**Osservatorio su poteri e frontiere**

**Sezione democrazia e istituzioni**

**Parità di genere nei consigli regionali**

L’8 settembre il Senato ha approvato in via definitiva un disegno di legge, d’iniziativa parlamentare, “recante disposizioni volte a garantire l'equilibrio nella rappresentanza tra donne e uomini nei consigli regionali". In particolare, si prevede che:

1) ove la legge elettorale preveda l’espressione di preferenze, in ciascuna lista i candidati dello stesso sesso non eccedano il 60 per cento del totale e sia consentita l’espressione di almeno due preferenze, con una riservata a un candidato di sesso diverso, pena l’annullamento delle preferenze diverse dalla prima;

2) ove non sia prevista l’espressione di preferenze, l’alternanza di genere tra candidati deve assicurare che i candidati di ciascun sesso non eccedano il 60 per cento del totale;

3) in presenza di collegi uninominali, l’equilibrio tra candidature con il medesimo simbolo deve garantire che i candidati di ciascun sesso non eccedano il 60 per cento del totale.

**Riforma costituzionale**

Nonostante in Commissione l’esame non fosse terminato, il Governo ha richiesto e ottenuto la calendarizzazione, nell’Aula del Senato, del disegno di legge, di propria iniziativa, di revisione della seconda parte della Costituzione, approvato il 13 ottobre e ora all’esame della Camera. Gli emendamenti presentati in materia di elezione dei componenti il Senato delle autonomie sono stati dichiarati, in Commissione, inammissibili, in quanto vertenti, ad avviso della Presidenza, su parti del provvedimento coperte dalla “doppia lettura conforme” dei due Rami del Parlamento. Molti degli emendamenti presentanti in Aula sono stati dichiarati improponibili (i 75 milioni a firma Calderoli in ragione dell’impossibilità di vagliarne il contenuto), altri preclusi in virtù dell’applicazione del metodo del “canguro”.

Il dibattito, dunque, è stato notevolmente ridotto, per durata e contenuti, nonostante l’importanza della materia trattata. La revisione proposta, unitamente alla legge elettorale (c.d. Italicum) iper-maggioritaria approvata in primavera, incide infatti significativamente sulla forma di governo, che accentra nel partito di maggioranza relativa (conseguibile con anche solo il 40 % dei voti o addirittura meno, purché vincendo poi il ballottaggio) la titolarità delle principali funzioni costituzionalmente rilevanti. Peraltro, anche durante l’esame di quella legge il dibattito era stato strozzato da “maxi-canguri” e sostituzioni forzose in commissione dei parlamentari di maggioranza contrari, costituendo così un precedente da cui sarebbe stato auspicabile prese le distanze.

La caratteristica principale della riforma sta nel notevole accentramento dei poteri nella maggioranza di governo. Il combinato disposto di legge elettorale e riforma costituzionale - almeno nel “*worst scenario*” con cui deve fare i conti il giurista- rischia infatti di attribuire a una forza politica, pur con meno di un terzo dei suffragi, in virtù del solo ballottaggio, il potere di eleggere, sostanzialmente, i giudici costituzionali di nomina parlamentare, il Capo dello Stato con i soli 3/5 dei votanti sia pur dopo votazioni infruttuose, dichiarare lo stato di guerra, deliberare su diritti fondamentali, garanzie d’indipendenza della magistratura, procedere a revisione costituzionale sia pur sottoponendola a referendum. Va poi considerata la scarsa legittimazione di parlamentari i cui capilista sono scelti dal segretario di partito, a fronte dell’investitura del Presidente del Consiglio da parte dei cittadini (con il ballottaggio o comunque con l’indicazione da parte della forza politica del proprio candidato). Quest’asimmetria nella legittimazione di Presidente del Consiglio e parlamentari determina un’alterazione negli equilibri tra Governo e Parlamento, tutta in favore del primo e senza adeguati correttivi.

Quanto alla disciplina della composizione del Senato, pur con i correttivi apportati essa resta poco ragionevole. Non è chiaro, infatti, il senso della designazione da parte dei Consigli regionali in un contesto in cui sia l’elettore a indicare la propria scelta per la nomina del consigliere a Senatore. Pertanto, è difficile sfuggire a quest’alternativa: o quella designazione è una mera ratifica di cui non si comprende il senso ovvero dovrebbe residuare, in capo al Consiglio, una sfera di discrezionalità che rischierebbe allora, però, di confliggere con il principio di sovranità popolare su cui si basano, inevitabilmente, le istituzioni rappresentative.

Del resto, quanto ai rapporti tra i due rami del Parlamento, va rilevato come la Camera -numericamente più forte del Senato (di sei volte) – sia la sola titolare del rapporto fiduciario con il Governo e dei poteri (legislativi e d’indirizzo e controllo) più rilevanti, a fronte di un Senato debole e di natura incerta (né organo “di garanzia” né dotato di funzioni politiche significative). Ciò determina un monocameralismo di fatto che, se condivisibile in linea di principio, non collima tuttavia con una legge elettorale ipermaggioritaria. Un Senato così concepito, con una legittimazione democratica comunque debole in ragione dell’attenuata elettività (comunque di secondo grado, sia pur con designazione sulla scheda elettorale ma con una “ratifica” d’incerta natura da parte dei Consigli), finisce con lo smarrire la sua reale funzione. Il superamento del bicameralismo paritario avrebbe infatti potuto essere comunque ottenuto con un monocameralismo nel quadro di un sistema proporzionale, sia pur corretto, ovvero una Camera della autonomie dotata di una legittimazione più netta e di poteri più incisivi oppure, ancora, un Senato “di garanzia”, tenuto a svolgere un ruolo di “contrappeso” reale per decisioni da non riservare alla sola maggioranza. Anche la rimessione al regolamento della Camera dello statuto delle opposizioni, rischia di indebolirne la portata innovativa. Positiva è, invece, la soppressione del voto bloccato che, unitamente alla previsione delle leggi da approvare “a data fissa” in virtù della mera dichiarazione del Governo, avrebbe rischiato di sbilanciare eccessivamente, in favore di quest’ultimo, gli equilibri tra Parlamento ed esecutivo. Così concepita, la riforma non sembrerebbe neppure determinare un rilevante contenimento degli oneri; ciò che meglio avrebbe potuto essere realizzato riducendo il numero dei deputati e così riequilibrando anche i rapporti tra i due Rami del Parlamento.

Sarebbe inoltre stato preferibile mantenere in capo al Senato la titolarità a legiferare su materie che riguardano comunque i diritti civili e di libertà. Temi, questi, che meriterebbero di essere astratti di veti incrociati maggioranza-opposizione, cui invece si rischia di consegnarli rimettendone la decisione alla sola maggioranza relativa espressa alla Camera - e neppure realmente rappresentativa della maggioranza del Paese, in ragione del forte correttivo maggioritario previsto dalla legge elettorale -.

Non può, infine, non registrarsi una tendenziale curvatura della forma di governo da parlamentare in premierato, non potendo più ritenersi il Presidente del Consiglio, in questo nuovo assetto, quel *primus inter pares* prefigurato dalla Costituzione del ’47. Egli assume infatti, nel nuovo sistema, un ruolo centrale derivante dalla legittimazione elettorale propria e dalla titolarità – quale vertice dell’esecutivo - di poteri non adeguatamente contro-bilanciati. Tale mutamento ordinamentale non può non produrre effetti, del resto, sulla prima parte della Costituzione e sui principi e diritti fondamentali ivi sanciti, in quanto essi traggono effettività proprio dal sistema di tutele e garanzie prefigurato nella seconda parte della Carta

Le linee essenziali della riforma sono le seguenti.

**Superamento del bicameralismo**: le due Camere saranno differenziate per criteri di composizione e funzioni. In particolare, il rapporto fiduciario con il Governo sarà riservato alla sola Camera dei deputati, la quale eserciterà anche in via prevalente la funzione legislativa, salvo alcune materie (come le leggi di revisione costituzionale ma non anche quelle su temi “etici”, famiglia e sanità né su amnistia e indulto), su cui dovrà intervenire anche il Senato. Sulla legge di bilancio, la Camera avrà un potere decisionale rafforzato, potendo decidere, a maggioranza semplice, di non conformarsi ai rilievi del Senato. Ribadito per i componenti entrambi i Rami il divieto di mandato imperativo.

Il Senato sarà composto da 100 membri (95 più i 5 di nomina presidenziale), designati (secondo disposizioni previste dalla legge ordinaria) dai Consigli regionali e dai Consigli delle Province autonome di Trento e Bolzano, mentre a ciascuna Regione spetterà l’elezione di un senatore tra i sindaci dei rispettivi territori. La ripartizione dei seggi tra le varie Regioni avverrà "in proporzione alla loro popolazione" ma nessuna Regione potrà avere meno di due senatori. La durata del mandato dei senatori sarà uguale a quella dei propri organi territoriali.

**Notevole il rafforzamento dei poteri del Governo in Parlamento. Si** introduce, infatti, una procedura accelerata per l’esame dei disegni di legge del Governo che, su sua richiesta, possono essere definiti 60 giorni. Escluse da questo iter, tuttavia, le leggi bicamerali, elettorali, di ratifica dei trattati internazionali, ovvero quelle che richiedono maggioranze qualificate. E’ stato invece soppresso il "voto bloccato", ossia la possibilità per il governo di far votare un proprio provvedimento entro una data certa e "senza modifiche".  
Il procedimento per l'esame di ciascun disegno di legge è determinato dai presidenti delle Camere, d'intesa tra loro, sulla base dei criteri indicati dai Regolamenti. Si prevede del resto che il Senato possa richiedere modifiche ai ddl approvati dalla Camera con i 2/3 dei voti, potendosene la Camera discostare solo con la maggioranza assoluta.

**Il Presidente della Repubblica** sarà eletto dal Parlamento in seduta comune, tuttavia in assenza dei delegati regionali. Il quorum sarà dei 2/3 dell'Assemblea nei primi tre scrutini; dei 3/5 dal quarto; dei 3/5 dei votanti dal settimo. Sarà il presidente della Camera a esercitare le funzioni del Presidente della Repubblica nel caso di suo impedimento, mentre al Presidente del Senato spetterà la presidenza del Parlamento in seduta comune.

**I cinque giudici costituzionali** di nomina parlamentare saranno eletti non più dal Parlamento in seduta comune ma dalla Camera (tre) e dal Senato (due)..  
**I riferimenti alle Province** sono soppressi dal testo costituzionale, come pure la **legislazione concorrente** **tra Stato e Regioni** (ampliandosi le competenze esclusive statali), mentre lo Stato potrà attrarre competenze regionali invocando (c.d. "clausola di supremazia") esigenze di tutela dell'unità della Repubblica e dell'interesse nazionale. Si prevede espressamente la possibilità del commissariamento di Regioni ed enti locali in caso di grave dissesto finanziario.   
In materia di referendum si prevede che, qualora le relative firme raggiungano quota 800mila, il quorum deliberativo sia più basso: sarà infatti sufficiente che voti la metà più uno dei votanti delle ultime elezioni politiche. Sono introdotti i referendum propositivi e d'indirizzo. Per la presentazione di re una legge di iniziativa popolare è fissata la soglia della 150mila firme.  
**Si ammette** il giudizio preventivo della Corte costituzionale sulle leggi elettorali, su richiesta di un quarto dei componenti la Camera o di un terzo dei componenti il Senato. La Corte si pronuncia entro un mese.  
Modificando sul punto il testo votato dal Senato, la Camera ha previsto che ai fini della deliberazione dello stato di guerra sia necessaria la maggioranza assoluta dei componenti la Camera.

**RAI**

L’Aula della Camera dei deputati sta esaminando, in seconda lettura, il disegno di legge, d’iniziativa governativa, per la riforma della Rai e del servizio pubblico radiotelevisivo. Il nuovo modello proposto, superando l’attuale sistema di gestione mista, si fonda sulla netta separazione tra la gestione dell'azienda (affidata a un amministratore) e i poteri di controllo e indirizzo generale del servizio, rimessi al Consiglio di amministrazione, con un netto rafforzamento delle prerogative dell’amministratore delegato (che sostituisce il direttore generale).

L'amministratore delegato della Rai, nominato dal Consiglio di amministrazione della società su indicazione dell'azionista di riferimento, dura in carica per tre annie comunque non oltre la data scadenza del consiglio di amministrazione, salva la facoltà di revoca da parte del consiglio di amministrazione, sentito il parere dell'assemblea. Cambia anche l'assetto e la composizione del consiglio di amministrazione della Rai. I membri del Cda si riducono da **nove** a **sette**: due eletti dalla Camera dei deputati e due dal Senato; due sono designati dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e uno designato dall'assemblea dei dipendenti della RAI, con modalità che garantiscano la trasparenza e la rappresentatività della designazione stessa.

Si tratta di una significativa innovazione rispetto al vigente modello di nomina del Cda Rai, attualmente affidato alla Commissione parlamentare di vigilanza della Rai; modello rispetto al quale il disegno di legge rafforza significativamente le prerogative governative. E’ del resto subordinata alla previa **delibera del Consiglio dei ministri** la stipula del contratto di servizio e la previsione di indirizzi per l'emanazione delle linee guida sul contenuto degli ulteriori obblighi del servizio pubblico radiotelevisivo. I componenti del consiglio di amministrazione della Rai possono essere `revocati´ dall’assemblea, con conforme deliberazione della Commissione parlamentare di Vigilanza. Amministratore delegato e componenti gli organi di amministrazione e controllo della RAI sono soggetti alla responsabilità ordinaria prevista per le società di capitali. Si esclude, inoltre, l'applicazione del codice degli appalti per i contratti conclusi dall'azienda funzionali allo svolgimento dei programmi e il ruolo e le funzioni della **Commissione parlamentare di vigilanza** sono sensibilmente ridotte rispetto a quelle attuali. La durata del contratto è ridotta dagli attuali 3 a 5 anni; la stipula è rimessa a una apposita delibera del Consiglio dei ministri. Si introduce inoltre una delega per il riassetto normativo del Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, volto a semplificare il quadro normativo vigente.

**Ordinamento giudiziario e Consiglio superiore della magistratura**

Come annunciato dal sottosegretario Ferri alla Commissione giustizia del Senato, presso il Ministero della giustizia sono state istituite due commissioni di studio tra loro coordinate. La prima, presieduta dal professore avvocato Michele Vietti, incaricata di predisporre uno schema di progetto di riforma dell'ordinamento giudiziario nella prospettiva dell'aggiornamento e della razionalizzazione di alcuni profili di disciplina riferiti, tra gli altri: allo sviluppo del processo di revisione della geografia giudiziaria, attraverso una riorganizzazione della distribuzione sul territorio delle corti d'appello e delle procure generali, dei tribunali ordinari e delle procure della Repubblica e una collegata promozione del valore della specializzazione delle competenze; al sistema degli illeciti disciplinari e delle incompatibilità dei magistrati; all'accesso alla magistratura, al sistema delle valutazioni di professionalità e di conferimento degli incarichi.

La seconda commissione, presieduta dal dottor Luigi Scotti, è stata incaricata di predisporre uno schema di progetto di riforma della disciplina legale in materia di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura, dei consigli giudiziari istituiti presso le Corti d'appello e del consiglio direttivo della Corte di cassazione.

**Sezione diritti e giustizia**

**Rifugiati, migranti, Europa**

Il 9 settembre, il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione che impegna all’istituzione, in via provvisoria, di un sistema per la ricollocazione di 40.000 richiedenti asilo dall'Italia (24.000) e dalla Grecia (16.000), verso altri Stati membri, su un periodo di due anni. La risoluzione prevede che ai richiedenti asilo sia data la possibilità, prima di essere trasferiti da Italia e Grecia, di elencare, in ordine di preferenza, gli stati membri dove vorrebbero essere trasferiti in base a criteri quali i legami familiari, sociali e culturali o le competenze linguistiche, soggiorni, studi ed esperienze di lavoro precedenti, per facilitare la loro integrazione. Si raccomanda inoltre di prestare una particolare attenzione ai minori non accompagnati. La risoluzione del 10 settembre, inoltre, approva le iniziative della Commissione in materia, compresa la nuova proposta per la ricollocazione di emergenza di un numero più elevato di richiedenti asilo bisognosi di protezione internazionale, riguardante la Grecia, l'Italia e l'Ungheria; appoggia l'annuncio della Commissione relativo a un meccanismo permanente di ricollocazione, da attivare in situazioni di emergenza tenendo conto del numero di rifugiati presenti nello Stato membro; insiste per la modifica del regolamento di Dublino per includervi un meccanismo permanente e vincolante di distribuzione dei richiedenti asilo tra i 28 Stati membri, secondo una chiave di ripartizione equa e obbligatoria, tenendo conto nel contempo delle prospettive di integrazione, delle esigenze e delle situazioni specifiche dei richiedenti asilo stessi. La decisione definitiva è stata tuttavia rinviata, da parte del Consiglio Giustizia e Affari interni del 14 settembre, ad ottobre.

In discussione al momento vi è, peraltro, a livello di Capi di Governo, l’istituzione, nei Paesi di primo ingresso, **dei c.d. hot-spot,** ovvero strutture di prima accoglienza, gestite da personale nazionale ed europeo, per la più celere registrazione e identificazione e lo smistamento tra migranti economici e richiedenti protezione. Tale possibilità è espressamente prevista nelle conclusioni del Consiglio europeo del 25 giugno, sebbene vada ancora chiarito se tali strutture siano funzionali soltanto all’accelerazione delle procedure di identificazione (come parrebbe preferibile) ovvero se presuppongano un’ulteriore ipotesi, evidentemente da normare di trattenimento dei “profughi” genericamente considerati (a prescindere, cioè, dal fatto che abbiano o meno formulato domanda di protezione). La normativa vigente, infatti, consente il trattenimento del richiedente asilo soltanto a fini identificativi e per il tempo strettamente necessario a tali attività. Si discute inoltre della redazione di una lista di Paesi di origine sicuri, tale cioè da consentire- salva la dimostrazione, caso per caso, di rischi specifici per il singolo-il rimpatrio dello straniero.

E’, infine, del 25 ottobre l’intesa raggiunta allo specifico vertice sul potenziamento dell’accoglienza dei migranti sulla rotta balcanica, per la quale si potrà anche ricorrere al sistema di protezione civile Ue.

**Diritti fondamentali nella Ue**

L’8 settembre il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione situazionedei diritti fondamentali nella Ue, che contiene diverse linee di indirizzo interessanti per il legislatore europeo e interno, su vari temi. Nella sezione dedicata a libertà e sicurezza, si enfatizza l’importanza del **diritto alla privacy,** sia rispetto alla sorveglianza di massa realizzata dagli organi investigativi e d’intelligence, sia rispetto alla raccolta di dati personali svolta da privati; auspicando anche un congruo bilanciamento tra diritto all’oblio e libertà di informazione. In tema di libertà di coscienza e promozione delle minoranze, si auspica la promozione di misure anti-discriminatorie, esprimendo altresì preoccupazione per i fenomeni tanto di islamofobia quanto di antisemitismo registratisi recentemente, nonché per gli abusi perpetrati nei confronti della popolazione rom. Specifica attenzione è poi dedicata alla **violenza sulle donne,** ai **diritti dei minori e delle persone lgbt**, richiedendo a tal fine una tutela rafforzata. Importanti anche le misure di tutela richieste nei confronti degli **anziani,** delle **persone con disabilità**, dei “**senza tetto”** e di quanti vivano una condizione di particolare fragilità anche per effetto della crisi economica, che impone secondo il Parlamento politiche solidaristiche. Sui diritti dei **migranti e richiedenti asilo**, in analogia con il contenuto della risoluzione votata il 9 settembre, si auspica una complessiva revisione della disciplina in materia con l’istituzione di un sistema comune di asilo, un’adeguata supervisione sui controlli alle frontiere gestiti da Frontex, si condanna il ricorso indiscriminato alla detenzione illecita di migranti irregolari, inclusi richiedenti asilo, minori non accompagnati e apolidi; si chiede agli Stati membri di conformarsi alle disposizioni della direttiva sui rimpatri, incluso il rispetto del diritto alla dignità e del principio del superiore interesse del minore, si chiede un maggiore controllo sui centri di accoglienza. Si sollecita inoltre l’efficacia nel contrasto delle varie forme di criminalità e della corruzione in particolare, garantendo i diritti delle vittime e assicurando loro una tutela rafforzata, mentre per la tutela della **dignità dei detenuti** (da perseguirsi anzitutto riducendo il sovraffollamento delle carceri), si auspica il ricorso a misure alternative alla detenzione e un adeguato monitoraggio sulle condizioni dei penitenziari. In tema di giustizia si ribadisce l'importanza di assicurare l'efficienza dei sistemi giudiziari, tanto civili quanto penali, armonizzando le normative, uniformando le garanzie procedurali e assicurando l'indipendenza del sistema giudiziario e ogni misura idonea a valorizzare l’esercizio del diritto di difesa. Al fine di promuovere la cittadinanza europea, si sottolinea l’esigenza di promuovere la **partecipazione dei cittadini ai processi decisionali**, anche attraverso la trasparenza, la buona amministrazione e la rappresentanza democratica.

**Prescrizione del reato**

Con sentenza dell’8 settembre nella causa C-105/14 (originata da un giudizio per frode in materia di Iva), la Corte di giustizia dell’Unione europea ha sancito il dovere dei giudici italiani di disapplicare le norme sulla prescrizione qualora esse, impedendo la celebrazione dei processi, non consentano di garantire un’efficace tutela agli interessi finanziari della Ue.

La sentenza è resa proprio mentre in Commissione giustizia del Senato riprende l’esame del disegno di legge (d’iniziativa parlamentare) di riforma del regime della prescrizione, approvato dalla Camera dei deputati, in prima lettura, il 24 marzo scorso. La riforma prevede, in particolare: la sospensione della prescrizione (fino a due anni) dalla sentenza di condanna in primo grado al deposito della sentenza di appello; da questo momento alla pronuncia della sentenza definitiva (per massimo un anno); l’aumento della metà dei termini di prescrizione per i delitti di corruzione propria, impropria e in atti giudiziari (termini già elevati a seguito dell’incremento delle pene, per questi reati, disposto dalla l. 69/2015); la decorrenza del termine prescrizione dal compimento dei 18 anni della vittima, nel caso di reati di schiavitù, tratta, maltrattamenti in famiglia o contro la libertà sessuale (in adempimento della Convenzione di Istanbul). La disciplina transitoria prevede l’applicazione del più rigido regime prescrizionale introdotto ai soli fatti commessi dopo l'entrata in vigore della legge, nel rispetto del principio dell’irretroattività delle norme penali sfavorevoli.

Se sembra esservi un consenso ampio rispetto all’esigenza di estendere i termini prescrizionali per consentire la definizione dei processi con l’accertamento compiuto del fatto, si ravvisano criticità, anche interne alla maggioranza, sul regime speciale previsto per i reati di corruzione, da alcuni ritenuto troppo rigido e da altri (soprattutto le opposizioni), per converso, inadeguato alla complessità (e quindi alla durata) dei relativi procedimenti. Vi è inoltre la preoccupazione che un’estensione eccessiva dei termini prescrizionali, in assenza di adeguati stanziamenti per il funzionamento della giustizia e di modifiche volte a rendere il procedimento penale meno farraginoso, finisca soltanto con l’estendere ulteriormente la durata dei giudizi, senza tuttavia garantirne la definizione.

**Diffamazione**

La Commissione giustizia del Senato riprende l’esame del disegno di legge (d’iniziativa parlamentare) per la riforma della disciplina dei reati contro l’onore, approvato dalla Camera dei deputati, in terza lettura, il 24 giugno scorso.

Il provvedimento prevede, in particolare: l’estensione dell'ambito di applicazione della legge sulla stampa alle testate giornalistiche *on line*registrate; la decarcerizzazione dei reati di ingiuria e diffamazione, che in analogia con quanto previsto nella maggior parte dei Paesi europei, verrebbero così puniti soltanto con la pena pecuniaria e (in caso di recidiva nella diffamazione), con l’interdizione temporanea dall’esercizio della professione giornalistica; la qualificazione della rettifica come causa di non punibilità dell’autore e, in caso di inottemperanza alla richiesta di rettifica, il diritto della parte lesa di ottenerla con un provvedimento giurisdizionale cautelare; la revisione della disciplina della responsabilità del direttore di giornale per i reati di stampa in modo da ancorarla a una colpa da omesso controllo, superando così il modello della responsabilità oggettiva; l’introduzione di una forma di **responsabilità civile aggravata** a carico di quanti promuovano un'azione risarcitoria temeraria per diffamazione a mezzo stampa; una disciplina più rigorosa del risarcimento del danno da diffamazione, con la previsione di specifici parametri per la quantificazione del danno.

**Unioni civili**

Visto l’ostruzionismo dei partiti di Centro rispetto al testo-base redatto dalla Relatrice, Sen. Cirinnà, per l’esame in Commissione, la stessa ha presentato un nuovo disegno di legge per la disciplina delle unioni civili, prossimamente all’esame dell’Assemblea.

Il testo prevede, essenzialmente: il riconoscimento delle unioni “civili” tra persone dello stesso sesso, costituite mediante dichiarazione resa all’ufficiale di stato civile, con la previsione di specifici diritti in materia successoria, patrimoniale, amministrativa, nonché della facoltà di adottare il figlio del partner (c.d. stepchild adoption). La norma incontra l’opposizione dei cattolici ed è pertanto possibile che sia emendata in sede di esame in Assemblea. Qualora invece restasse così, in conformità con la disciplina tedesca, consentirebbe di assicurare tutela al supremo interesse del bambino alla continuità affettiva con il genitore elettivo. Ciò, in linea con la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, secondo cui anche la relazione fra i bambini e i due membri della coppia omosessuale riceva tutela ai sensi dell’art. 8 della Convenzione, escludendo l’ammissibilità di disparità di trattamento fra eterosessuali ed omosessuali sotto il profilo dell’accesso alla genitorialità (decisioni del [21 dicembre 1999](http://www.articolo29.it/genitori-2/affidamento-e-diritto-di-visitacedu/" \t "_blank), del [22 gennaio 2008](http://www.articolo29.it/genitori-2/adozione-e-affidamento-familiarecedu/" \t "_blank) e del [19 febbraio 2013](http://www.articolo29.it/genitori-2/adozione-e-affidamento-familiarecedu/" \t "_blank)).

Il disegno di legge esclude però, in questi casi, il ricorso all’adozione legittimante. Per le coppie dello stesso sesso unite civilmente non sarà possibile, dunque, adottare congiuntamente bambini in stato di abbandono, né italiani né stranieri. In assenza di modifiche alla l. 40/2004, è evidente l’infondatezza del rilievo di alcuni esponenti cattolici, secondo cui la *stepchild adoption* legittimerebbe l’accesso alla fecondazione eterologa per le coppie dello stesso sesso, dal momento che il relativo divieto resta valido. Dunque il primo, timidissimo passo compiuto, sul piano del rapporto di filiazione, dal disegno di legge, consiste (cosa già acquisita dalla più recente giurisprudenza) nell’impedire di recidere (o comunque di rendere giuridicamente irrilevante) il legame instauratosi tra il bambino e il genitore “sociale”, in nome, appunto, del superiore interesse del minore. Arretrata (anche rispetto alla maggior parte dei Paesi europei) resta invece la posizione del disegno di legge, per quanto concerne l’accesso della coppia omosessuale alla genitorialità biologica (attraverso, appunto, la fecondazione eterologa o comunque la gestazione “per altri”), dal momento che su questo nulla si innova.

Le unioni civili sono definite specifiche “formazioni sociali” ai sensi dell’art. 2 Cost. Il riferimento costituzionale (superfluo perché ricavabile anche in via interpretativa) è in realtà dovuto alla richiesta delle forze cattoliche di tenere tali legami al di fuori della tutela accordata dall’art. 29 Cost. alle unioni coniugali, ritenendosi in questa prospettiva che tale norma della Carta fondamentale non possa che limitarsi alle coppie eterosessuali unite dal vincolo matrimoniale. Va comunque ricordato che alle unioni fra persone dello stesso sesso (come a ogni altro legame omo- o etero-sessuale, sia pure di fatto), quali specifiche(x) forme di “famiglia”, è accordata tutela ai sensi dell’art. 9 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e ai sensi dell’art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali.

Sulla scorta delle acquisizioni giurisprudenziali recenti, il disegno di legge dispone anche l'automatica instaurazione dell'unione civile tra persone dello stesso sesso per le coppie sposate, nel caso di rettificazione di sesso di uno dei due coniugi, in presenza della volontà della coppia di non procedere a separazione.

Vi è anche un’autonoma disciplina della **convivenza** tra persone unite “stabilmente da legami affettivi di coppia e di reciproca assistenza morale e materiale”, sancita da contratto scritto ricevuto dal notaio. La disciplina della convivenza di fatto, **sia eterosessuale che omosessuale**, è volta essenzialmente a sancire il riconoscimento – già avvenuto per via giurisprudenziale – di alcuni diritti e doveri delle coppie conviventi, estendendo le prerogative del legame coniugale anche a tali realtà solo limitatamente agli ambiti considerati..

L’accelerazione impressa al dibattito dopo la pausa estiva è dovuta, in larga parte, alla sentenza della Corte europea dei diritti umani con cui l’Italia è stata condannata proprio per l’assenza di una disciplina che garantisca adeguata tutela alle unioni non matrimoniali.

Rilevante, poi, su temi analoghi, l’ordinanza con cui la Corte di appello di Palermo ha rimesso alla Consulta la questione di legittimità costituzionale della disciplina vigente, nella parte in cui non consente al giudice di valutare, nel caso concreto, se risponda all’interesse del minore mantenere rapporti con il genitore “sociale” ex partner del genitore biologico..

**Privacy, giustizia e sicurezza**

Il tema del rapporto tra privacy, giustizia e sicurezza è al centro del dibattito, non solo italiano. Il 28 agosto, la Corte costituzionale portoghese ha dichiarato illegittima la legge anti-terrorismo approvata lo scorso luglio, nella parte in cui autorizza gli organi di intelligence ad acquisire i tabulati telefonici e telematici per esigenze di contrasto del terrorismo con la mera autorizzazione (di carattere estrinseco) di una Commissione composta da tre magistrati, ma- come del resto da noi - in assenza di un vaglio giurisdizionale analogo a quello del processo penale. Il principio è importante, in quanto sottopone anche gli organi d’intelligence (la cui azione è tradizionalmente sottratta a controlli nel merito diversi da quelli di natura politica dell’organo parlamentare di controllo) a un vaglio di legittimità forte quale quello del processo penale. Si avverte l’eco non solo della sentenza con cui un anno fa la Corte suprema americana ha esteso alle perquisizioni dei cellulari le garanzie previste per le misure limitative della libertà personale, ma anche della pronuncia con cui, ad aprile 2014, la Corte di giustizia europea ha annullato la direttiva sulla conservazione dei dati di traffico per violazione del principio di proporzionalità tra privacy ed esigenze investigative.

Importante anche la sentenza del 26 giugno scorso, con cui la Cassazione italiana ha dichiarato illegittime le intercettazioni ambientali realizzate immettendo virus in uno smartphone, capaci di attivare in ogni momento la videocamera del telefono, con un controllo talmente pervasivo da non avere più alcun limite né, del resto, possibilità di riscontro effettivo ed eludendo quindi le norme previste dal codice di rito penale a tutela dell’indagato.

Questi rischi (dimostrati anche dalla vicenda relativa ai software-spia venduti dalla Hacking Team), erano stati sottolineati anche dal Garante per la privacy, proprio in relazione all’emendamento proposto al decreto-legge anti-terrorismo di febbraio scorso (n. 7/2015), che avrebbe legittimato le intercettazioni da remoto, in assenza di garanzie adeguate.

Sul tema il Senato sta esaminando, in seconda lettura, un disegno di legge contenete un’ampia riforma del diritto processuale penale e penitenziario recante, tra l’altro, delega al Governo per la revisione della disciplina delle intercettazioni, al fine di rafforzare le garanzie di riservatezza, in particolare dei terzi coinvolti nelle conversazioni captate, anche modulando diversamente le fasi procedurali per la selezione del materiale probatorio.