge del 12 maggio 2010 sull'apertura alla concorrenza e sulla disciplina dei giochi di denaro e di azzardo *on line*, che ha come oggetto di limitare e di inquadrare l'offerta e il consumo dei giochi e di controllarne la gestione al fine di prevenire il gioco eccessivo o patologico e di proteggere i minori.

4. Il dibattito suscitato dalle decisioni rese dal *Conseil constitutionnel*

Le decisioni rese dal *Conseil constitutionnel* sulla questione della privatizzazione del gruppo ADP hanno suscitato un dibattito a livello sia politico che giuridico che ha portato il Presidente del *Conseil constitutionnel*, Laurent

Fabius, a esprimersi in un comunicato stampa⁶ pubblicato sul sito del *Conseil* in data 16 maggio (v. *infra*, par. 5).

All'indomani della decisione sulla proposta di legge sul RIP, il Governo ha espresso una certa preoccupazione, affermando che “se, ogni volta che la maggioranza vota una legge, 185 parlamentari potessero ritardare la sua applicazione di più di nove mesi, questo creerebbe una situazione pericolosa per la condotta dell'azione pubblica”⁷.

A livello giuridico, Olivier Duhamel⁸ e Nicolas Molfessis⁹ hanno dichiarato, in una *tribune* pubblicata il 15 maggio sul quotidiano *Le Monde*¹⁰, che il *Conseil constitutionnel* avrebbe commesso un errore giuridico e politico. A parere degli studiosi, depositando la proposta di legge sul *referendum* il giorno prima dell'ultimo voto per l'adozione della legge c.d. *PACTE*, i parlamentari avrebbero sviato la procedura sancita all'art. 11 della Costituzione. Tale motivo sarebbe stato sufficiente per dichiarare l'incostituzionalità della proposta di legge. A livello politico, invece, le decisioni del *Conseil* avrebbero creato una tensione tra due espressioni della sovranità nazionale: la democrazia rappresentativa, per un verso, espressa nella legge *PACTE*, e la democrazia partecipativa, per l'altro verso, incarnata dal progetto di *referendum*. Per risolvere questa asserita *impasse* politico-giuridica, chiedevano al *Conseil* di affermare, nella decisione DC sulla legge *PACTE*, che la promulgazione del testo interrompesse la procedura referendaria. In tal modo, si sarebbe rispettato sia l'*esprit* che la lettera dell'art. 11 della Costituzione.

Altre due figure importanti del mondo accademico, P. Cassia¹¹ e P. Weil¹² hanno espresso un avviso contrario, in un articolo intitolato “Su ADP, il *Conseil constitutionnel* non ha commesso alcun errore” pubblicato il 17 maggio ancora su *Le Monde*¹³.

⁶ Il comunicato stampa è reperibile *on line* alla pagina <https://www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/communique/communique-de-laurent-fabius-president-du-conseil-constitutionnel>.

⁷ Secondo le parole che il Primo Ministro avrebbe dichiarato all'AFP.

⁸ Professore emerito di diritto pubblico.

⁹ Professore di diritto privato presso l'università Panthéon-Assas.

¹⁰ O. DUHAMEL – N. MOLFESSIS, ADP : “Avec le RIP, le Conseil constitutionnel joue avec le feu”, in *Le Monde*, 15 maggio 2019.

¹¹ Professore di diritto pubblico all'università Paris I Sorbonne.

¹² Storico, specialista delle questioni di immigrazione e cittadinanza.

¹³ P. CASSIA – P. WEIL, *Sur ADP, le Conseil constitutionnel n'a commis aucune erreur*, in *Le Monde*, 17 maggio 2019.

5. Il comunicato stampa del Presidente del *Conseil constitutionnel* Laurent Fabius

Nel comunicato stampa del 16 maggio, il Presidente del *Conseil constitutionnel* ha fatto due osservazioni in merito alle decisioni oggetto di dibattito.

Ha ricordato, *in primis*, che il *Conseil constitutionnel* ha come compito quello di giudicare la conformità (o meno) delle leggi alla Costituzione e non quello di pronunciarsi sull'opportunità politica del testo sottoposto al suo esame.

Ha poi affermato che le disposizioni dell'art. 11 della Costituzione sono perfettamente chiare e, dopo averle enunciate, ha ribadito che la proposta di legge sul *referendum* d'iniziativa condivisa rispondesse perfettamente ai criteri stabiliti dalla Costituzione. Ha insistito sul fatto che, alla data della *saisine* del *Conseil* in merito al progetto di legge sul RIP, la legge sull'eventuale privatizzazione del gruppo ADP non era stata ancora votata (anche se mancava poco tempo al voto), né, ovviamente, promulgata. Ha concluso sul punto affermando che, a prescindere del fatto che si sia favorevoli o meno a tali disposizioni, così erano redatte.

Ha proseguito ribadendo che ci fosse piena coerenza tra le due decisioni, in quanto la prima si inseriva in una procedura che, qualora andasse a buon fine, avrebbe consentito di dichiarare ADP servizio pubblico nazionale, mentre la seconda stabiliva che, non essendo ADP, ad oggi, un servizio pubblico nazionale né tantomeno un monopolio di fatto, la giurisprudenza del *Conseil* consente giuridicamente la sua privatizzazione.

Laurent Fabius ha concluso dichiarando che, se si può riflettere e, quindi, criticare, le modalità con le quali è stata pensata la procedura di avvio del RIP – procedura che, riconosce il Presidente, può certamente rendere più difficile la privatizzazione di ADP – nessuno può ignorare la lettera della Costituzione, né quella della legge organica, che il *Conseil* ha il compito di fare rispettare.

Céline Torrisi

FRANCIA

ELEZIONI PRESIDENZIALI – SPESE PER LA CAMPAGNA ELETTORALE

***Conseil constitutionnel*, decisione n. 2019-783 QPC del 17 maggio 2019, *M. Nicolas S.*, sul superamento del tetto stabilito per le spese della campagna elettorale da parte di un candidato all'elezione presidenziale**

20/05/2019

Il *Conseil constitutionnel* è stato adito dalla *Cour de cassation*, che ha sollevato una questione prioritaria di costituzionalità avente ad oggetto il terzo comma del par. I dell'art. L. 113-1 del Codice elettorale, e l'art. 3 della legge n. 62-1292 del 6 novembre 1962 sull'elezione del Presidente della Repubblica a suffragio universale.

La prima disposizione contestata stabilisce che viene punito con un'ammenda di 3.750 euro e/o con un anno di carcere il candidato, in caso di scrutinio uninominale, o il capolista che oltrepassi il tetto delle spese elettorali, determinato in applicazione dell'art. L. 52-11 del Codice elettorale. L'art. 3 della legge n. 62-1292 del 6 novembre 1962 stabilisce, invece, l'obbligo, per i candidati all'elezione presidenziale, di rispettare, nel corso della campagna elettorale, il tetto fisato per le spese elettorali. Qualora la Commissione nazionale dei conti di campagna e dei finanziamenti politici constati che un candidato abbia sorpassato tale tetto, lo condanna a versare al *Trésor public* una somma uguale all'importo speso oltre la soglia stabilita per legge. L'interessato può impugnare tale decisione dinanzi al *Conseil constitutionnel*.

Il ricorrente nel giudizio *a quo* sosteneva che tali disposizioni violassero il principio del *ne bis in idem* e quello di necessità e di proporzionalità delle pene, nella misura in cui avrebbero consentito di avviare un procedimento penale e, quindi, potenzialmente, di irrogare sanzioni penali nei confronti dei candidati all'elezione presidenziale che fossero già stati sanzionati, a livello finanziario, per fatti identici, da parte della Commissione nazionale dei conti di campagna e dei finanziamenti politici e, in caso di ricorso, da parte del *Conseil constitutionnel*.

Dopo aver stabilito che le disposizioni contestate tendono a reprimere gli stessi fatti, il *Conseil constitutionnel* ha ricordato che la sanzione finanziaria irrogata dalla Commissione interviene in seguito all'esame, da parte della medesima e sotto il controllo del *Conseil constitutionnel*, dei conti di campagna di ciascun candidato all'elezione presidenziale. Al riguardo, ha considerato che, conferendo

una natura sistematica a tale sanzione e prevedendo che il suo importo sia uguale a quello speso oltre la soglia, il legislatore ha inteso garantire il buon andamento dell'elezione del Presidente della Repubblica e, in particolare, il principio di uguaglianza tra i candidati nel corso della campagna elettorale. Prevedendo una repressione penale per gli stessi fatti, che esige la presenza di un elemento intenzionale e consente di tenere conto delle circostanze del reato e di adattare la severità della pena alla gravità dei fatti, il legislatore ha invece inteso sanzionare gli eventuali inadempimenti all'obbligo di probità dei candidati e degli eletti.

Il *Conseil constitutionnel* ha rilevato che la sanzione pronunciata dalla Commissione nazionale dei conti di campagna e dei finanziamenti politici è una sanzione finanziaria, rigorosamente pari all'importo del superamento constatato. Ha, quindi, una natura affatto giuridica diversa dalla pena detentiva prevista dal candidato perseguito per il reato di superamento del tetto delle spese elettorali.

Sulla scorta di queste considerazioni, si è considerato che le pene previste dalle disposizioni contestate riguardino discipline che proteggono interessi sociali distinti, con fini sanzionatori di natura diversa. Si è quindi esclusa la violazione del principio di necessità e di proporzionalità delle pene e, implicitamente, quella del *ne bis in idem*.

Il *Conseil constitutionnel*, ha, quindi, dichiarato le disposizioni contestate conformi alla Costituzione¹.

Céline Torrisi

¹ La decisione è reperibile *on line* alla pagina https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2019783qpc/2019783qpc.pdf.

STATI UNITI

INTERRUZIONE VOLONTARIA DELLA GRAVIDANZA – LIMITI

Alabama Human Life Protection Act: introdotta una normativa estremamente restrittiva in materia di interruzione volontaria della gravidanza

21/05/2019

Il 15 maggio 2019, Kay Ivey, la Governatrice dello Stato dell'Alabama, ha promulgato l'*Alabama Human Life Protection Act*¹, la cui disciplina reca, nel quadro statunitense, il divieto ad oggi più rigido nei confronti della pratica abortiva².

La legge dovrebbe entrare in vigore nel novembre 2019; al momento, continua quindi ad applicarsi la normativa precedente³.

La nuova legge prevede che l'esecuzione di un aborto illegale rende il medico colpevole di una *felony*, ovvero di un reato grave, che comporta una pena del massimo di 99 anni di reclusione.

Non si prevede, invece, alcuna responsabilità penale a carico della donna che abortisce. L'interruzione della gravidanza è permessa, però, solo in caso di grave rischio per la salute della donna: dando luogo a forti polemiche, si è eliminata la

¹ Il testo della legge, l'*House Bill 314*, è reperibile *on line* alla pagina <https://legiscan.com/AL/text/HB314/2019>.

² A. NORTH, *Alabama just passed a near-total ban on abortion*, in *Vox.com*, 15 maggio 2019, <https://www.vox.com/2019/5/14/18623474/alabama-abortion-kay-ivey-roe-v-wade>.

³ Normativa che prevede l'obbligo di sottoporsi a consulenza psicologica e di attendere 48 ore prima di abortire. Le minorenni devono ottenere il consenso dei genitori. L'aborto oltre le 20 settimane di gravidanza non è permesso a meno che ciò non sia necessario per impedire la morte della madre o una lesione sostanziale ed irreversibile di una importante funzione corporea; in questi casi, è comunque necessario ottenere un secondo parere medico. Inoltre, vi sono solamente tre cliniche che offrono servizi di aborto nello Stato. V. HENRY J KAISER FAMILY FOUNDATION, *States with Gestational Limits for Abortion*, <https://www.kff.org/womens-health-policy/state-indicator/gestational-limit-abortions/?current> *Timeframe=0&sortModel=%7B%22colId%22:%22Location%22,%22sort%22:%22asc%22%7D*, aggiornato al 1° gennaio 2019; C. BETHEA, *In Alabama and Georgia, Republicans Move to Bar Abortion, and Women Look for Options While They Can*, in *The New Yorker*, 15 maggio 2019, <https://www.newyorker.com/news/news-desk/in-alabama-and-georgia-republicans-move-to-bar-abortion-and-women-look-for-options-while-they-can>.

possibilità di abortire in caso di gravidanza conseguente a violenza sessuale o incesto.

Tale normativa – approvata dal Senato dell’Alabama con 25 voti contro 6 e dalla *House* statale con 74 voti contro 3 – è stata emessa sulla scia di diversi cc.dd. *heartbeat bills* approvati da Stati a maggioranza repubblicana: trattasi di disegni di legge volti a vietare l’aborto non appena sia discernibile il battito fetale (anche a sei settimane di gravidanza)⁴.

I sostenitori della legge hanno dichiarato che essa ha fundamentalmente lo scopo di dare luogo a un contenzioso giudiziale che, se in primo luogo probabilmente porterà all’emanazione di un’ingiunzione giudiziale contro l’entrata in vigore della legge, potrebbe poi portare ad investire la Corte suprema federale, consentendole così – questo l’auspicio – di superare il principio posto nella sentenza *Roe v. Wade*, del 1973, secondo cui la *Due Process Clause* del XIV Emendamento dà un diritto fondamentale alla *privacy* che tutela il diritto di una donna incinta a poter abortire⁵.

Le probabilità che ciò accada non sono del tutto chiare: da un lato, la Corte stessa ha indicato di favorire un approccio graduale nella trattazione della sentenza *Roe*⁶ e Brett Kavanaugh, il secondo *Justice* nominato dal Presidente Trump, e quinto componente “conservatore” nel collegio dei nove, ha dichiarato nell’udienza per la sua conferma da parte del Senato federale che riconosce una importanza assoluta al principio dello *stare decisis* (e pertanto al precedente giurisprudenziale *Roe*)⁷; dall’altro lato, però, circa una decina di cause relative

⁴ La misura approvata in Georgia, in particolare, è stata redatta in maniera tale da non escludere la responsabilità penale delle donne che cerchino di abortire o, addirittura, che soffrano un aborto spontaneo. Per una breve panoramica, v. A. NORTH – C. KIM, *The “heartbeat” bills that could ban almost all abortions, explained*, in *Vox.com*, 9 maggio 2019, <https://www.vox.com/policy-and-politics/2019/4/19/18412384/georgia-abortion-heartbeat-bill-ohio-2019-iowa>; M. SALAM, *The Race to Limit Abortion Access*, in *The New York Times*, 10 maggio 2019, <https://www.nytimes.com/2019/05/10/us/abortion-laws-alabama-georgia.html>. Traccia la recente rapida ascesa dei movimenti *pro-life*, invece, S. TAVERNISE, *How Banning Abortion in the Early Weeks of Pregnancy Suddenly Became Mainstream*, in *The New York Times*, 18 maggio 2019, <https://www.nytimes.com/2019/04/18/us/ohio-abortion-heartbeat-bill.html?searchResultPosition=4>.

⁵ 410 U.S. 113 (1973).

⁶ A. LIPTAK, *Alabama Aims Squarely at Roe, but the Supreme Court May Prefer Glancing Blows*, in *The New York Times*, 15 maggio 2019, <https://www.nytimes.com/2019/05/15/us/politics/supreme-court-abortion.html?searchResultPosition=10>.

⁷ Si segnala, però, che, di recente, lo stesso Kavanaugh ha aderito ad una *opinion* redatta dal giudice conservatore Clarence Thomas, secondo cui il precedente giurisprudenziale può essere rovesciato se la maggioranza attuale dei giudici della Corte lo ritenga una interpretazione errata dei

all'interruzione volontaria della gravidanza saranno prossimamente sottoposte alla Corte, ciò che aumenta le probabilità che le tutele approntate nella sentenza *Roe* vengano indebolite.

Può essere interessante notare che il Presidente Donald Trump, che pure aveva fatto della posizione *pro-life* un elemento-chiave del proprio programma elettorale, nonché diversi altri esponenti di spicco del Partito repubblicano, hanno preso le distanze dalla misura approvata in Alabama, dichiarando di sostenere le eccezioni volte a tutelare la salute della donna e le vittime di stupro ed incesto⁸.

L'aborto ha dato luogo, soprattutto a partire dalla sentenza *Roe*, ad un dibattito molto intenso, fortemente connotato da opinioni ideologiche. È presumibile che il tema avrà un peso significativo anche nella campagna per le prossime elezioni presidenziali del 2020. La diversità di approcci ha, anche da ultimo dato luogo ad iniziative di ispirazione opposta. Per un verso, diversi Stati a maggioranza repubblicana hanno adottato norme assai restrittive, mentre, nel febbraio 2019, l'amministrazione Trump ha adottato norme volte a vietare il finanziamento di organizzazioni abortiste⁹. Sul versante opposto, lo scorso gennaio, lo Stato di New York ha approvato il *Reproductive Health Act*, che amplia in maniera significativa le possibilità di aborto nel territorio, proprio per far fronte all'eventualità che le tutele federali per l'aborto possano venire meno¹⁰. Inoltre, in reazione alle paventate compressioni del diritto di abortire, i rappresentanti del Partito democratico (e, soprattutto, i suoi candidati alle presidenziali) hanno già

precetti costituzionali. J. TOOBIN, *The Abortion Fight and the Pretense of Precedent*, in *The New Yorker*, 19 maggio 2019, <https://www.newyorker.com/magazine/2019/05/27/the-abortion-fight-and-the-pretense-of-precedent>.

⁸ A. GOLDSTEIN – S.M. KIM, *Trump, Republicans distance themselves from Alabama abortion law*, in *The Washington Post*, 19 maggio 2019, https://www.washingtonpost.com/national/health-science/trump-republicans-distance-themselves-from-alabama-abortion-law/2019/05/19/d44036d8-7a3f-11e9-8bb7-0fc796cf2ec0_story.html?utm_term=.f815f9fabb89.

⁹ V. la segnalazione intitolata "L'amministrazione Trump vieta il finanziamento di organizzazioni abortiste", a cura dell'Area di diritto comparato, del 25 febbraio 2019. Peraltro, la misura è stata oggetto di una ingiunzione ad opera della corte distrettuale dello stato del Washington: P. BELLUCK, *Judge Temporarily Blocks Trump Rule on Abortion Referrals*, in *The New York Times*, 25 aprile 2019, <https://www.nytimes.com/2019/04/25/science/title-x-injunction-abortion-referrals.html?searchResultPosition=13>.

¹⁰ In particolare, il *Reproductive Health Act* trasferisce la disciplina dell'aborto dal Codice penale dello Stato di New York alla regolamentazione della salute pubblica; stabilisce che l'aborto possa essere eseguito, non solo dai medici ma da qualunque professionista sanitario autorizzato, se il novero dei trattamenti da essi prestati può ricomprendere l'interruzione di gravidanza; e legalizza l'aborto dopo le 24 settimane di gravidanza nei casi in cui ciò vada a tutelare la salute della donna oppure il feto sia destinato a non nascere sano. Per il testo della legge, v. <https://legislation.nysenate.gov/pdf/bills/2019/S240>.

annunciato che opporranno una dura resistenza nei confronti delle iniziative antiabortiste¹¹, anche in base agli studi secondo cui i divieti contro l'aborto penalizzerebbero soprattutto le donne appartenenti a minoranze razziali ed agli strati più deboli della società¹².

Sarah Pasetto

¹¹ M. ASTOR, *After Alabama Abortion Law, 3 Democrats Propose a New Strategy*, in *The New York Times*, 17 maggio 2019, <https://www.nytimes.com/2019/05/17/us/politics/alabama-abortion-law-democrats-roe.html?search=ResultPosition=6>.

¹² R. BRACEY SHERMAN, *Recent abortion bans will impact poor people and people of color most*, in *Vox.com*, 18 maggio 2019, <https://www.vox.com/first-person/2019/5/18/18630514/missouri-alabama-abortion-ban-2019-racism>.

FRANCIA

GIUDIZIO SULLE LEGGI IN VIA PREVENTIVA – INTERVENTI

Il *Conseil constitutionnel* decide di pubblicare i contributi di soggetti non qualificati nell'ambito del giudizio sulle leggi in via preventiva

27/05/2019

Dal 1983, sono pubblicate i testi dei ricorsi che sono all'origine delle decisioni rese nell'ambito del giudizio sulle legge in via preventiva e, dal 1995, la pubblicazione è estesa anche alle osservazioni formulate dal Governo. Nel mese di febbraio 2017, il *Conseil constitutionnel* ha deciso di rendere pubblico, sul suo sito *internet*, l'elenco delle osservazioni pervenute da altri soggetti, non qualificati (contributi che nel gergo vengono definiti le cc.dd. "*portes étroites*").

In un comunicato stampa del 24 maggio 2019¹, il *Conseil constitutionnel* ha dichiarato di aver deciso di pubblicare non solo l'elenco di tali contributi, ma anche il loro contenuto. Essi saranno consultabili nel *dossier* allegato alle decisioni. L'unica riserva riguarderà i documenti di natura oscena o ingiuriosa. Il *Conseil constitutionnel* ha precisato che, come avvenuto fino ad adesso, non si considererà tenuto a rispondere ai contributi che non siano di natura procedurale.

Céline Torrisi

¹ Il comunicato stampa è reperibile *on line* alla pagina <https://www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/communiquel-le-conseil-constitutionnel-rendra-desormais-publiques-les-contributions-exterieures-qu-il-recoit>.

FRANCIA

PRESCRIZIONE PENALE – REATI CONTINUATI

***Conseil constitutionnel*, decisione n. 2019-785 QPC del 24 maggio 2019, *M. Mario S.*, in tema di decorrenza della prescrizione dell'azione penale**

27/05/2019

Con decreto del 21 agosto 2018, il Primo ministro aveva concesso l'extradizione verso l'Argentina dell'ex agente di polizia Mario Sandoval, perseguito per tortura, privazione illegale della libertà e crimini contro l'umanità, commessi, durante la dittatura (1976-1983), nei confronti di Hernan Abriata, il cui corpo non era mai stato ritrovato. Residente in Francia dal 1985, Sandoval era stato naturalizzato francese nel 1997.

Il decreto di estradizione era stato impugnato dinanzi al *Conseil d'Etat*; nell'ambito del giudizio instauratosi era stata sollevata una QPC avente ad oggetto il 5° comma dell'art. 696-4¹ e l'art. 7 del Codice di procedura penale (d'ora innanzi, c.p.p.). La QPC trasmessa al *Conseil constitutionnel* verteva solo sulle disposizioni dell'art. 7 c.p.p.

Le disposizioni contestate stabiliscono che il termine della prescrizione dell'azione penale in materia di crimini (cioè, reati puniti con una pena minima di 15 anni di reclusione) inizia a decorrere dal giorno della commissione del crimine. Inoltre, secondo la giurisprudenza consolidata della *Cour de cassation*, la prescrizione dei reati c.d. *continus*, ovvero i reati per i quali l'elemento materiale si protrae nel tempo mediante la reiterazione dolosa della volontà dell'autore, inizia a decorrere solo dal giorno in cui i loro atti costitutivi e i loro effetti siano terminati.

Il ricorrente nel giudizio *a quo* contestava la costituzionalità di tali disposizioni e l'interpretazione data dalla *Cour de cassation*, secondo cui un reato c.d. *continu* è imprescrittibile nel caso in cui la parte perseguita non riesca a dimostrare che il reato o i suoi effetti siano cessati. Chiedeva, inoltre, il riconoscimento di un nuovo principio fondamentale riconosciuto dalle leggi della Repubblica (d'ora in avanti,

¹ Il 5° comma dell'art. 696-4, vieta, in assenza di convenzione di estradizione tra la Francia ed il paese richiedente alla data della richiesta di estradizione (il trattato di estradizione tra la Repubblica francese et la Repubblica argentina è stato ratificato il 17 luglio 2015 con il decreto n. 2015-879 del 17 luglio 2015) di estradare un soggetto per fatti prescritti secondo la legge dello Stato richiedente o secondo la legge francese.

PFRLR) consistente nell'obbligo, per il legislatore, di prevedere un termine di prescrizione dell'azione penale per i reati che per loro natura non siano imprescrittibili. A parere del ricorrente, le disposizioni contestate violavano, per un verso, il PFRLR di cui si chiedeva il riconoscimento e, per altro verso, il principio di uguaglianza davanti alla legge, giacché tali disposizioni creavano una differenza di trattamento tra le regole di prescrizione applicabili ai reati c.d. istantanei e quelle che disciplinano i reati c.d. *continus*, il cui termine non possa essere determinato con certezza. Si asseriva, inoltre, una violazione delle esigenze di necessità e di proporzionalità delle pene e della presunzione di innocenza, in particolare perché, per poter invocare la prescrizione del reato, si pone a carico dell'imputato la necessità di dimostrare l'estinzione del reato, invertendo, così, l'onere della prova. Inoltre, dal punto di vista del diritto di difesa e del principio di certezza del diritto, il decorso del tempo non permetteva la ricerca delle prove necessarie per la difesa.

Nella decisione, il *Conseil constitutionnel* non ha riconosciuto l'esistenza di un nuovo PFRLR, ma ha consacrato un nuovo principio costituzionale² secondo il quale, in materia penale, spetta al legislatore, al fine di tenere conto delle conseguenze legate al decorrere del tempo, stabilire le regole relative alla prescrizione dell'azione penale che non siano manifestamente inadeguate alla natura o alla gravità dei reati.

Ha poi sottolineato che le disposizioni contestate hanno come unico effetto quello di fissare il momento di decorrenza della prescrizione per i reati c.d. *continus* al giorno in cui gli atti costitutivi e gli effetti del reato siano cessati. Prevedendo che il termine della prescrizione per tali reati non inizi a decorrere fin quando siano in essere le azioni delittuose, le disposizioni contestate fissano regole che non sono manifestamente inadeguate.

Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, non risulta da queste disposizioni una impossibilità, per il soggetto, di dimostrare che tale reato sia estinto, giacché il giudice penale valuta in piena autonomia gli elementi che gli sono sottoposti per determinare la data alla quale si possa stabilire la cessazione del crimine.

Di conseguenza, le disposizioni contestate non violano i principi relativi alla prescrizione dell'azione penale che discendono dagli artt. 8 e 16 della Dichiarazione del 1789. Non violano, inoltre, il principio di uguaglianza davanti

² In questo caso, i giudici hanno richiamato il principio di necessità delle pene, affermato dall'art. 8 della Dichiarazione del 1789, e la tutela dei diritti proclamata con l'art. 16 della medesima Dichiarazione,

alla legge, la presunzione di innocenza, né alcun altro diritto o libertà costituzionalmente garantiti.

Il *Conseil constitutionnel* ha, quindi, dichiarato le disposizioni contestate conformi alla Costituzione³, eliminando gli ultimi ostacoli giuridici all'extradizione di Mario Sandoval.

Céline Torrisi

³ La decisione è reperibile *on line* alla pagina https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2019785qpc/2019785qpc.pdf.

GERMANIA

MINORI – *STEPCHILD ADOPTION*

Tribunale costituzionale federale, ordinanza del 26 marzo 2019 (1 BvR 673/17), in tema di *stepchild adoption* nell’ambito di coppie di fatto

28/05/2019

Il *Bundesverfassungsgericht* ha accolto¹ un ricorso diretto avente ad oggetto l’esclusione *de facto* della *stepchild adoption* da parte del compagno convivente di un genitore del figlio (nella specie, la madre biologica), con cui non era coniugato. Tale esclusione è stata ritenuta in contrasto con l’art. 3, comma 1, LF (principio di uguaglianza).

Attualmente, nell’ordinamento tedesco, l’adozione che conduce ad una genitorialità congiunta è possibile soltanto se il genitore adottivo è coniugato con chi è il genitore dal punto di vista giuridico (“genitore legale”) del minore. In assenza di matrimonio (e quindi per le coppie di fatto), l’adozione non è possibile senza che il “genitore legale” perda al contempo la parentela con il proprio figlio (§ 1754, commi 1 e 2, e § 1755, commi 1 e 2, Codice civile). Al figlio rimane così, a seguito dell’adozione, solo il genitore adottivo quale unico genitore dal punto di vista giuridico, il che non è solitamente nell’interesse della famiglia. Ad avviso dei giudici costituzionali, il fatto che i componenti delle coppie sposate possano diventare entrambi genitori dal punto di vista giuridico del figlio adottato, ma non possano fare altrettanto i componenti delle coppie di fatto è in contrasto con il principio di uguaglianza. La norma civile che fa venire meno, in capo al genitore legale, la parentela è stata pertanto dichiarata incostituzionale. Le riserve e i dubbi sollevati da alcuni circa un eventuale pregiudizio per i figli che vengano adottati dalle coppie di fatto e circa un’adozione c.d. pregiudizievole non possono giustificare una completa esclusione della *stepchild adoption* che conduca ad una genitorialità congiunta. Pregiudizi che eventualmente emergano dovranno essere evitati in altra maniera.

¹ Un comunicato stampa della decisione è disponibile in lingua inglese alla pagina web <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2019/bvg19-033.html>.

Il legislatore è stato quindi invitato a provvedere ad una modifica normativa nel senso indicato dal *Bundesverfassungsgericht* entro il 31 marzo 2020.

Maria Theresia Rörig

STATI UNITI

INTERRUZIONE VOLONTARIA DELLA GRAVIDANZA – SEPOLTURA DEI FETI

**Corte suprema, decisione *Box v. Planned Parenthood*,
587 U.S. __ (2019), No. 18-483, del 28 maggio 2019,
sulla legge dell’Indiana in tema di aborto (*per curiam*)**

30/05/2019

La Planned Parenthood¹ aveva agito davanti alla giurisdizione federale contro due previsioni di una legge dello stato dell’Indiana a disciplina dell’aborto. La prima previsione richiede che i resti dei feti debbano essere seppelliti o cremati, anche in massa o dalla donna stessa, poiché tali resti siano equiparabili “ai resti di un feto parzialmente sviluppato in gravidanza” (essi dovrebbero essere trattati “con la stessa dignità”); la previsione è stata introdotta a seguito della scoperta che una società di smaltimento dei rifiuti sanitari accettava e smaltiva tessuti fetali. La seconda previsione, talvolta denominata previsione “antidiscriminatoria”, proibisce l’aborto in qualsiasi momento della gravidanza per motivi di disabilità, sesso o razza del feto.

Il ricorso della Planned Parenthood era stato accolto in primo grado. La corte distrettuale federale adita aveva dichiarato incostituzionali le previsioni ed aveva impedito la loro esecuzione, affermando che lo stato non poteva avere alcun interesse valido nel trattare i resti fetali alla stregua degli altri resti di corpi umani, perché, secondo la giurisprudenza della Corte suprema federale², il feto non è una persona. Ad avviso della corte distrettuale, era incostituzionale anche la previsione antidiscriminatoria, in quanto lo stato non può impedire ad una donna di interrompere la sua gravidanza prima della vitalità autonoma del feto, per nessuno motivo³. La decisione era stata confermata all’unanimità in secondo grado, da un collegio di tre giudici della *Court of Appeals* del *Seventh Circuit*.

Lo stato dell’Indiana si è rivolto dunque alla Corte suprema, argomentando che la previsione sui resti fetali costituisce una estensione di tradizioni giuridiche e culturali risalenti che riconoscono la dignità e l’umanità del feto; sulla norma

¹ La principale organizzazione statunitense impegnata nella diffusione di cure per la salute riproduttiva, dell’educazione sessuale e di informazioni sul tema nel paese e nel mondo.

² *Planned Parenthood v. Casey*, 505 U.S. 833 (1992).

³ A. HOWE, *Justices reverse in part on Indiana abortion law*, in *SCOTUSblog*, 28 maggio 2019, <https://www.scotusblog.com/2019/05/justices-reverse-in-part-on-indiana-abortion-law/>.

antidiscriminatoria, invece, si faceva valere il fatto che fosse stata introdotta in reazione alle nuove tecnologie che permettono alle donne di decidere quali figli avere, una scelta che, all'epoca dell'emanazione della sentenza *Roe v. Wade*, che ha introdotto il diritto costituzionale delle donne di abortire⁴, non era ipotizzabile.

La Corte suprema ha pronunciato una *per curiam opinion*⁵, priva di indicazioni circa gli orientamenti dei singoli giudici, in cui ha rovesciato la decisione della corte di secondo grado (v. *infra*, però, per le *opinions* depositate da alcuni giudici). La massima giurisdizione federale ha sottolineato che la Planned Parenthood non aveva mai argomentato che la legge statale costituisse un onere eccessivo per il diritto delle donne di abortire. Piuttosto, si trattava semplicemente di decidere se la legge avesse un fondamento che potesse dirsi razionale, quesito che la Corte suprema, a differenza di quella di appello, ha deciso in senso affermativo. Gli stati hanno un interesse allo smaltimento adeguato dei resti fetali, come del resto confermato nella propria giurisprudenza, e la legge in oggetto nel caso di specie ha un nesso razionale con quell'interesse.

La Corte suprema non ha trattato la previsione antidiscriminatoria, di talché rimane in vigore la sentenza di secondo grado e lo stato non potrà far valere la norma. La massima corte federale ha precisato che ha omesso di pronunciarsi in materia, secondo la propria prassi ben consolidata, perché la richiesta sollevava questioni di diritto che non sono state vagliate da altre corti di appello.

La decisione *per curiam* reca un commento secondo cui la *Justice* Sotomayor avrebbe respinto integralmente la richiesta dello stato. Il *Justice* Thomas ha depositato una *opinion* concorrente in cui sosteneva che non vi era nulla nella Costituzione, né nella giurisprudenza della Corte suprema, che impedisse agli stati di obbligare le cliniche abortive nel territorio di competenza a smaltire i resti umani in maniera rispettosa; ripercorrendo la storia del movimento eugenetico negli Stati Uniti, ha inoltre ribadito che la mancata trattazione della previsione antidiscriminatoria nella fattispecie non doveva essere interpretata alla stregua di un assenso, da parte della Corte, rispetto al suo contenuto. La *Justice* Ginsburg si è dichiarata d'accordo con il rigetto della questione relativa alla previsione antidiscriminatoria. Tuttavia, come la *Justice* Sotomayor, avrebbe respinto anche quella sui resti fetali. La Corte suprema non avrebbe dovuto rovesciare una sentenza della *Court of Appeal* senza aver indetto un'udienza, nel corso della quale la Planned Parenthood avrebbe potuto soddisfare lo *standard* argomentativo

⁴ 410 U.S. 113, del 1973.

⁵ Il testo della decisione è reperibile *on line* alla pagina https://www.supremecourt.gov/opinions/18pdf/18-483_3d9g.pdf.

richiesto, che, ad avviso della Ginsburg, doveva essere più severo della dimostrazione di un fondamento “razionale” per la legge.

La decisione è stata interpretata nel senso di confermare che, seppure non sia restia ad imporre limitazioni in materia⁶, la Corte suprema sta adottando un approccio cauto e gradualista nei confronti del tema del diritto all’aborto⁷, in questi mesi di grande attualità negli Stati Uniti alla luce delle numerose leggi statali⁸ emesse allo scopo di chiedere alla Corte suprema di rovesciare la sentenza *Roe v. Wade*.

La legge dell’Indiana, la *Enrolled House Bill 1337*, è stata adottata nel 2016 su proposta degli esponenti del Partito repubblicano dello stato e firmata dall’attuale Vice-presidente degli Stati Uniti Mike Pence, all’epoca il Governatore dell’Indiana. Pence ha accolto favorevolmente la decisione della Corte suprema, elogiando la Corte suprema per aver difeso la previsione dell’ordinamento dell’Indiana, “che tutela la sacralità della vita umana richiedendo che i resti dei feti abortiti siano trattati con rispetto e dignità”⁹.

Sarah Pasetto

⁶ R. BARNES, *Supreme Court compromise on Indiana abortion law keeps issue off its docket*, in *The Washington Post*, 28 maggio 2019, https://www.washingtonpost.com/politics/courts_law/supreme-court-compromise-on-indiana-abortion-law-keeps-issue-off-its-docket/2019/05/28/18636792-814b-11e9-933d-7501070ee669_story.html?utm_term=.f1e7ee5881d1.

⁷ A. LIPTAK, *Supreme Court Sidesteps Abortion Question in Ruling on Indiana Law*, in *The New York Times*, 28 maggio 2019, <https://www.nytimes.com/2019/05/28/us/politics/supreme-court-abortion-indiana.html?searchResultPosition=5>.

⁸ V. la segnalazione intitolata “*Alabama Human Life Protection Act: introdotta una normativa estremamente restrittiva in materia di interruzione volontaria della gravidanza*”, a cura dell’Area di diritto comparato, del 21 maggio 2019.

⁹ LIPTAK, cit.