

PARTE VI

**L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA IN FRANCIA,
GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA**

Aggiornamento all'anno 2004

*a cura del Servizio Biblioteca della Camera dei deputati
Osservatorio sulla legislazione straniera*

PREMESSA – Finalità e metodo di formazione della Parte V del Rapporto sullo stato della legislazione

L'"Osservatorio sulla legislazione straniera", istituito presso la Biblioteca della Camera dei deputati, provvede annualmente al monitoraggio ed all'analisi quantitativa e qualitativa dell'attività legislativa in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna nell'anno di riferimento, completando in modo sistematico la ricognizione bimestrale delle principali leggi approvate, di cui si riferisce nei fascicoli periodici del "Bollettino LS: legislazione straniera - Rassegna dell'attività legislativa e istituzionale di paesi stranieri".

In particolare, le schede qui di seguito predisposte in relazione alla legislazione approvata nel 2004 forniscono un aggiornamento dei dati riportati nella Parte III delle precedenti edizioni del "Rapporto sullo stato della legislazione".

I dati relativi alla produzione legislativa registrata nel 2004 in ciascuno dei quattro paesi presi in esame vengono illustrati attraverso schede sintetiche articolate in una prima parte descrittiva in cui si presentano i risultati quantitativi e qualitativi della rilevazione effettuata ed in una seconda parte di prospettazione tabellare dei dati in questione.

All'analisi di tali dati quantitativi, anche rispetto alla produzione di legislazione delegata o - laddove previsti - di decreti-legge nello stesso anno, segue la classificazione dei diversi provvedimenti legislativi secondo le seguenti categorie descrittive, utilizzate riguardo alla produzione legislativa italiana nel presente "Rapporto sullo stato della legislazione":

leggi istituzionali, relative ai diritti fondamentali, l'ordinamento politico istituzionale, il diritto penale e processuale penale e l'ordine pubblico;

leggi settoriali, di regolamentazione di singoli settori o di definizione degli strumenti amministrativi o finanziari di attuazione delle politiche settoriali;

leggi intersettoriali, che con un provvedimento di ampia portata incidono su più settori (leggi "comunitarie", leggi "collegate" alla manovra di bilancio);

leggi microsettoriali, con interventi interni ad un settore e ristretti a singoli aspetti o soggetti interessati, fino alla disciplina di situazioni specifiche o alla realizzazione di singoli interventi (c.d. "leggi provvedimento");

leggi di manutenzione normativa, recanti disposizioni di puntuale modifica o di proroga di leggi vigenti.

La parte descrittiva di ogni scheda di sintesi è infine completata da alcuni riferimenti analitici relativi ai principali settori di intervento legislativo nell'anno di riferimento. Per la Germania, il Regno Unito e la Spagna, sono infine riportati in un'apposita tabella i dati quantitativi sulla produzione legislativa delle autonomie territoriali negli anni più recenti.

NOTA DI SINTESI

I dati quantitativi risultanti dall'analisi della legislazione approvata nel 2004 nei quattro paesi presi in esame confermano le tendenze rilevate negli anni precedenti che evidenziano nell'esperienza dell'ordinamento federale tedesco la produzione legislativa più abbondante ed in quella dell'ordinamento britannico il più esiguo numero di leggi approvate.

A tali caratteristiche tendenziali, connesse alle tradizioni ed alla struttura dei diversi ordinamenti e sistemi politici propri di questi paesi, può aggiungersi una valutazione connessa al rapporto fra produzione legislativa e stato di avanzamento della legislatura¹⁹¹. In base a tale valutazione si spiega la ridotta produzione legislativa spagnola nella fase di avvio dell'ottava legislatura - che ha avuto inizio il 14 marzo 2004 - e la flessione quantitativa rilevabile in Francia nel terzo anno della dodicesima legislatura, dopo le 80 leggi complessivamente approvate nel 2002 e le 114 leggi approvate nel 2003 in attuazione degli aspetti più significativi del programma elettorale della maggioranza di governo.

I dati complessivamente rilevati per ciascun paese nell'anno di riferimento sono i seguenti:

Paese	Leggi approvate nel 2004	Leggi approvate nel 2003
Francia	85	114
Germania	162	105
Regno Unito	44	50
Spagna	7	82

Restano sostanzialmente stabili per tutti i paesi esaminati i dati riferiti all'iniziativa legislativa che risultano più strettamente connessi

¹⁹¹ Le ultime elezioni politiche si sono svolte, rispettivamente, in Francia il 16 giugno 2002 (XII legislatura), in Germania il 22 settembre 2002 (XV legislatura), nel Regno Unito il 5 maggio 2005 ed in Spagna (VIII legislatura) il 14 marzo 2004.

all'articolazione dei rapporti fra Governo e Parlamento propria della rispettiva forma di governo.

Per il 2004, i dati percentuali relativi al rapporto fra iniziativa legislativa governativa e parlamentare nell'ambito del numero complessivo delle leggi approvate sono i seguenti:

	Iniziativa governativa		Iniziativa parlamentare		Iniziativa mista (*)	
	2004	2003	2004	2003	2004	2003
Francia	91%	88%	9%	12%	-	-
Germania	71%	69%	25%	26%	4%	5%
Regno Unito	87%	71%	13%	29%	-	-
Spagna	100%	93%	0%	7%	-	-

(*) Con riguardo alla legislazione federale tedesca la categoria dell'iniziativa mista si riferisce ai provvedimenti derivanti dall'unificazione di iniziative governative e parlamentari o approvati mediante procedimento di mediazione (*Vermittlungsverfahren*) fra i testi rispettivamente approvati in ciascuno dei due rami del Parlamento.

Ad integrazione di questi dati di carattere quantitativo, la classificazione dei diversi provvedimenti legislativi approvati nei quattro paesi considerati consente di formulare alcune valutazioni generali in ordine alle tipologie di intervento legislativo a cui si è fatto ricorso nell'anno di riferimento e, correlativamente, ai principali ambiti materiali cui tali provvedimenti si riferiscono.

Per quanto concerne le tipologie di leggi individuate secondo le categorie descrittive utilizzate in questo Rapporto, i rispettivi dati

percentuali complessivi riferiti alla produzione legislativa del 2004 in ciascuno dei paesi considerati sono i seguenti¹⁹²:

	Istituzionali		Settoriali		Intersett.		Microsett.		Manut. Normativa	
	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003
Francia	28%	26%	40%	36%	9%	2%	20%	36%	3%	0%
Germania	23%	10%	4%	15%	0%	0%	35%	28%	38%	47%
Regno Unito	29%	49%	56%	44%	0%	0%	12%	5%	3%	2%
Spagna	50%	24%	0%	44%	0%	0%	50%	29%	0%	3%

L'analisi dei principali settori d'intervento legislativo rispecchia specifiche priorità politiche individuate nei singoli ordinamenti rispetto alle quali tuttavia possono ravvisarsi anche elementi comuni derivanti da un lato dagli obblighi di recepimento di normativa comunitaria settoriale (quale ad es. quella relativa alla disciplina delle reti di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, finalizzata alla costituzione di un unico mercato nazionale in cui possa competere una pluralità di soggetti) e dall'altro dalla circolazione fra i diversi ordinamenti europei di problematiche politico-legislative ricorrenti, fra cui in particolare quelle inerenti la **legislazione sociale e previdenziale**, le **biotecnologie**, la **modernizzazione e l'adeguamento tecnologico** dell'ordinamento giuridico e di particolari settori amministrativi, **l'immigrazione**, la disciplina delle **unioni civili**.

¹⁹² Dati percentuali sul totale delle leggi approvate, ad esclusione delle leggi relative alla manovra di bilancio, delle leggi di ratifica e di particolari tipi di leggi proprie solo di alcuni fra gli ordinamenti considerati (ad es., per la Francia, leggi di ratifica di ordinanze e di abilitazione al Governo o, per la Spagna, leggi che traggono origine dalla presentazione al Parlamento di decreti legge).

In particolare, in **Francia** l'attività legislativa del 2004 ha in gran parte sviluppato l'azione avviata fin dall'inizio della XII legislatura con l'approvazione di importanti leggi di programmazione in materia di giustizia e sicurezza interna, a cui si sono aggiunti altri particolari interventi di interesse settoriale, in attuazione del quadro complessivo di priorità delineato nella iniziale dichiarazione di politica generale del Governo.

Particolarmente significative nel settore istituzionale sono state le **modifiche al Codice di procedura penale** relative all'adattamento della giustizia alle evoluzioni della criminalità (legge Perben II) del 9 marzo 2004, la legge organica relativa all' **autonomia finanziaria delle collettività territoriali** del 29 luglio 2004 e la legge relativa alla **disciplina delle libertà e delle responsabilità locali** del 13 agosto 2004.

Un ampio dibattito politico e sociale ha inoltre riguardato l'esame parlamentare e la conseguente approvazione della legge sull'**applicazione del principio di laicità nelle scuole** (legge sul velo) del 15 marzo 2004.

Il quadro dei più rilevanti interventi del legislatore francese è completato dalla legge di riforma della **bioetica**, approvata il 6 luglio 2004 dopo un lungo iter legislativo che ha avuto inizio nella precedente legislatura e che fa parte di un progetto complessivo di normazione comprendente anche la successiva legge sulla **protezione delle invenzioni biotecnologiche** dell'8 dicembre 2004.

In tema di modernizzazione ed adeguamento tecnologico sono intervenute la legge sull'**adeguamento dell'ordinamento giuridico all'evoluzione dell'economia digitale** del 21 giugno 2004 sia la successiva legge relativa alle **comunicazioni elettroniche** e ai **servizi di comunicazione audiovisiva** del 9 luglio 2004.

Questi particolari interventi richiamano quello sulla **modernizzazione della giustizia** attuato in **Germania** dalla legge del 24 agosto 2004 con cui è stata riorganizzata l'articolazione di alcune specifiche competenze fra personale amministrativo e personale giudicante, prevedendo uno snellimento delle procedure burocratiche ed intervenendo congiuntamente in alcuni particolari passaggi di ordine processuale.

A questa materia peraltro si correlano alcuni aspetti significativi della **nuova legge sull'immigrazione**, definitivamente approvata il 30 luglio 2004 dopo una gestazione politicamente e giuridicamente assai complessa nel corso della quale, a seguito di una pronuncia di incostituzionalità relativa al testo della legge inizialmente approvato, il Governo federale ha dovuto riavviare l'iter parlamentare per una nuova approvazione, resa possibile dal superamento delle obiezioni di forma e contenuto sollevate in particolare nel *Bundesrat*.

Fra gli altri interventi legislativi di particolare significato rientrano, nel settore del lavoro, la legge sulla **promozione della formazione e dell'occupazione dei disabili gravi** del 23 aprile 2004 e la legge sull'intensificazione della **lotta al lavoro nero e all'evasione fiscale connessa con questo fenomeno**, del 23 luglio 2004. In materia previdenziale inoltre, la legge di **riforma delle pensioni** del 21 luglio 2004 ha completato il quadro di misure previste in questo settore dal programma "Agenda 2010", avviato dal Governo federale nel marzo 2003. Con questa legge, in particolare, al fine di controllare l'incidenza della spesa pensionistica sulla finanza pubblica è stato introdotto il c.d. "fattore sostenibilità" (*Nachhaltigkeitsfaktor*) relativo al rapporto tra erogazioni previdenziali e contributi versati ed è stata gradualmente elevata l'età minima pensionabile da 60 a 63 anni.

Da ultimo, con la revisione della normativa sulle **convivenze registrate** fra persone dello stesso sesso, del 15 dicembre 2004, sono state disciplinate quelle materie che non erano state prese in considerazione dalla precedente legge del 2001, fra cui in particolare alcuni aspetti dei rapporti patrimoniali, previdenziali e successori, lo scioglimento della convivenza e l'adottabilità da parte di uno dei due conviventi del figlio naturale minorenni dell'altro (*Stiefkindadoption*).

A fronte di questi interventi legislativi, un ruolo particolare nel dibattito politico costituzionale tedesco è stato svolto nel 2004 dall'attività della **Commissione bicamerale per la modernizzazione dell'ordinamento federale** (*Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung*) istituita dalle due Camere con due analoghe decisioni del 16 e 17 ottobre 2003 ed i cui lavori si sono conclusi

il 17 dicembre 2004 con la presentazione alla stampa del documento contenente le proposte elaborate dalla Commissione e sulle quali si era inizialmente raggiunto un accordo di massima in sede politica.

Al riguardo, il primo punto dell'accordo, relativo al decentramento delle competenze tra Federazione e *Länder*, prevedeva la riduzione del numero di leggi che richiedono il consenso obbligatorio del *Bundesrat* dall'attuale 60 per cento al 35-40 per cento del totale, in cambio di un trasferimento di competenze legislative esclusive dalla Federazione alle autonomie regionali. I *Länder* avrebbero quindi ottenuto la potestà legislativa esclusiva in settori come la retribuzione del pubblico impiego a livello regionale, l'esecuzione in materia penale, la disciplina dei servizi di ristorazione e dei centri sportivi, la gestione dei fondi agricoli, la regolamentazione generale della stampa.

Nell'accordo erano inoltre contenute alcune novità di rilievo sul piano economico, finalizzate ad una sostanziale riduzione dei casi di compartecipazione finanziaria dello Stato centrale e degli enti locali.

In base all'accordo inoltre, le disposizioni relative al Patto di stabilità dell'Unione Europea sarebbero state inserite nella Legge Fondamentale; di conseguenza, gli obblighi derivanti dal Patto avrebbero vincolato congiuntamente sia la Federazione che i *Länder*, sulla base di una futura legge federale da approvare con il consenso obbligatorio del *Bundesrat*, che avrebbe regolato la compartecipazione al finanziamento di eventuali sanzioni in caso di violazione del Patto di stabilità nella misura del 65 per cento a carico della Federazione e del 35 per cento a carico degli enti regionali.

Nonostante i punti d'intesa raggiunti, non è stato comunque finora possibile pervenire alla elaborazione di un progetto di riforma federale unanimemente condiviso, in particolare per le controversie politiche emerse in ordine alla ridefinizione della competenza esclusiva dei *Länder* in materia di istruzione universitaria.

Biotecnologie, unioni civili, edilizia residenziale, pensioni e disciplina del settore dell'energia sono invece alcune fra le principali materie di cui si è occupato il legislatore inglese nel 2004.

In particolare, con lo *Human Tissue Act 2004*, è stato introdotto nell'ordinamento del **Regno Unito** uno statuto unitario del corpo umano per quanto concerne il **prelievo di organi e tessuti a fini di trapianto** e la loro conservazione a scopo di esami anatomici motivati da esigenze di ricerca scientifica, mentre con il *Civil Partnership Act 2004* sono stati riconosciuti e disciplinati gli accordi di convivenza tra persone dello stesso sesso.

Gli aspetti salienti della nuova legge sull'**edilizia residenziale** (*Housing Act 2004*) sono invece da ravvisarsi, in primo luogo, nella fissazione di nuovi parametri qualitativi riferiti alle condizioni di abitabilità e di sicurezza degli immobili residenziali e di correlati doveri di informazione imposti ai mediatori nella loro attività finalizzata alla vendita o alla locazione immobiliare; a tali disposizioni fa inoltre riscontro la previsione nella stessa legge di misure dirette a favorire l'accesso alla proprietà immobiliare e a rafforzare il ruolo degli enti locali nella predisposizione di piani di edilizia residenziale, in modo da commisurare gli interventi in questo campo alle diverse esigenze territoriali.

Tra le disposizioni maggiormente significative del *Pension Act 2004*, rientrano invece quelle relative all'introduzione nel **sistema previdenziale** (attualmente connotato da una varietà di forme di trattamento pensionistico che include prestazioni di base erogate dalla previdenza pubblica e prestazioni fondate su schemi di previdenza complementare) strumenti idonei a garantire i soggetti beneficiari attraverso l'istituzione di un fondo di garanzia (*Pension Protection Fund*), di cui è previsto l'intervento in caso di insolvenza del datore di lavoro con ripercussione sui fondi pensionistici, e di un'autorità di regolazione (*Pension Regulator*), con compiti autorizzativi, ispettivi e di vigilanza rivolti alla gestione finanziaria di fondi pensione.

Infine, con la nuova legge sul settore dell'energia (*Energy Act 2004*) il legislatore inglese ha delineato il nuovo regime delle fonti di energia soprattutto per quanto riguarda la produzione di energia nucleare per scopi civili, la sostenibilità ambientale, le fonti di energia rinnovabile e la regolazione del mercato dell'energia elettrica e del gas.

Un significato assai peculiare nel contesto inglese riveste inoltre l'approvazione della legge di parziale riforma della disciplina delle **attività venatorie** (*Hunting Act 2004*) concernente alcuni mammiferi (segnatamente la volpe, il cervo e la lepre) e praticata mediante l'impiego di cani, il cui iter di approvazione è stato, come noto, accompagnato da aspre contrapposizioni nell'opinione pubblica.

Esclusivamente tipico dell'ordinamento inglese è inoltre l'intervento di **manutenzione normativa** che periodicamente è posto in essere attraverso leggi come lo *Statute Law (Repeals) Act 2004* con cui vengono abrogate le disposizioni legislative individuate da un apposito organo tecnico (*Law Commission*) nel plurisecolare corpus normativo inglese ed ormai ritenute obsolete.

Infine, anche nel Regno Unito come in Germania, il dibattito legislativo del 2004 ha riguardato particolari aspetti e prospettive di riforma costituzionale, giunte tuttavia in questo caso a compimento con la recente approvazione del *Constitutional Reform Act 2005*.

Questa legge è principalmente orientata a mutare l'assetto del potere giudiziario nonché la composizione della Camera Alta. Con riguardo ai Lord, in particolare, il disegno di fondo riconosce e conserva – rispetto ad alcune originarie proposte più dirimpenti – un ruolo fondamentale di questo ramo del Parlamento nel quadro di un sistema costituzionale di pesi e contrappesi, e ne persegue però, rispetto ai Comuni, una differenziazione di compiti per alcuni versi più esplicita e marcata di quanto non fosse precedentemente invalso in base alle convenzioni costituzionali.

Per la **Spagna** infine, più che un'analisi della legislazione nell'anno di riferimento, sembra opportuno formulare alcune riflessioni di sintesi sulla VII legislatura che agli inizi del 2004 è giunta formalmente a conclusione e sulle prospettive dell'attività legislativa nell'VIII legislatura, così come formulate nel programma del nuovo Governo.

Nella **VII legislatura** (aprile 2000 - gennaio 2004) sono state approvate **192 leggi** fra cui 41 leggi organiche, ovvero leggi relative alla regolamentazione dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche, di

approvazione degli Statuti autonomistici oppure riguardanti il regime elettorale generale (art. 81 Cost.).

I **principali settori di intervento normativo** sono stati, innanzi tutto, il versante della **giustizia**, a seguito dell'approvazione del "Patto statale per la riforma della giustizia", sottoscritto il 28 maggio 2001 dai rappresentanti del Governo, del partito popolare e del partito socialista; al documento hanno fatto seguito sia leggi di modifica delle funzioni degli organi costituzionali interessati (Tribunale Costituzionale, Tribunale Supremo, Pubblico Ministero, Consiglio Generale del Potere Giudiziario e Tribunali Superiori di Giustizia) sia disposizioni sullo *status* dei magistrati, degli avvocati e dei procuratori e sull'organizzazione degli uffici giudiziari, nonché numerose leggi di modifica dei codici relativi al diritto ed alla procedura civile e penale.

In secondo luogo va segnalato il settore del **bilancio statale e della finanza pubblica**, con leggi di riforma dell'organizzazione del Bilancio dello Stato ed altri interventi in materia di finanziamento alle regioni e agli enti locali.

Infine va menzionato il settore del **lavoro e della previdenza sociale**, con disposizioni in materia sia di mercato del lavoro e di sostegno all'occupazione sia di riforma del sistema di pensionamento, con introduzione di elementi di maggiore progressività e flessibilità.

Fra gli ordinamenti presi in esame, quello spagnolo è l'unico in cui sia previsto il "decreto legge" emanato dal Governo in casi di straordinaria necessità ed urgenza e sottoposto alla deliberazione del Congresso dei Deputati secondo una particolare procedura che ne prevede entro trenta giorni la convalida o la integrale rieiezione. Dopo che il decreto è stato convalidato, un Gruppo parlamentare può richiedere che esso venga trattato come un disegno di legge governativo e di conseguenza esaminato nelle sue parti ed eventualmente emendato: sulla richiesta decide l'Assemblea a maggioranza. In caso di semplice convalida il testo non passa al Senato, bensì la decisione del Congresso viene subito pubblicata sul *Boletín Oficial del Estado*.

Nella VII legislatura sono stati presentati al Congresso **42 decreti legge**. Tutti i decreti leggi presentati sono stati convalidati. In 9 casi il

Congresso ha trasformato un decreto legge in un disegno di legge governativo (*Proyecto de Ley*), sottoponendolo al procedimento legislativo ordinario.

Per quanto concerne l'iniziativa legislativa, il dato percentuale relativo all'iniziativa governativa nella VII legislatura è stato nettamente superiore a quelli registrati nelle due precedenti legislature (90 % nella VII legislatura a fronte del 76% nella VI e del 78% della V) nelle quali però il partito di governo, socialista prima e popolare poi, non deteneva la maggioranza assoluta dei seggi al Congresso dei Deputati, come è invece avvenuto per il partito popolare nella settima legislatura.

Secondo il programma illustrato il 15 aprile 2004 al Congresso dei Deputati dal Primo José Luís Rodríguez Zapatero la politica del nuovo Governo spagnolo nell'**VIII legislatura** attualmente in corso si svilupperà lungo cinque assi fondamentali:

- processo di riforma politica e di rinnovamento della vita pubblica. Tale processo deve innanzitutto estendersi ai mezzi pubblici di comunicazione. L'Ente radiotelevisivo pubblico (RTVE) e l'Agenzia nazionale di stampa (EFE) non saranno più sottoposti al tradizionale controllo del Governo. Il Consiglio dei Ministri nominerà un comitato indipendente di esperti che entro nove mesi dovrà formulare un progetto di riforma, che il Governo trasformerà in una proposta di legge da presentare alle Camere nel primo trimestre del 2005;
- politica estera fortemente improntata ad una visione europea ed europeista;
- sviluppo economico sostenuto da investimenti in ricerca e sviluppo tali da consentire la creazione di posti di lavoro stabili;
- politica sociale volta ad affrontare i problemi della precarietà, dell'abitazione, dei disabili e dei pensionati;
- sviluppo ed estensione dei diritti civili e politici dei cittadini spagnoli. In particolare il Governo si impegna ad assicurare la piena uguaglianza tra uomini e donne, in termini di opportunità di impiego, di condizioni di lavoro e di attribuzione dei carichi di lavoro. La vera novità concerne tuttavia l'intenzione di eliminare ogni discriminazione nei confronti di

omosessuali e transessuali, a cui sarà riconosciuto il diritto al matrimonio. Conseguentemente saranno apportate tutte le modifiche al Codice Civile in materia di successioni, diritto di famiglia ecc.

Il nuovo Governo si è inoltre impegnato a presentare un disegno di legge di modifica della composizione del Consiglio di Stato, di cui dovranno far parte di diritto gli ex-presidenti del Governo, al fine di beneficiare dell'esperienza maturata da chi ha diretto per anni la politica nazionale.

FRANCIA

1. Dati quantitativi

Nel 2004 il Parlamento francese ha approvato in totale 85 leggi¹⁹³.

Rispetto alla produzione legislativa del periodo 1990-2003¹⁹⁴, si rileva che il dato del 2004 registra una sensibile diminuzione della produzione legislativa e pertanto si è verificato un riallineamento con la tendenza registrata negli anni 1997-98 e 2000-2002, nei quali il numero delle leggi approvate era di 65 leggi nel 1997, 83 nel 1998, 80 nel 2000, 73 nel 2001, 80 nel 2002. Soltanto negli anni 1999 e 2003 si era rilevata una tendenza contraria con 111 leggi nel 1999 e 114 nel 2003.

Il dato relativo al 2004 è pertanto leggermente inferiore alla media di produzione legislativa dell'ultimo decennio. Il totale delle leggi approvate negli anni 1990-2003 ammonta infatti a 1259 leggi, con una produzione media di circa 90 leggi per anno.

2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi

Sotto il profilo dell'iniziativa legislativa, nel 2004, come di consueto, si registra una decisa prevalenza dell'iniziativa governativa. Delle 85 leggi approvate, infatti, **77** risultano provenienti da **disegni di legge del**

¹⁹³ Il dato numerico si riferisce al totale delle leggi promulgate nell'anno 2004. Non sono state prese in considerazione le leggi approvate definitivamente dai due rami del Parlamento nell'ultimo scorcio dell'anno 2004, ma promulgate nel 2005.

¹⁹⁴ La produzione legislativa degli anni Novanta è stata complessivamente esaminata nel *Rapporto sullo stato della legislazione 1999. Parte III. Dati sulla legislazione in Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna*, curato dal Servizio Biblioteca e dal Servizio Studi della Camera dei Deputati nel giugno 1999. Le tendenze specifiche dell'attività legislativa nel 1999, nel 2000, nel 2001, nel 2002 e nel 2003 sono state invece rispettivamente analizzate nelle edizioni del 2000, del 2001, del 2002, del 2003 e del 2004 del *Rapporto sullo stato della legislazione. Parte III. Attività legislativa in Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna*, a cura del Servizio Biblioteca - Osservatorio sulla legislazione straniera.

Governo (*projet de loi*) e solo **8** provengono da **proposte di legge di iniziativa parlamentare (*proposition de loi*)**. Le percentuali corrispondenti sono 91% per l'iniziativa governativa e 9% per quella parlamentare (Tabella 1). I dati percentuali si discostano da quelli del 2003 (88% e 12%), e indicano una progressiva tendenza a favore dell'iniziativa governativa. Il dato si pone al livello registrato nel periodo 1991-1995, in cui la percentuale dei *projet de loi* era almeno del 90%. Occorre considerare che anche il dato numerico delle proposte di legge di iniziativa parlamentare ha subito una flessione considerevole e per trovare un dato inferiore è necessario risalire al 1995.

La prevalenza ancora più marcata, rispetto agli ultimi anni, dei progetti governativi, riscontrata nel 2004, può comunque essere attribuita alla volontà dell'esecutivo di proseguire nell'attuazione del programma annunciato dal Primo ministro nella dichiarazione di politica generale, resa nella seduta inaugurale della XII legislatura il 3 luglio 2002. Infatti, anche se nel complesso la produzione legislativa ha subito una flessione, diverse leggi approvate nel 2004 possono essere inquadrare nell'ambito dell'attuazione di importanti provvedimenti decisi nell'anno precedente.

La "riserva prioritaria" a favore delle *propositions de loi* - introdotta dalla riforma costituzionale del 1995 - che prevede di dedicare una seduta al mese, in ciascuna delle due assemblee parlamentari, all'ordine del giorno autonomamente fissato dall'assemblea stessa, sembrava aver influito positivamente sull'iniziativa parlamentare negli ultimi anni, ma non ha prodotto nel 2004 i medesimi effetti.

Se si considera l'iniziativa parlamentare non in rapporto al totale delle leggi approvate, ma nell'ambito della sola legislazione la cui iniziativa non spetta in via esclusiva al Governo, il dato acquista una valenza maggiormente negativa, in quanto tra le 8 leggi proposte dai parlamentari non si registrano leggi di particolare rilievo.

Nell'ambito della **legislazione ad iniziativa governativa**, si registra nel 2004 la consueta incidenza prevalente delle **leggi di ratifica di trattati e convenzioni internazionali**, pari a 45 su di un totale di 77 leggi ad iniziativa governativa e corrispondenti, in termini percentuali, al 53% del totale delle leggi approvate.

Si tratta, com'è noto, di atti del Parlamento che, prescindendo dai rari casi in cui trattati o convenzioni rivestono un particolare interesse politico, svolgono sostanzialmente una funzione di controllo sull'attività del Presidente della Repubblica e del Governo in ambito internazionale.

Le restanti leggi ad esclusiva iniziativa del Governo approvate nel 2004 possono essere ricondotte a due diverse tipologie: **leggi di bilancio e di assestamento** (3 su 77) e **leggi di finanziamento della sicurezza sociale** (1 su 77). Complessivamente queste leggi di indirizzo incidono per il 4,7% sul totale delle leggi approvate (4 su 85).

Da considerare comunque che i dati percentuali delle diverse tipologie di leggi qui considerate non si discostano in maniera significativa dalle percentuali medie registrate nel periodo 1990-2003. Nel 2004 è stata approvata soltanto una **loi d'habilitation**, assimilabile, in linea generale, alle leggi-delega previste nell'ordinamento italiano.

Nell'ambito delle **altre tipologie di leggi**, su un totale di 35 leggi, **27** sono di **iniziativa governativa** (*projet de loi*), e **8** di **iniziativa parlamentare** (*proposition de loi*): la maggior parte di queste leggi trae quindi origine da progetti di legge governativi, il che sembra costituire un elemento significativo della inversione della tendenza, registrata negli ultimi anni, volta alla valorizzazione dell'attività parlamentare in ambito legislativo.

Pur nel quadro della diminuita incidenza delle leggi di iniziativa parlamentare, si sottolinea comunque che le assemblee legislative francesi sono fortemente orientate verso il recupero della capacità d'azione del Parlamento e del pieno esercizio dei poteri che la Costituzione gli riconosce. Le ultime Presidenze dell'Assemblea nazionale hanno perseguito con decisione questo obiettivo attraverso il rafforzamento degli strumenti di controllo dell'operato del Governo, la costituzione delle delegazioni parlamentari, la moltiplicazione delle Commissioni d'inchiesta e delle missioni d'informazione, l'istituzione della sessione unica, la costituzione di una struttura per il controllo dell'efficacia della spesa pubblica.

Si sottolinea comunque che alcuni studiosi¹⁹⁵ francesi hanno sollevato critiche al considerevole aumento della produzione legislativa degli ultimi anni, affermando di trovarsi di fronte ad una inflazione legislativa, caratterizzata inoltre da una qualità inferiore delle leggi approvate; in particolare si lamenta il fatto che alcune leggi manchino di una vera normatività e invadano spesso il campo tradizionalmente coperto dalla potestà regolamentare.

La tesi ha trovato ulteriore conforto nelle posizioni assunte in merito sia dal Consiglio costituzionale, sia dai Presidenti delle due camere. Nel 2004 il Consiglio costituzionale ha censurato per la prima volta una disposizione, ravvisandone la mancanza di portata normativa¹⁹⁶.

Il Presidente del Senato Christian Poncelet, nel suo discorso di fine sessione del 30 giugno 2004, ha posto il problema dell'eccesso di attività legislativa ed ha individuato nel ricorso alle sessioni straordinarie una delle cause di tale fenomeno, auspicando il ripristino della sessione unica, che dovrebbe consentire un rafforzamento della funzione di controllo del Parlamento.

Anche il Presidente dell'Assemblea nazionale Jean-Louis Debré, in una dichiarazione del 29 luglio 2004, ha sottolineato come ormai si ricorra alla legge per disciplinare materie di competenza regolamentare. Successivamente egli ha ravvisato la necessità di un'applicazione più restrittiva dell'articolo 41 della Costituzione, il quale prevede che "se nel corso dell'iter legislativo risulta che una proposta o un emendamento riguardino una materia non riservata alla legge, o siano in contrasto con una delega accordata in virtù dell'articolo 38, il Governo può opporre l'irricevibilità". A tale proposito il Presidente ha presentato nell'ottobre 2004 una proposta di legge costituzionale volta a rafforzare l'autorità della legge¹⁹⁷.

¹⁹⁵ A tale proposito vedi: Jean-Claude Zarka, *À propos de l'inflation législative*, Recueil Dalloz, n. 10, 2005, pp. 660-661.

¹⁹⁶ Decisione del Consiglio costituzionale n. 2004-500, del 29 luglio 2004, concernente la legge organica relativa all'autonomia finanziaria delle collettività territoriali (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2004/2004500/index.htm>).

¹⁹⁷ *Proposition de loi constitutionnelle* n. 1832 del 5 ottobre 2004 (<http://www.assemblee-nationale.fr/12/propositions/pion1832.asp>).

La classificazione delle altre tipologie di leggi approvate nel 2004 evidenzia i seguenti dati:

10 leggi istituzionali

3 leggi intersettoriali

14 leggi settoriali

7 leggi micro-settoriali

1 legge di manutenzione normativa

Rispetto alle percentuali degli anni 2000-2003 si riscontra una maggiore incidenza delle leggi di riforma inter-settoriale e settoriale e al contempo si segnala la presenza di una legge di manutenzione normativa, settore non toccato nel 2002 e nel 2003.

3. Principali settori di intervento legislativo

All'inizio della XII legislatura, la cui prima sessione è stata aperta il 2 luglio 2002, il Primo ministro, nella dichiarazione di politica generale, ha delineato i campi dell'intervento legislativo ritenuti prioritari. Nella stessa sessione sono state approvate importanti leggi di programmazione (giustizia, sicurezza interna) sulla base delle quali è stata impostata anche parte dell'attività legislativa dell'anno 2004. L'azione di Governo si è poi sostanziata con l'approvazione di importanti leggi che hanno inciso in maniera particolarmente significativa nel campo economico e sociale. Le leggi ad iniziativa parlamentare, per quanto non numerose e di portata limitata, hanno toccato in particolare i settori istituzionale e sociale.

Fra i principali interventi nel settore istituzionale si segnalano in primo luogo le leggi che trovano il loro fondamento nelle riforme avviate nell'anno precedente e relative alla giustizia e all'organizzazione decentrata della Repubblica:

- Recepimento della direttiva n. 98-5 sulla libertà di stabilimento degli avvocati nell'Unione europea (Loi n. 2004-130 du 11 février 2004 réformant le statut de certaines professions judiciaires ou juridiques, des experts judiciaires, des conseils en propriété industrielle et des experts en ventes aux enchères publiques)
- Modifiche al Codice di procedura penale relative all'adattamento della giustizia alle evoluzioni della criminalità (legge Perben II) (Loi n. 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité)
- Due leggi relative allo statuto di autonomia della Polinesia francese (Loi organique n. 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. Loi n. 2004-193 du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française)
- Legge organica relativa all'autonomia finanziaria delle collettività territoriali (Loi organique n. 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales)
- Disciplina delle libertà e delle responsabilità locali (Loi n. 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales)

Tra le altre leggi in materia istituzionale di particolare significato si segnalano:

- Applicazione del principio di laicità nelle scuole (legge sul velo) (Loi n. 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics)
- Riforma del divorzio (Loi n° 2004-439 du 26 mai 2004 relative au divorce)

Per quanto concerne la legislazione economica e finanziaria i principali interventi legislativi del 2004 hanno riguardato:

- Due leggi di intervento nel settore aeroportuale (Loi n. 2004-172 du 23 février 2004 portant création des communautés aéroportuaires. Loi n. 2004-734 du 26 juillet 2004 modifiant la Loi n. 2003-322 du 9 avril 2003 relative aux entreprises de transport aérien et notamment à la société Air France)
- Disposizioni relative all'adeguamento dell'ordinamento giuridico all'evoluzione dell'economia digitale (Loi n. 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique)
- Interventi nel settore dei servizi pubblici dell'elettricità e del gas (Loi n. 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières)
- Misure di sostegno al consumo e all'investimento (Loi n. 2004-804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement)

Nel settore della legislazione sociale si segnala in primo luogo l'importante riforma della bioetica, approvata dopo un lungo iter legislativo che ha avuto inizio nella precedente legislatura (Loi n. 2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique). Tale norma è stata poi integrata dalla legge sulla protezione delle invenzioni biotecnologiche (Loi n. 2004-1338 du 8 décembre 2004 relative à la protection des inventions biotechnologiques)

Altre leggi di particolare rilievo riguardano:

- Interventi volti alla tutela e alla protezione dell'infanzia (Loi n. 2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance)
- Modifiche alla normativa in materia di formazione professionale e di negoziazione collettiva (Loi n. 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social)
- Prestazioni di solidarietà sociale in favore delle persone non autosufficienti (Loi n. 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées)

- Norme sulle politiche di protezione e di promozione della salute della popolazione (Loi n. 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique)
- Riforma strutturale del regime dell'assicurazione malattia (Loi n. 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie)

Nell'ambito della tutela dell'ambiente e della protezione civile le leggi approvate riguardano:

- Recepimento della direttiva-quadro 2000/60/CE sulla politica comunitaria nel settore delle acque (Loi n. 2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau)
- Organizzazione preventiva dei mezzi e delle risorse per la prevenzione di catastrofi naturali e grandi incidenti (Loi n. 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile)

Si segnalano infine per il settore culturale e della ricerca, oltre gli interventi sulla bioetica e sulle biotecnologie già inseriti nel settore sociale, i seguenti provvedimenti:

- La legge relativa alle comunicazioni elettroniche e ai servizi di comunicazione audiovisiva (Loi n. 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle)
- La legge sullo sport professionistico (Loi n. 2004-1366 du 15 décembre 2004 portant diverses dispositions relatives au sport professionnel).

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1990-2004

<i>Anno</i>	<i>Totale leggi</i>	<i>Projets de loi</i>	<i>Propositions de loi</i>	<i>Percentuali projets</i>	<i>Percentuali propositions</i>
1990	107	95	12	89%	11%
1991	88	80	8	91%	9%
1992	96	92	4	96%	4%
1993	77	69	8	90%	10%
1994	133	120	13	90%	10%
1995	47	45	2	96%	4%
1996	105	92	13	88%	12%
1997	65	56	9	86%	14%
1998	83	64	19	77%	23%
1999	111	95	16	86%	14%
2000	80	66	14	83%	17%
2001	73	57	16	78%	22%
2002	80	64	16	80%	20%
2003	114	100	14	88%	12%
2004	85	77	8	91%	9%
Totale	1344	1172	172	87%	13%

TABELLA 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia ¹⁹⁸

	2000	2001	2002	2003	2004
INIZIATIVA GOVERNATIVA <i>di cui:</i>	66 (83%)	57 (78%)	64 (80%)	100 (88%)	77 (91%)
Leggi relative alla manovra finanziaria	3	4	5	3	3
Leggi di finanziamento della sicurezza sociale	1	1	1	1	1
Leggi di ratifica trattati e convenzioni	37	29	45	57	45
<i>Lois d'habilitation</i> e leggi di ratifica delle ordinanze	1	3	0	2	1
<i>Lois de programmation et d'orientation</i>	1	0	2	3	0
Altre leggi d'iniziativa governativa	23	20	21	35	27
INIZIATIVA PARLAMENTARE	14 (17%)	16 (22%)	16 (20%)	14 (12%)	8 (9%)
TOTALE	80	73	80	114	85

¹⁹⁸ I dati percentuali sono calcolati sul totale delle leggi approvate.

TABELLA 3 - Classificazione delle leggi approvate ¹⁹⁹

	2000		2001		2002		2003		2004	
	val. ass.	(%)								
Istituzionali	19	51%	11	33%	6	22%	12	26%	10	29%
Settoriali	8	22%	15	46%	9	33%	17	36%	14	40%
Intersettoriali	1	3%	1	3%	2	8%	1	2%	3	8%
Microsettoriali	7	19%	4	12%	10	37%	17	36%	7	20%
Manut. Norm.	2	5%	2	6%	0	0%	0	0%	1	3%
Totale	37	100%	33	100%	27	100%	47	100%	35	100%

¹⁹⁹ Dati percentuali sul totale delle leggi approvate, ad esclusione delle leggi di bilancio e assestamento, leggi di ratifica, leggi di finanziamento della sicurezza sociale, leggi di ratifica di ordinanze e di abilitazione al Governo (per un totale nel 2004 di 50 leggi su 85 leggi complessivamente approvate).

GERMANIA

1. Dati quantitativi

Nel 2004 il Parlamento tedesco ha approvato 162 leggi.

Il numero complessivo di leggi approvate nel 2004, che supera di gran lunga quello dell'anno precedente, rispecchia le tendenze della produzione legislativa che si erano già riscontrate negli anni passati. Mettendo a confronto l'esperienza di altri ordinamenti europei, si nota infatti che la produzione legislativa federale tedesca continua ad attestarsi su livelli quantitativi superiori alla media europea.

A fronte di una legislazione particolarmente abbondante si rileva inoltre in Germania, a livello federale, una parallela notevole produzione di normativa delegata, a conferma di quanto talora evidenziato in dottrina con riguardo sia alla quantità che alla complessità delle norme approvate²⁰⁰.

Sotto il profilo quantitativo, il dato ufficiale disponibile riguardo al numero di "regolamenti legislativi" federali (*Rechtsverordnungen des Bundes*) approvati è aggregato per legislatura ed è aggiornato alla XIV Legislatura²⁰¹; a titolo orientativo, la Tabella 5 consente tuttavia di confrontare la produzione legislativa e quella di *Rechtsverordnungen* a partire dalla VII Legislatura (1972-1976).

A complemento dell'analisi sulla produzione legislativa federale, infine, i dati riportati alla Tabella 4 consentono una ricognizione sintetica della produzione legislativa dei singoli Länder tedeschi nel periodo 2001-2004. Questi dati vanno ovviamente interpretati in relazione alle caratteristiche

²⁰⁰ Si fa qui riferimento in particolare al c.d. "regolamenti legislativi" (*Rechtsverordnungen*) federali che secondo l'art. 80, (1) della Legge fondamentale, il Governo federale, un Ministro federale o il Governo di un Land possono essere autorizzati ad emanare, mediante una apposita legge che definisca il contenuto, lo scopo e la portata dell'autorizzazione che concede.

²⁰¹ Cfr. al riguardo l'edizione 2004 dell'Annuario statistico federale: *Statistisches Jahrbuch 2004 für die Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden, Statistisches Bundesamt, 2004, p. 115.

generali del contesto istituzionale a cui si riferiscono ed in particolare alla ripartizione delle competenze legislative fra la Federazione (Bund) e i sedici Stati federati (Länder). Tale ripartizione è regolata dalla Costituzione federale in base al principio, formalmente enunciato all'articolo 70, secondo cui i Länder hanno il diritto di legiferare nella misura in cui la Costituzione non riservi competenze legislative alla Federazione. Nelle materie più strettamente connesse all'unità dello Stato, come gli affari esteri, la difesa, la cittadinanza, la libertà di circolazione, gli scambi commerciali, le poste e le telecomunicazioni (art. 73 Cost.), è prevista una competenza legislativa federale esclusiva (ausschließliche Gesetzgebung); in queste materie, i Länder possono approvare leggi solo in base a una espressa previsione federale ed entro i limiti da questa fissati. Qualora invece la competenza legislativa sia concorrente (konkurrierende Gesetzgebung)²⁰², i Länder possono intervenire solo e in quanto la Federazione non abbia esercitato il suo diritto prioritario a legiferare allo scopo di assicurare condizioni di vita equivalenti su tutto il territorio nazionale o perché, nell'interesse generale, una disciplina legislativa federale sia necessaria all'unità giuridica ed economica del Paese. La Federazione ha inoltre diritto di emanare disposizioni-quadro (c.d. leggi-quadro, Rahmengesetze) nelle materie indicate all'art. 75 (stato giuridico del personale che presta servizio pubblico nei Länder; principi generali dell'istruzione superiore; disciplina della stampa; caccia, protezione della natura e tutela del paesaggio, pianificazione delle aree territoriali e regime delle acque; notifiche e documenti di riconoscimento; tutela dei beni culturali tedeschi). La normazione di dettaglio in questi settori è affidata ai Länder, che sono obbligati ad emanare le necessarie leggi d'integrazione entro i termini fissati dalla legge quadro federale.

²⁰² Le materie c.d. condominiali tra Federazione e Länder, elencate all'art. 74, riguardano in gran parte settori della legislazione tradizionale (diritto civile, diritto penale, procedure amministrative, ecc...) e settori tipici dell'intervento statale (assistenza pubblica, legislazione economica, diritto del lavoro, previdenza, ecc.).

2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi

Sotto il profilo dell'iniziativa legislativa, i dati relativi alla legislatura in corso confermano il ruolo propulsivo del Governo federale da cui ha tratto origine il 71% del numero complessivo di leggi approvate (213 su un totale di 299 leggi); tendenzialmente stabile è rimasta la percentuale dell'iniziativa parlamentare che si aggira intorno al 25% con netta prevalenza al riguardo del Bundestag rispetto alla Camera alta (Bundesrat) i cui membri, come noto, sono direttamente nominati dagli esecutivi regionali. La quota percentuale residua (4%) è invece imputabile all'unificazione di iniziative fra le due Camere o fra una di esse ed il Governo federale.

Fra le leggi finora approvate, 143 rientrano fra le categorie per cui è costituzionalmente previsto il necessario assenso del Bundesrat (c.d. *Zustimmungsgesetze*)²⁰³ e che comprendono anche le leggi di ratifica dei trattati internazionali.

Per quanto riguarda invece la produzione legislativa nell'intero arco del 2004, si rilevano 38 leggi di ratifica di trattati internazionali²⁰⁴, 5 leggi relative alla manovra di bilancio annuale²⁰⁵, e 26 leggi di recepimento di

²⁰³ Le leggi federali per le quali la Costituzione richiede l'espressa approvazione del *Bundesrat* sono le seguenti: le leggi costituzionali, per la cui approvazione è necessaria la maggioranza dei due terzi dei membri del *Bundestag* e dei due terzi dei voti del *Bundesrat* (art. 79 Cost.); le leggi che incidono sull'ordinamento finanziario dei *Länder* (artt. 104a, commi 3 e 4, 107 e 108 Cost.); le leggi che interessano il sistema amministrativo dei *Länder* (artt. 84 e 85 Cost.); leggi relative a: modificazioni territoriali dei *Länder* (art. 29, comma 7, Cost.); trattamento economico e previdenziale dei dipendenti pubblici (art. 74a, commi 2 e 3, Cost.); determinazione dei compiti comuni dello Stato e dei *Länder* (art. 91a, comma 2, Cost.); esercizio della giurisdizione della Federazione attraverso i tribunali dei *Länder* (art. 96, comma 5, Cost.). Nelle materie in cui il *Bundesrat* ha competenza legislativa paritaria al *Bundestag*, la legge è approvata solo se la Commissione raggiunge un accordo su un testo accettato dai rappresentanti di entrambe le Camere.

²⁰⁴ Le leggi di ratifica si riferiscono a 20 trattati multilaterali e a 18 accordi bilaterali.

²⁰⁵ Per la prima volta nella storia della Repubblica federale l'approvazione della legge di bilancio per il 2004 è stata bloccata dal *Bundesrat*. Si è trattato di un veto simbolico, perché per questo tipo di legge il consenso del *Bundesrat* non è indispensabile. Il disegno di legge governativo è quindi tornato al *Bundestag* che alla fine l'ha approvato con quella che viene definita la "maggioranza del Cancelliere". La legge di bilancio (*Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2004*) del 18 febbraio 2004 è stata poi pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 25 febbraio

normativa comunitaria. Per quanto concerne in particolare quest'ultimo aspetto, si specifica che, fatte salve le competenze dei Länder, le direttive comunitarie vengono il più delle volte recepite non con legge ad hoc, ma all'interno di grandi leggi che riordinano l'intera materia adeguando la legislazione previgente, come ad esempio è accaduto con legge di riforma della normativa sulla sicurezza degli strumenti tecnici di lavoro e dei prodotti per il consumatore (Gesetz zur Neuordnung der Sicherheit von technischen Arbeitsmitteln und Verbraucherprodukten) del 6 gennaio 2004 e la legge di adeguamento del codice dell'edilizia a direttive dell'Unione Europea (Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien) del 24 giugno 2004. Altri importanti provvedimenti comunitari che nel corso del 2004 hanno impegnato il Parlamento riguardano l'istituzione di Eurojust, il mandato d'arresto europeo, l'attuazione della politica agricola comune, i contratti di garanzia finanziaria, la lotta contro la concorrenza sleale e l'introduzione della Società europea.

I dati relativi alle altre tipologie di leggi, secondo le categorie descrittive adottate per la predisposizione di questo Rapporto, sono i seguenti:

- 35 leggi di manutenzione normativa
- 4 leggi settoriali
- 33 leggi microsettoriali
- 21 leggi istituzionali

Per quanto concerne la manutenzione normativa si rileva che, oltre al significativo numero di leggi il cui contenuto consiste di fatto nella ripubblicazione del testo di leggi previgenti aggiornato alle modifiche successivamente intervenute (Neufassung), la maggior parte dei provvedimenti è rappresentato dalle cosiddette "leggi di modifica", che nella tecnica legislativa tedesca sono designate con numeri ordinali

2004. Prima della fine dell'anno sono state approvate anche la legge di assestamento del bilancio (*Nachtragshaushaltsgesetz 2004*) e la legge di accompagnamento al bilancio (*Haushaltsbegleitgesetz 2005*), entrambe pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale del 28 dicembre 2004.

progressivi e che intervengono con modifiche ed integrazioni sul testo originario di grandi leggi di settore: ad es. Seconda legge di modifica della legge sul servizio civile e di altre disposizioni, Dodicesima legge di modifica della normativa sui farmaci, ecc. (Zweites Gesetz zur Änderung des Zivildienstgesetzes und anderer Vorschriften, Zwölftes Gesetz zur Änderung des Arzneimittelgesetzes, etc.).

Occorre inoltre rilevare che sui dati del 2004 ha influito il completamento di alcune significative riforme previste nel programma politico-legislativo del Governo federale, noto con il nome di "Agenda 2010", che ha come obiettivi fondamentali la crescita dell'economia e l'incremento dell'occupazione. Le grandi riforme hanno riguardato, sostanzialmente, la fiscalità (è stata anticipata al 1° gennaio 2004 la data l'inizio della nuova fase della riforma), lo Stato sociale, le imprese, il lavoro e la formazione professionale.

Una delle principali misure di attuazione di Agenda 2010 è rappresentata dalla legge di riforma delle pensioni (Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung) del 21 luglio 2004, che ha introdotto il c.d. "fattore sostenibilità" (Nachhaltigkeitsfaktor) per contenere l'aumento delle pensioni. Si tratta di una misura che limita le erogazioni previdenziali in modo da garantire che non superino i contributi versati. Il livello delle pensioni sarà quindi commisurato al numero dei contribuenti. Inoltre, con la riforma l'età minima per andare in pensione viene elevata da 60 a 63 anni.

3. Principali settori di intervento legislativo

Le tematiche relative al mondo del lavoro, alla promozione delle imprese e allo snellimento burocratico (*Bürokratieabbau*) rappresentano anche nel 2004 i principali settori di intervento legislativo.

Per quanto riguarda il settore imprenditoriale è stata approvata la legge relativa all'indennità per gli investimenti per il 2005

(*Investitionszulagengesetz 2005*), la legge sulla promozione del capitale di rischio (*Gesetz zur Förderung von Wagniskapital*) e la legge sul miglioramento della tutela degli investitori (*Gesetz zur Verbesserung des Anlegerschutzes*). Con l'undicesima legge di modifica della legge sul commercio estero (*Außenwirtschaftsgesetzes – AWG*) sono stati invece posti dei limiti all'acquisizione da parte di stranieri di imprese, aventi sede nel territorio nazionale, che operano nel settore degli armamenti e producono materiali e alta tecnologia per la difesa. La nuova normativa prevede infatti un'autorizzazione governativa nel caso in cui l'acquirente straniero, dopo l'acquisto, arrivi a possedere almeno il 25 per cento del pacchetto azionario.

Tra le altre leggi di particolare rilevanza si segnalano:

- la legge per la promozione della formazione e dell'occupazione dei disabili gravi (*Gesetz zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung schwerbehinderter Menschen*) del 23 aprile 2004, che mira a favorire il passaggio di lavoratori disabili da officine e laboratori per portatori di *handicap* al mercato generale del lavoro. Il provvedimento modifica diversi articoli del Libro Nono del Codice di legislazione sociale, stabilendo per i datori di lavoro che dispongono di almeno cento posti di lavoro l'obbligo di destinare almeno il 5 per cento di questi alla formazione professionale di persone disabili anche gravi.
- la legge per l'intensificazione della lotta al lavoro nero e all'evasione fiscale connessa con questo fenomeno (*Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung*) del 23 luglio 2004, che contiene un pacchetto di misure volte a rendere più efficace la lotta contro il lavoro nero tramite la creazione di strutture più efficienti e funzionanti nell'ambito dell'amministrazione delle dogane.
- la legge sull'immigrazione (*Zuwanderungsgesetz*) del 30 luglio 2004, in vigore il 1° gennaio 2005, che mira, da un lato, ad evitare un afflusso incontrollato di nuovi lavoratori immigrati sul mercato del lavoro, dall'altro ad estendere e rafforzare le misure atte ad integrare nel sistema socio-culturale tedesco i lavoratori immigrati già legalmente residenti. Viene soprattutto incentivato l'ingresso di manodopera

altamente qualificata o con prospettive formative di alta specializzazione, cui è concesso sin dall'inizio il permesso di residenza illimitato e il ricongiungimento familiare agevolato. È inoltre favorita l'immigrazione di lavoratori autonomi, ai quali è in genere rilasciato un permesso di soggiorno limitato nel caso in cui siano disposti ad investire almeno un milione di euro o a creare almeno dieci posti di lavoro. La legge contiene inoltre specifiche disposizioni per l'integrazione degli immigrati, sulla base del c.d. Programma nazionale di integrazione, elaborato dal Ministero federale dell'interno. L'attuazione del Programma prevede speciali corsi di integrazione (*Integrationskurse*), la cui frequenza è obbligatoria per tutti coloro che non abbiano una conoscenza sufficiente della lingua tedesca e risiedano in Germania da meno di 6 anni. In caso di mancata osservanza di tale obbligo sono previste delle sanzioni, come la riduzione fino al dieci per cento dei sussidi sociali o il rifiuto di proroga del permesso di soggiorno. La nuova regolamentazione del fenomeno migratorio rappresenta, nell'ottica del Governo, anche un meccanismo efficace per contrastare la minaccia del terrorismo. Gli stranieri potranno essere espulsi sulla base di rapporti e informazioni che dimostrino la loro collusione con il terrorismo e la loro pericolosità per la sicurezza del Paese. L'espulsione potrà essere disposta con ordinanza (*Abschiebungsanordnung*) dalle supreme autorità sia regionali che federali.

- la prima legge di modernizzazione della giustizia (*Erstes Gesetz zur Modernisierung der Justiz*) del 24 agosto 2004, che mira alla realizzazione di un ordinamento giudiziario più moderno ed efficace, inserendosi nel quadro del programma governativo di snellimento della burocrazia (*Masterplan Bürokratieabbau*) mediante la semplificazione delle procedure e un più razionale impiego delle risorse umane. Le principali innovazioni riguardano lo svolgimento dei processi e l'organizzazione interna della giustizia.
- la legge di revisione della normativa sulla convivenza registrata (*Gesetz zur Überarbeitung des Lebenspartnerschaftsrechts*) del 15 dicembre 2004, che ha disciplinato quei settori che non erano stati presi in considerazione dalla legge del 2001 al fine di eliminare ogni forma di

discriminazione nei confronti delle coppie omosessuali. Le nuove disposizioni riguardano in particolare il diritto patrimoniale, ereditario e previdenziale, nonché la materia relativa all'adozione e alla separazione. Il nuovo § 5 della legge stabilisce, così come per i coniugi, che entrambi i conviventi provvedano in modo adeguato al sostentamento della loro unione con il loro lavoro e il loro patrimonio. In seguito alle modifiche introdotte il regime patrimoniale previsto per legge, se non diversamente concordato, è quello già vigente per le coppie sposate, cioè la proprietà comune dell'incremento dei beni (*Zugewinngemeinschaft*) che si sostituisce alla comunione perequativa (*Ausgleichsgemeinschaft*). Le nuove disposizioni, inoltre, assimilano la procedura di scioglimento della convivenza alla normativa sul divorzio. La sentenza di scioglimento interviene dopo che siano trascorsi un anno o tre anni di separazione a seconda che la richiesta provenga da entrambi i conviventi (oppure da uno con il consenso dell'altro) o da uno solo di essi. Il convivente che, in seguito allo scioglimento della convivenza, non può provvedere da solo al proprio sostentamento ha diritto agli alimenti nella stessa misura in cui ciò è previsto per i separati e i divorziati che non svolgono nessuna attività lavorativa.

- la legge sull'affermazione della parità dei sessi nelle Forze armate (*Gesetz zur Durchsetzung der Gleichstellung von Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr*) del 27 dicembre 2004, che estende anche alle Forze armate le disposizioni in materia di parità giuridica tra i sessi già in vigore per i dipendenti della pubblica amministrazione e dell'ordinamento giudiziario. Due sono i principali obiettivi perseguiti dalla nuova legge. Da una parte essa mira a realizzare la parità tra soldati e donne soldato, soprattutto per quanto riguarda l'accesso a questo tipo di occupazione e alla carriera professionale, e ad evitare pregiudizi e discriminazioni riferiti al sesso. Dall'altra tenta di conciliare la vita familiare con l'attività professionale. Per la prima volta è infatti prevista la possibilità che militari sia di sesso maschile che femminile prestino servizio *part-time* per adempiere a doveri familiari come l'assistenza di un figlio minore o la cura di un altro familiare bisognoso.

4. Il tentativo di riforma dell'ordinamento federale

Con due analoghe decisioni, rispettivamente del 16 e 17 ottobre 2003, il *Bundestag* e il *Bundesrat* hanno istituito una Commissione bicamerale per la modernizzazione dell'ordinamento federale (*Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung*), i cui lavori sono iniziati il 7 novembre 2003 e si sono conclusi il 17 dicembre 2004.

Oltre ai membri del Parlamento (16 deputati del *Bundestag*, 16 componenti del *Bundesrat*), hanno partecipato ai lavori della Commissione anche 4 delegati del Governo federale (Capo dell'ufficio della cancelleria, Ministro della giustizia, Ministro delle finanze e Ministro per la tutela dei consumatori), 6 delegati dei parlamenti regionali (*Landtage*), tre rappresentanti delle federazioni degli enti locali e 12 esperti (per lo più docenti universitari di diritto pubblico e diritto costituzionale). Questi ultimi, in particolare, hanno fornito un contributo fondamentale con l'elaborazione di proposte di riforma sulle quali si sono confrontati i membri politici della Commissione, senza tuttavia riuscire a trovare un accordo definitivo. Con la partecipazione dei rappresentanti degli enti locali si è invece cercato di coinvolgere nel dibattito sulle riforme, per la prima volta, anche la dimensione politica locale.

Come previsto dalla decisione istitutiva adottata dalle due Camere del Parlamento, la Commissione aveva in particolare il compito di riesaminare la ripartizione delle competenze legislative tra la Federazione e i *Länder*, il diritto di collaborazione dei *Länder* nella legislazione federale e le relazioni finanziarie tra Federazione e *Länder*.

Le riunioni della Commissione si sono svolte sotto la presidenza congiunta di un membro della maggioranza (Franz Müntefering, Presidente del gruppo parlamentare dell'SPD in seno al *Bundestag*) e di un rappresentante dell'opposizione (Edmund Stoiber, Presidente dei Ministri della Baviera e rappresentante del gruppo parlamentare federale CDU/CSU).

Ai fini di una migliore organizzazione dei lavori, in seno alla Commissione sono stati costituiti due Comitati interni, ciascuno diretto da

quattro coordinatori: il primo si è occupato delle “Competenze legislative e diritti di partecipazione dei *Länder* al procedimento legislativo” , il secondo ha invece approfondito gli “Aspetti finanziari” dell’apparato federale dello Stato. Altri sette gruppi di lavoro hanno trattato temi più specifici: potere d’intervento dei *Länder* e Unione europea; pubblico impiego e sicurezza interna; cultura e istruzione; tutela dell’ambiente e dei consumatori; questioni regionali; temi finanziari; Berlino capitale. Le norme costituzionali che sono state oggetto del dibattito sulle riforme sono principalmente quelle contenute nei Titoli VII (Legislazione federale), VIII^a (Compiti comuni a Federazione e *Länder*) e X (Finanze) della Legge fondamentale.

Alla riunione d’insediamento della Commissione sono seguite altre dieci sedute, nel corso delle quali si sono registrati momenti di ampia convergenza alternati a situazioni di particolare difficoltà nelle trattative. Una prima bozza di discussione, in cui erano contenuti i punti cardine della riforma in discussione in seno alla Commissione, è stata illustrata l’11 novembre 2004 dai due Presidenti. Successivamente, il 13 dicembre 2004, è stato presentato alla stampa un documento di 22 pagine contenente i dettagli delle proposte elaborate nel corso dei lavori in Commissione e sulle quali le varie forze politiche avevano raggiunto un accordo di massima.

Il primo punto dell’accordo, relativo al decentramento delle competenze tra Federazione e *Länder*, prevedeva la riduzione del numero di leggi che richiedono il consenso obbligatorio del *Bundesrat* dall’attuale 60 per cento al 35-40 per cento del totale, in cambio di un trasferimento di competenze legislative esclusive dalla Federazione alle autonomie regionali. I *Länder* avrebbero quindi ottenuto la potestà legislativa esclusiva in settori come l’edilizia popolare, la retribuzione del pubblico impiego a livello regionale, l’esecuzione in materia penale, la disciplina dei servizi di ristorazione e dei centri sportivi, la gestione dei fondi agricoli, la regolamentazione generale della stampa.

Nell’accordo erano inoltre contenute alcune novità di rilievo sul piano economico, finalizzate ad una sostanziale riduzione dei casi di compartecipazione finanziaria dello Stato centrale e degli enti locali. Ai *Länder*, in particolare, sarebbe stata attribuita una competenza finanziaria

esclusiva in materia di imposte sugli acquisti immobiliari, di finanziamento dei trasporti comunali e di sostegno dell'edilizia abitativa.

Secondo l'accordo, le disposizioni relative al Patto di stabilità dell'Unione Europea sarebbero state inserite nella Legge fondamentale. In tal modo gli obblighi derivanti dal Patto avrebbero vincolato congiuntamente sia la Federazione che i *Länder*, sulla base di una futura legge federale, da approvare con il consenso obbligatorio del *Bundesrat*, che avrebbe regolato la compartecipazione al finanziamento di eventuali sanzioni in caso di violazione del Patto di stabilità nella misura del 65 per cento a carico della Federazione e del 35 per cento a carico degli enti regionali.

All'Ufficio federale anticrimine (*Bundeskriminalamt*), infine, sarebbe stato riconosciuto un ruolo preminente in materia di lotta al terrorismo, in cambio di una maggiore influenza dei *Länder* nella protezione contro le catastrofi.

Nonostante i punti d'intesa raggiunti, al termine dei lavori la Commissione non è riuscita ad elaborare un progetto di riforma federale condiviso da tutte le parti politiche. Le trattative si sarebbero arenate sulla questione dell'istruzione universitaria. In un primo momento i *Länder* si erano dichiarati disposti a cedere riguardo alla rivendicazione di una loro potestà legislativa esclusiva in materia, riconoscendo alla Federazione la competenza in tema di ammissibilità dei corsi di studio e modalità degli esami conclusivi negli atenei, mentre la pianificazione dell'offerta didattica e le decisioni sulle tasse universitarie sarebbero state prerogativa assoluta degli enti regionali. Alla fine i rappresentanti dei *Länder* sono però tornati ad insistere sulla competenza esclusiva non lasciando più spazio ad ulteriori tentativi di mediazione.

5. Accordi interstatali fra *Länder*

Nell'esperienza dell'ordinamento federale tedesco, gli accordi interstatali fra *Länder* vengono di norma stipulati quando, in una materia di

competenza legislativa esclusiva dei *Länder*, la natura di tale materia rende necessaria od opportuna, per motivi tecnici, economici, costituzionali o comunitari, una regolazione omogenea in tutta la Federazione.

Sotto il profilo procedimentale, questi accordi:

- sono negoziati dai governi dei *Länder*, attraverso una conferenza dei Ministri regionali competenti per materia;
- a conclusione dei negoziati, vengono firmati dai Presidenti dei governi regionali;
- sono quindi ratificati dai Parlamenti di tutti i *Länder* interessati, di regola attraverso una apposita legge statale (*Landesgesetz*).

Il 1° luglio 2004 sono entrati in vigore, dopo essere stati ratificati da tutti i parlamenti regionali, l'accordo interstatale sulle lotterie in Germania (*Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland*) e l'accordo interstatale sulla regionalizzazione di parte dei proventi realizzati dalle imprese del lotto e del totocalcio (*Staatsvertrag über die Regionalisierung von Teilen der von den Unternehmen des Deutschen Lotto- und Totoblock*). Entrambi gli accordi potranno essere denunciati dai singoli *Länder* dopo che siano trascorsi dieci anni dall'entrata in vigore, cioè a partire dal 2014.

L'accordo sulle lotterie, che non si applica ai casinò e alle case da gioco, disciplina l'organizzazione, la realizzazione e la l'intermediazione commerciale di lotterie, scommesse sportive (*Sportwetten*) e giochi d'azzardo (*Glücksspiele*) pubblici armonizzando le normative vigenti nei diversi *Länder*. L'esercizio di tali attività, per fini di tutela della gioventù, è precluso ai minori. Ciascun *Land* provvede a garantire una sufficiente offerta di questo tipo di giochi, conferendo un incarico in tal senso ad enti pubblici o a società private. Tutti gli altri organizzatori di lotterie dovranno necessariamente richiedere il permesso all'autorità competente. Alcune deroghe sono previste per le c.d. "piccole lotterie" (*kleine Lotterien*).

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1972 – 2004²⁰⁶

Legislatura	Totale leggi approvate	Iniziativa governativa BRg (*)	Iniziativa parlamentare		Iniziativa mista (BRg/BT; BRg/BR; BT/BR)
			BR (**)	BT (***)	
VII (1972-1976)	506	421 (83,2%)	17 (3,4%)	58 (11,5%)	10 (2%)
VIII (1976-1980)	339	276 (81,4%)	15 (4,4%)	36 (10,6%)	12 (3,5%)
IX (1980-1983)	136	102 (75%)	8 (5,9%)	15 (11%)	11 (8,1%)
X (1983-1987)	320	237 (74,1%)	32 (10%)	42 (13,1%)	9 (2,8%)
XI (1987-1990)	366	265 (72,4%)	15 (4,1%)	67 (18,3%)	19 (5,2%)
XII (1990-1994)	493	371 (75%)	27(5%)	92 (19%)	3 (1%)
XIII (1994-1998)	551	401 (73%)	35 (6%)	92 (17%)	23 (4%)
XIV (1998-2002)	559	394 (70%)	22 (4%)	109 (20%)	34 (6%)
XV (2002-...)	299	213 (71%)	14 (4,7%)	60 (20%)	12 (4%)

Fonte: Deutscher Bundestag, *Stand der Gesetzgebung des Bundes* (Berichtsstand: 13.5.2005)

(*): BRg, Bundesregierung (Governo federale)

(**): BR, Bundesrat

(***): BT, Bundestag

²⁰⁶ Le percentuali indicate nella tabella sono calcolate rispetto al totale delle leggi approvate.

TABELLA 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia

<i>Legislatura</i>	XII (1990-1994)	XIII (1994-1998)	XIV (1998-2002)	XV (2002-...)
INIZIATIVA GOVERNATIVA <i>di cui:</i>	371 (75%)	401 (73%)	394 (70%)	213 (71%)
Leggi di bilancio, assestamento etc.	19	13	16	18
Leggi di ratifica	119	197	183	68
Leggi relative alla partecipazione UE (*)	10	14	22	42
INIZIATIVA PARLAMENTARE <i>di cui:</i>	119 (24%)	127 (23%)	131 (23%)	74 (24,7%)
Bundesrat	27	35	22	14
Bundestag	92	92	109	60
INIZIATIVA MISTA	3 (1%)	23 (4%)	34 (6%)	12 (4%)
TOTALE	493	551	559	299

(*) Tale categoria riguarda la sola legislazione istituzionale federale volta a dare efficacia nell'ordinamento nazionale a particolari atti e documenti relativi agli sviluppi dell'Unione Europea, distintamente dal complessivo recepimento delle direttive comunitarie a cui si provvede, secondo l'ambito materiale d'incidenza, con normativa federale o regionale di rango legislativo o sub-legislativo.

TABELLA 3 - Classificazione delle leggi approvate²⁰⁷

	2000		2001		2002		2003		2004	
	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)
Istituzionali	14	17%	11	9%	6	10%	6	10%	21	23%
Settoriali	23	27%	38	32%	26	43%	9	15%	4	4%
Microsettoriali	17	20%	36	30%	21	35%	18	29%	33	35%
Manut. Norm.	30	36%	34	29%	7	12%	29	46%	35	38%
Totale	84	100%	119	100%	60	100%	62	100%	93	100%

207 Dati percentuali sul totale delle leggi approvate, ad esclusione delle leggi di ratifica, delle leggi relative alla manovra finanziaria e delle leggi relative alla partecipazione all'UE (per un totale nel 2004 di 69 leggi su 162 leggi complessivamente approvate) .

TABELLA 4 - Produzione legislativa regionale 2001 - 2004

<i>Land</i>	2001	2002	2003	2004	Totale
Amburgo	57	28	33	33	151
Assia	27	53	18	26	124
Baden-Württemberg	13	18	29	33	93
Bassa Sassonia	33	39	25	47	144
Baviera	28	28	23	24	103
Berlino	37	26	45	57	165
Brandeburgo	30	14	42	40	126
Brema	42	31	33	30	136
Meclemburgo- Pomerania	29	24	19	31	103
Renania Palatinato	18	24	31	32	105
Renania settentrionale- Westfalia	20	32	33	45	130
Saarland	26	28	29	18	101
Sassonia	11	25	26	25	87
Sassonia-Anhalt	33	20	24	41	118
Schleswig-Holstein	27	30	37	38	132
Turingia	18	31	38	24	111
Totale	449	451	485	544	1929

Fonte: Sito ufficiale internet del Parlamento della Renania settentrionale-Westfalia:
www.landtag.nrw.de/, nel quale sono reperibili i testi delle Gazzette ufficiali di tutti i Länder

TABELLA 5 - Numero complessivo di leggi e regolamenti legislativi federali (Rechtsverordnungen des Bundes)

<i>Legislatura</i>	<i>Leggi approvate</i>	<i>Regolamenti legislativi federali (Rechtsverordnungen des Bundes)</i>
I (1949-1953)	545	-
II (1953-1957)	510	998
III (1957-1961)	424	1093
IV (1961-1965)	425	1368
V (1965-1969)	453	1537
VI (1969-1972)	333	1343
VII (1972-1976)	506	1726
VIII (1976-1980)	339	1615
IX a (1980-1983)	136	853
X (1983-1987)	320	1229
XI (1987-1990)	366	1330
XII (1990-1994)	493	1695
XIII (1994-1998)	551	1753
XIV (1998-2002)	560	1515
XV (2002-...)	299	(Dato ufficiale non disponibile)

Fonti: Statistisches Jahrbuch 2004 für die Bundesrepublik Deutschland, p. 115
Deutscher Bundestag, Stand der Gesetzgebung des Bundes

REGNO UNITO

1. Dati quantitativi

Nel corso del 2004 sono stati approvati nel Regno Unito **44** provvedimenti legislativi in maggior parte costituiti, secondo la tradizionale ripartizione della legislazione inglese, da leggi di interesse pubblico generale (**38 *Public General Acts***) e per la parte residua da leggi di interesse locale (**6 *Local Acts***).

Posto a confronto con gli indici relativi agli anni più recenti, il dato quantitativo evidenzia un decremento della produzione legislativa. Ciò può ricondursi alla tendenza, rilevabile nell'arco di tempo che va dal 1990 ad oggi e sostanzialmente immutata nell'anno in esame, verso una progressiva diminuzione del numero di leggi annualmente approvate. D'altra parte, si mantiene pressoché costante il rapporto percentuale tra *general* e *local acts* (nella misura di 86% - 14% nel 2004, in linea con la media rilevabile nel periodo 1990-2003).

Del pari, l'approvazione durante il 2002 di **3459 *Statutory Instruments*** (con significativo incremento rispetto agli anni precedenti) rappresenta la conferma della tendenza ad un ampio e crescente ricorso alla legislazione delegata (*delegated legislation*) nel cui novero convergono, nell'esperienza inglese, provvedimenti eterogenei e solo in parte assimilabili al decreto legislativo così come configurato nel sistema delle fonti del diritto italiano; provvedimenti che talora hanno un dettagliato contenuto sostanziale (c.d. *Regulations* oppure, se di deregolamentazione, *Deregulation Orders*) o, in altri casi, aventi incidenza meramente formale (c.d. *Commencement Orders*, con i quali il Governo fissa, previa delega parlamentare, il termine di entrata in vigore di determinate disposizioni legislative).

2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi

Per quanto concerne l'iniziativa legislativa (qui presa in considerazione con riguardo esclusivo ai *Public General Acts*) è da rilevare che la gran parte dei provvedimenti approvati nell'anno di riferimento si deve all'iniziativa governativa, mentre solo 5 leggi sono originate da proposte di legge d'iniziativa parlamentare (*Private Members' Bills*). Il dato è coerente con la specificità dell'ordinamento britannico – che, notoriamente, assegna al Governo un ruolo preponderante nell'organizzazione delle procedure parlamentari concernenti l'attuazione del programma legislativo, delineato nel discorso della Corona all'inizio della sessione parlamentare annuale -, mentre è da rilevare, rispetto all'anno precedente, una significativa diminuzione del numero di leggi derivanti da proposte d'iniziativa parlamentare (poiché esse rappresentano, in misura percentuale, il 13% delle leggi complessivamente approvate rispetto al 32% rilevato nel 2003).

Tra i provvedimenti derivanti dall'iniziativa governativa si segnalano, in primo luogo, le leggi connesse alla manovra di bilancio, che nel Regno Unito tradizionalmente riunisce in una serie di provvedimenti annuali corrispondenti ad altrettante fasi nelle quali è articolato il ciclo finanziario statale.

Nel 2004 la manovra di bilancio ha richiesto, come nell'anno precedente, l'approvazione di quattro provvedimenti (rispetto ai cinque approvati nel 2001 e nel 2002): il *Finance Act*, che disciplina il versante delle entrate; i due *Consolidated Fund Acts*, con i quali è autorizzato dal Parlamento il prelievo dal Fondo consolidato in cui confluiscono le entrate fiscali, costituito presso la Banca d'Inghilterra; ed infine l'*Appropriation Act*, con cui sono disposti, in forma disaggregata, i singoli stanziamenti assegnati a ciascun Dipartimento governativo.

Benché le leggi di recepimento di specifiche normative comunitarie siano non molto frequenti stante il prevalente ricorso, in questo ambito, alla legislazione delegata attraverso lo strumento dello *statutory instrument*, tra le leggi d'iniziativa governativa alle quali - secondo l'impostazione di questa rassegna legislativa - può darsi separato risalto in quanto ne sia dettata l'adozione dall'appartenenza del Regno Unito

all'Unione Europea, ci si limita a segnalare, per l'anno di riferimento, lo *European Parliamentary and Local Elections (Pilots) Act*, che in occasioni delle elezioni per il Parlamento Europeo (svoltesi nel 2004 in abbinamento con le elezioni per il rinnovo delle assemblee legislative locali) ha introdotto modalità sperimentali di votazione a distanza e mediante mezzi elettronici. Mette conto segnalare che la funzionalità di tali procedure (sperimentate sulla base di tecniche diverse, dalla televisione digitale al collegamento via Internet) è stata oggetto dell'attività referente dell'organo nazionale di controllo in materia elettorale - la *Electoral Commission* - nei riguardi di Governo e Parlamento; sulla recente esperienza essa ha pubblicato rapporti dedicati alle singole circoscrizioni elettorali ed uno studio complessivo.

3. Principali settori di intervento legislativo

La restante e maggior parte della legislazione approvata nell'anno in rassegna è costituita da provvedimenti perlopiù di tenore istituzionale o di portata settoriale, talora alquanto estesi ed articolati, che nel complesso incidono, nel 2004, per circa il 90 % del totale dei *Public General Acts* approvati. Il dato è da ritenersi, anche in questo caso, in linea con la produzione legislativa media degli ultimi anni.

Sono, in particolare, da ricondurre alla **legislazione istituzionale** i provvedimenti che attengono ai diritti e allo *status* della persona. Si segnalano, a questo riguardo, lo *Human Tissue Act*, con cui il legislatore ha inteso introdurre (mediante la modifica e il riordino della normativa precedente risalente al 1961) uno statuto unitario del corpo umano per quanto concerne il prelievo di organi e tessuti a fini di trapianto e la loro conservazione a scopo di esami anatomici motivati da esigenze di ricerca scientifica. Coordinate fondamentali della nuova disciplina sono, da una parte, l'affermazione del principio del consenso liberamente prestato in vita dall'interessato, dall'altra i poteri autorizzativi, di controllo e regolamentari attribuiti ad un'autorità indipendente (la *Human Tissue Authority* - HTA) in vista del bilanciamento da perseguire, in questo

delicato settore, tra il diritto di autodeterminazione individuale e gli individui della collettività verso il progresso della ricerca scientifica.

Tra i provvedimenti di questo tipo - tutti di iniziativa governativa - vanno inoltre indicati il *Gender Recognition Act*, in materia di rettifica dei dati anagrafici delle persone transessuali, e il *Civil Partnership Act*, con cui sono stati riconosciuti e disciplinati gli accordi di convivenza tra persone dello stesso sesso (*civil o registered partnership*). Merita segnalare, con particolare riguardo a quest'ultima legge - adottata ad esito di una articolata consultazione pubblica e riproduttiva, in parte, di previsioni contenute in progetti di iniziativa parlamentare presentati nel corso di precedenti sessioni parlamentari, ma mai giunti all'approvazione -, la scelta di escludere dal suo campo applicativo le coppie eterosessuali, nel presupposto che le questioni concernenti i loro diritti trovino una adeguata disciplina nelle vigenti norme sul matrimonio civile, e che i relativi istituti possano consentire alle coppie eterosessuali (mentre ciò era precluso alle coppie formate da persone dello stesso sesso) uno *status* socialmente e giuridicamente riconosciuto.

Hanno, egualmente, connotazione istituzionale, secondo il criterio qui adottato, le due leggi approvate nell'anno di riferimento in materia di tutela dei minori, contenenti disposizioni sia di principio, sia finalizzate ad apprestare gli strumenti e le procedure per garantirne l'effettività: il *Children Act* ed il *Child Trust Fund Act*. Mediante tali provvedimenti, dal Governo annunciati nelle loro linee generali già nel 2003 (con il documento intitolato "*Every Child Matters*"), e preceduti anch'essi da pubbliche indagini e consultazioni condotte da una apposita commissione, si è inteso innovare la legislazione di tutela dei minori - peraltro più volte aggiornata nel corso dell'ultimo decennio - al fine di conferire maggiore risalto al loro diritto di autodeterminazione e di provvedere alle conseguenti modifiche organizzative, concernenti sia l'esercizio delle funzioni di garanzia, sia l'ordinamento dei servizi di assistenza all'infanzia e la disciplina delle relative forme di finanziamento.

A queste finalità risponde, in primo luogo, la creazione di un'autorità garante - il *Children's Commissioner*, istituito dal *Children Act* - investita del compito di promuovere presso l'opinione pubblica la consapevolezza

degli interessi dei minori (nonché dei giovani in condizione di particolare vulnerabilità) e il rispetto della loro individualità ed autodeterminazione. Oltre a svolgere un'attività referente e consultiva nei confronti del Ministro competente affinché vengano adottate le misure ritenute necessarie per una migliore salvaguardia dei minori (conformemente alla finalità della legge e ai dettami della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo), il *Commissioner* esercita una specifica funzione di garanzia dei minori - i quali possono ricorrervi e devono comunque essere coinvolti in procedure di consultazione - ed è abilitato a condurre autonome indagini su casi individuali che presentino implicazioni di rilevanza generale; esso si inserisce, inoltre, in un articolato quadro di cooperazione tra enti locali ed agenzie di settore, aperto al contributo delle organizzazioni di volontariato impegnate in questo campo.

In secondo luogo, attraverso la creazione di un apposito fondo pubblico (denominato *Child Fund Trust*), e ad integrazione delle vigenti misure di assistenza indirizzate ai minori (nella forma di sussidi o di deduzioni fiscali), il legislatore ha introdotto nuove disposizioni di incentivazione economica per le famiglie, intese, in particolar modo, a promuovere l'attitudine al risparmio e il grado di responsabilità verso una oculata gestione dei redditi famigliari. Ciò, nel presupposto (esplicitato dal Governo in un documento preparatorio redatto dal Ministero del Tesoro, dal titolo "*Saving and Assets for All*") che necessario complemento delle politiche sociali - rivolte all'incremento dell'occupazione, al miglioramento dei redditi, alla prestazione dei servizi pubblici -, sia costituito dalla maggiore consapevolezza delle famiglie circa i benefici del risparmio, dall'educazione finanziaria dei cittadini e dalla costituzione di un minimo capitale di cui ciascuno possa disporre al momento dell'ingresso nella vita adulta. Tale obiettivo è stato in pratica perseguito mediante la previsione del conferimento, ai nati dal Settembre 2002 e in presenza di determinati requisiti, di un sussidio di 250 sterline, il cui importo è raddoppiato in caso di famiglie a basso reddito. Di questo contributo iniziale si dispone il deposito su conti fruttiferi a lungo termine accesi presso il *Child Fund Trust* a nome del minore beneficiario, e se ne incoraggia l'incremento da parte delle famiglie mediante successivi versamenti; le somme così depositate sono però soggette a vincolo, essendone ammessa la

riscossione da parte del titolare solo con il conseguimento della maggiore età.

Sono, ancora, da riferire alla medesima categoria della legislazione istituzionale – per le evidenti ricadute sul piano dei diritti fondamentali - i provvedimenti introdotti in materia di ordine pubblico e di disciplina dell'immigrazione e del diritto di asilo. Rilevano, a questo riguardo, la legge in materia di prevenzione e repressione della violenza e dei maltrattamenti in ambito familiare (*Domestic Violence, Crime and Victims Act*, con cui è stata aggiornata la disciplina introdotta dal *Family Act* del 1996) e l'*Asylum and Immigration (treatment of Claimants, etc.) Act*.

Con quest'ultima legge, intervenuta in una materia il cui assetto normativo è stato più volte aggiornato nell'arco di quasi un decennio (durante il quale, si ricorda, sono stati introdotti l'*Asylum and Immigration Act* del 1996, l'*Immigration and Asylum Act* del 1999 e, più di recente, il *Nationality, Immigration and Asylum Act* del 2002), il legislatore britannico ha apportato, nell'intento di aumentarne la complessiva efficacia, una serie di modifiche alla disciplina dell'immigrazione e del diritto d'asilo. Benché tali modifiche non tocchino l'impianto generale della disciplina vigente, la condizione dello straniero immigrato o richiedente asilo è incisa sotto molteplici profili, attinenti sia alle garanzie che alle sanzioni. Si dispone, infatti, l'unificazione dei procedimenti esperibili dinanzi allo *Appeal and Immigration Tribunal* per l'impugnazione delle decisioni amministrative relative alle domande di asilo o di soggiorno, e si prevedono limiti al riesame ulteriore dei ricorsi; sono introdotte, d'altra parte, nuove figure di reato in relazione al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, alla falsificazione di documenti d'identità a ciò finalizzata, al traffico di persone a fini di sfruttamento; sono rafforzati, infine, i poteri ispettivi e sanzionatori delle autorità preposte (*immigration officers*), abilitate ora al prelievo delle impronte digitali e al monitoraggio elettronico delle persone soggette ai controlli di immigrazione, mentre si definiscono con maggior dettaglio, allo scopo di evitare elusioni della normativa, gli obblighi informativi che devono adempiersi in caso di matrimonio celebrato nel Regno Unito qualora uno dei coniugi provenga da Stati extraeuropei.

Ad altre leggi, adottate in materia di giustizia penale, va parimenti attribuita valenza istituzionale in considerazione delle ricadute sistematiche da esse prodotte sull'ordinamento giudiziario e per il particolare contesto in cui si inscrivono, tale da interessare lo stesso assetto politico-istituzionale. E' da segnalare, sotto questo aspetto, il *Justice (Northern Ireland) Act*, adottato quale ulteriore tassello nel quadro dell'attuazione delle misure necessarie al completamento del processo di pacificazione nell'Irlanda del Nord (avviato nel 1998 dal Governo britannico e dal Governo irlandese con l'Accordo di Belfast), tra cui assumono specifico rilievo quelle concernenti la riforma della giustizia penale, dei poteri di polizia e della legislazione di emergenza. A questo riguardo, le raccomandazioni formulate nel 2000 da una commissione appositamente insediata avevano dato impulso, nel 2001, alla predisposizione da parte del Governo britannico di un articolato programma di interventi legislativi (noto come *Criminal Justice Review Implementation Plan*, poi aggiornato nel 2003), e alla successiva approvazione di una prima legge organica in materia, il *Justice (Northern Ireland) Act* del 2002. Con le disposizioni del 2002, in particolare, veniva istituita per la regione nord-irlandese l'autorità titolare dell'esercizio dell'azione penale (*Public Prosecution Service*), e si innovavano i criteri di nomina dei giudici, allo scopo di renderli coerenti con l'attribuzione agli organi di governo locale (nel più ampio contesto del processo autonomistico noto come *devolution*) di competenze in materia di amministrazione della giustizia. Di ulteriori aspetti, anch'essi concernenti la riforma dell'ordinamento giurisdizionale nord-irlandese, veniva però rinviata la disciplina ad un successivo provvedimento, così come stabilito nella "dichiarazione congiunta" del maggio 2003 sottoscritta dal Regno Unito e dalla Repubblica irlandese. L'impegno assunto in quella occasione è stato adempiuto dal legislatore britannico con l'approvazione, nel 2004, della legge qui censita, le cui disposizioni integrano e in parte modificano quelle precedentemente introdotte, allo scopo di rafforzare la tutela dei diritti fondamentali. Degna di nota è la disposizione istitutiva di una commissione per le nomine giudiziarie (*Judicial Appointment Commission*), della quale si fissano i criteri di composizione (tali da assicurare la sua rappresentatività delle diverse componenti della società

nord – irlandese) in attesa che le sue attribuzioni vengano in seguito trasferite all'Assemblea dell'Irlanda del Nord.

Al novero dei provvedimenti di valenza istituzionale va altresì ricondotto lo *Scottish Parliament (Constituencies) Act*, le cui disposizioni fanno venir meno la coincidenza - prima affermata dallo *Scotland Act* del 1998 - delle circoscrizioni elettorali per l'elezione, rispettivamente, del Parlamento Scozzese e della Camera dei Comuni; per effetto di tali previsioni le prime potranno dunque essere articolate diversamente dalle seconde, potendo le une e le altre essere separatamente sottoposte a revisione da parte della già menzionata *Electoral Commission*.

La **legislazione di rilevanza settoriale** approvata nel 2004 - di cui si rileva il complessivo incremento rispetto agli anni precedenti - può essere suddivisa, per comodità espositiva, in base ad aree materiali di intervento connotate da tendenziale omogeneità.

Il comune denominatore di un primo gruppo di leggi può individuarsi nel rilievo che a ciascuna di esse, benché incidente in un particolare settore, potrebbe assegnarsi, in ragione dei temi disciplinati, anche sotto il profilo della legislazione istituzionale come sopra tipizzata.

Tra queste è da segnalare, in materia di istruzione universitaria, lo *Higher Education Act*, con cui il Governo ha inteso dare attuazione alle linee programmatiche a suo tempo enunciate in una serie di documenti destinati alla pubblica discussione (a partire da quello intitolato *The Future of Higher Education*, pubblicato nel gennaio 2003), al fine di promuovere il livello di eccellenza del sistema universitario britannico e di renderlo maggiormente competitivo rispetto a quelli stranieri; a tale scopo sono disciplinate le forme di finanziamento pubblico e adottate talune modifiche ordinamentali concernenti gli organi di vigilanza in materia di istruzione e ricerca.

E', del pari, da ricondurre al novero delle leggi settoriali con implicazioni rilevanti sul piano della tutela e la promozione di diritti di rango primario, la disciplina dell'edilizia residenziale introdotta dal Governo con lo *Housing Act*. Gli aspetti salienti di tale provvedimento possono individuarsi, da una parte, nella fissazione di nuovi parametri qualitativi riferiti alle condizioni di abitabilità e di sicurezza degli immobili residenziali, e di correlati doveri di

informazione imposti ai mediatori nella loro attività finalizzata alla vendita o alla locazione immobiliare; dall'altra, nell'introduzione di misure dirette a favorire l'accesso alla proprietà immobiliare e a rafforzare il ruolo degli enti locali nella predisposizione di piani di edilizia residenziale, in modo da commisurare gli interventi in questo campo alle diverse esigenze territoriali.

Un ulteriore provvedimento che, seppure incidente sul diritto del lavoro, in ragione dei temi disciplinati potrebbe egualmente rilevare sul piano, è costituito dalla legge di riforma delle relazioni sindacali - *Employment Relations Act* -, intervenuta ad aggiornare una disciplina più volte rimaneggiata nel corso degli anni (l'ultima volta nel 1999).

Le regole vigenti, così come fissate nel 1999, prevedono il riconoscimento delle organizzazioni sindacali all'interno delle aziende con più di 21 dipendenti, ed abilitano queste ultime, una volta ottenuto il riconoscimento da parte del datore di lavoro, a condurre trattative e a concludere contratti collettivi. Esse regolano inoltre, in modo minuzioso, le modalità procedurali e la forma del riconoscimento e della relativa richiesta, le conseguenze dell'adesione del datore di lavoro o del suo diniego, i relativi rimedi e le condizioni per l'intervento di altri soggetti in funzione arbitrale e di garanzia (il *Central Arbitration Committee* - CAC); ciò, garantendo in ogni caso il diritto di affiliazione sindacale del lavoratore, il quale non può per questo subire discriminazioni all'interno dell'azienda, e devolvendo le controversie alla cognizione di appositi organismi arbitrali (*employment tribunals*).

La legge del 2004 ha apportato modifiche alla complessa procedura di riconoscimento sindacale, disponendo che essa trovi applicazione non generale, bensì in casi determinati (e puntualmente individuati); è stata infatti introdotta la diversa ipotesi del riconoscimento operato sulla base del voto espresso dalla maggioranza dei lavoratori in consultazioni indette, in una certa fase del complesso procedimento, dal CAC (fermo restando il limite minimo di 21 dipendenti dell'impresa). Sono state altresì disciplinate, con la legge ora richiamata, le procedure di informazione e di consultazione elettorale che debbono essere esperite al loro interno dalle organizzazioni sindacali - previa notifica al datore di lavoro - prima di

intraprendere azioni di lotta (*industrial actions*), affinché tali azioni possano considerarsi immuni dalla responsabilità civile e penale. Sono previste, infine, misure di garanzia dei diritti sindacali e della contrattazione collettiva, in particolare attraverso il divieto fatto al datore di lavoro di indurre, in elusione di quella sede di contrattazione, i propri dipendenti a concludere accordi individuali. Merita osservare che siffatta modifica si è resa necessaria poiché questa prassi dei datori di lavoro, non impedita dalle norme previgenti, era stata considerata, nel 2002, lesiva della libertà di associazione dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in una sentenza di condanna del Regno Unito.

Due altri provvedimenti interessano, infine, le materie della tutela della salute e dell'organizzazione sanitaria. Con il *Carers (Equal Opportunities) Act* e lo *Health Protection Agency Act* il legislatore è intervenuto, nel primo caso, ad affrontare il fenomeno delle persone che con regolarità e, di norma, nell'ambito familiare o di ristrette comunità, prestano assistenza a soggetti in condizione di svantaggio o di vulnerabilità (anziani, persone non autosufficienti o diversamente abili); in relazione a tali forme di assistenza volontaria è disposto che le autorità locali debbano considerare e, in presenza di determinate condizioni, includere tali prestazioni assistenziali fornite da privati nelle attività di pianificazione di loro competenza. Nel secondo caso, è stata disposta la riorganizzazione e la concentrazione sotto la competenza di un unico organo (la *Health Agency*) delle funzioni ispettive e di vigilanza in materia di protezione dalle radiazioni nucleari.

Un secondo gruppo di leggi, tutte concernenti la materia previdenziale e lavoristica, annovera i provvedimenti di riforma delle pensioni approvati nell'anno e destinati all'applicazione generale (è il caso del *Pensions Act*, del *National Insurance Contributions and Statutory Payments Act* e dell'*Age-Related Payments Act*) oppure limitata a determinate categorie (si fa riferimento all'*Armed Forces (Pensions and Compensation) Act*, con cui è stata disciplinata la materia pensionistica relativamente al personale militare).

Tra le disposizioni del *Pension Act*, in particolare, si segnalano in questa sede quelle intese ad introdurre nel sistema previdenziale

(attualmente connotato da una varietà di forme di trattamento pensionistico che include prestazioni di base erogate dalla previdenza pubblica e prestazioni fondate su schemi di previdenza complementare) strumenti idonei a garantire i soggetti beneficiari attraverso l'istituzione di un fondo di garanzia (*Pension Protection Fund*), di cui è previsto l'intervento in caso di insolvenza del datore di lavoro con ripercussione sui fondi pensionistici, e di un'autorità di regolazione (*Pension Regulator*), con compiti autorizzativi, ispettivi e di vigilanza rivolti alla gestione finanziaria di fondi pensione.

Un diverso "filone" legislativo comprende provvedimenti i cui contenuti hanno specifica attinenza con le attività economiche pubbliche e private, incidendo in vario grado le materie della pianificazione urbanistica e dello sviluppo economico territoriale, dei controlli sugli organi di governo locale, delle private industriali.

Tra questi, il *Planning and Compulsory Purchase Act*, in particolare, ha recato la riforma delle attribuzioni e degli strumenti relativi ai compiti di pianificazione territoriale dell'amministrazione centrale e degli enti locali, dando attuazione a linee programmatiche annunciate dal Governo, anche in questo caso (e com'è tipico, nel Regno Unito, della fase che precede l'iniziativa legislativa) in documenti adottati in anni precedenti. Obiettivo di fondo del testo legislativo è quello di imprimere rapidità ed efficienza alle procedure di settore (specie con riguardo ai maggiori progetti di infrastrutture), di accrescere il grado di prevedibilità delle decisioni concernenti la pianificazione territoriale, e di introdurre forme semplificate di pianificazione a livello regionale.

Per la regione inglese, in particolare, la legge prevede, nella prima parte, l'elaborazione di piani d'area di sviluppo territoriale (denominati *regional spatial strategies*, RSS) e il conferimento, da parte del Ministro competente, ad organi locali delle attribuzioni necessarie alla vigilanza sulla loro attuazione e revisione. A tal fine si dispone la collaborazione degli organi suddetti (per questa loro funzione designati come *regional planning bodies*, RPB) con i consigli di contea (*county councils*) e con altre autorità; il Ministro conserva, a fronte di eventuali inadempienze od

omissioni degli organi locali, poteri sostitutivi in ordine ai compiti di pianificazione.

Sulla base di questi piani e in conformità ad essi si svolge, a livello di maggiore dettaglio e con la partecipazione dei consigli di contea, l'attività di programmazione degli enti locali, consistente nella redazione di schemi (denominati *local development documents*, LDD) dei quali la legge fissa, nella seconda parte, i requisiti sostanziali e procedurali, prevedendone inoltre, in vista della loro revisione o definitiva approvazione, l'esame indipendente da parte di soggetti designati dal Ministro competente in materia. Per quanto concerne il Galles, la legge si limita a dare attuazione agli indirizzi adottati in questo campo dall'Assemblea Nazionale gallese, giacché la pianificazione territoriale regionale rientra tra le materie devolute nel 1998 all'autonoma competenza della stessa Assemblea.

All'interno di un gruppo di provvedimenti il cui contenuto si connota per la più immediata incidenza sulla disciplina delle attività produttive, è da segnalare, in particolare, il nuovo regime delle fonti di energia introdotto dall'*Energy Act*, le cui disposizioni investono soprattutto le materie della produzione di energia nucleare per scopi civili, della sostenibilità e le fonti di energia rinnovabile e della regolazione del mercato dell'energia elettrica e del gas. Degna di nota, in questi settori, la riorganizzazione dei poteri pubblici disposta dalla legge: con riguardo all'industria nucleare civile essa istituisce la *Nuclear Decommissioning Authority* (NDA), organo le cui principali competenze investono i profili della sicurezza ambientale e sanitaria rispetto allo smantellamento di centrali nucleari e alle operazioni correlate (di bonifica delle aree interessate, di trasporto delle scorie, di individuazione dei siti di deposito). Contestualmente, è prevista l'articolazione dei poteri di polizia rilevanti in questo settore - precedentemente esercitati dalla *United Kingdom Atomic Energy Authority* (UKAEA) - in capo alla *Civil Nuclear Police Authority*, con compiti generali di vigilanza e di indirizzo, e al *Civil Nuclear Constabulary*, organo di polizia settoriale con competenza specifica sulle installazioni nucleari (ad eccezione di quelle di natura militare).

Con riguardo ai profili della sostenibilità ambientale, la legge dispone la modifica di precedenti testi normativi (segnatamente del *Sustainable*

Energy Act del 2003), includendovi disposizioni che precisano gli obblighi del Governo circa le attività informative e promozionali da compiersi in relazione allo sviluppo e alla diffusione di nuove fonti di energia, e delinea indirizzi programmatici (con ricadute sulle competenze ministeriali e dell'autorità di settore, la *Gas and Electricity Markets Authority* - GEMA) in materia di fonti di energia rinnovabili.

Per quanto riguarda la regolazione dei mercati, l'*Energy Act* reca la disciplina delle reti di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, finalizzata alla costituzione di un unico mercato nazionale in cui possa competere una pluralità di soggetti; ciò anche in attuazione della direttiva adottata in materia dall'Unione Europea e della formazione di un unico mercato a livello europeo in questo settore. Il quadro giuridico del mercato dell'energia elettrica e del gas, risultante dai testi normativi approvati in materia (*Gas Act* del 1986, *Electricity Act* del 1989, *Utilities Act* del 2000) e fin qui articolato in base ai diversi ambiti territoriali (Inghilterra e Galles separatamente dalla Scozia), è pertanto modificato e integrato dalla legge in rassegna mediante la previsione di schemi di applicazione nazionale per gli accordi relativi al trasporto e alla distribuzione di energia (*British Electricity Trading and Transmission Arrangements* – BETTA), ai quali devono attenersi i fornitori tra loro in concorrenza. Corollario dell'introduzione di tali schemi è, inoltre, la predisposizione di specifiche regolamentazioni per i rapporti instaurati in questo ambito tra i diversi soggetti (ad esempio, il *Balancing and Settlement Code* e il *Connections and Use of System Code*), sulla cui osservanza sovrintende l'organo di regolazione del settore (GEMA).

Tra le altre disposizioni di rilievo dell'*Energy Act* vi sono quelle che abilitano il Ministro competente ad effettuare gli stanziamenti necessari all'acquisizione pubblica di centrali gestite dalla *British Energy* nonché delle quote di partecipazione da questa detenute nella maggiore società privata operante nel settore (si tratta della *Nirex*).

Al novero delle leggi con più nette implicazioni per lo svolgimento delle attività economiche si ritiene di poter ricondurre, infine, il *Patent Act*, con cui sono state modificate le norme sulle privative industriali al fine di

adeguare il diritto interno alla revisione della Convenzione europea sui brevetti del 2000.

Il tratto omogeneo di un ulteriore gruppo di leggi può cogliersi – avendo ancora riguardo ai profili sostanziali delle materie disciplinate – nell'intervento normativo in tema di mobilità e di trasporti. Lasciando da canto un provvedimento di portata microsettoriale (e di iniziativa parlamentare) quale lo *Highways (Obstruction by Body Corporate) Act*, deve fermarsi l'attenzione sul *Traffic Management Act*, con cui il legislatore ha introdotto una serie di misure rivolte al miglioramento delle mobilità e dei trasporti – specialmente nelle aree urbane - e alla gestione degli effetti del traffico sulle reti stradali. Le disposizioni contenute nel testo normativo, in particolare, abilitano il Ministro dei Trasporti a razionalizzare e ad uniformare, con propri provvedimenti, l'organizzazione sul territorio nazionale dei *Traffic Officer* affinché sia incrementata l'efficienza del servizio reso da questo corpo ausiliario (diretto dalla *Highways Agency* e dotato di competenze differenziate dalla polizia, poiché limitate agli incidenti di minore gravità e prive di poteri sanzionatori) rispetto ad impedimenti del traffico derivanti da incidenti casuali o da eventi programmati (ad esempio, il trasporto di carichi eccezionali). Agli enti ed autorità locali con competenze in materia di mobilità (*traffic authorities*) è fatto obbligo, d'altra parte, di instaurare rapporti di cooperazione al fine di perseguire risultati complessivi di fluidità del traffico sull'intera rete stradale; a tale obbligo (denominato *network management duty*) le autorità debbono far fronte designando un *Traffic Manager*, responsabile della propria area e delle questioni relative all'interconnessione con le altre aree. Qualora dette autorità falliscano nello svolgimento dei compiti loro attribuiti dalla legge, è riservato un potere sostitutivo al Ministro competente, che può nominare in questo caso un *Traffic director* il cui intervento può variare in portata ed incisività, potendo consistere nel monitoraggio dell'attività posta in essere dalla *traffic authority* oppure nella diretta assunzione di funzioni ricadenti nella sfera di competenza dell'ente locale.

Un'altra area materiale tendenzialmente omogenea nella quale si è esplicitato l'intervento normativo è quella della sicurezza ambientale e della protezione civile nonché dei poteri e delle funzioni ad essa correlate. Tra

le leggi di tal genere (che comprende il *Fire and Rescue Services Act*, ovvero la legge, assai dibattuta in corso di elaborazione, di riforma dell'ordinamento dei servizi anti-incendio e del relativo personale; ed il *Sustainable and Secure Buildings Act*, con cui si riformulano i criteri e le finalità delle regolamentazioni adottate in materia edilizia), è da segnalare, soprattutto, il *Civil Contingencies Act*. Benché le implicazioni di ordine costituzionale di questo provvedimento possano giustificarne - almeno *in parte qua* - la menzione anche all'interno della categoria della legislazione istituzionale, pare qui preferibile censirlo avendo riguardo alla sua preminente connotazione settoriale. Il testo normativo, infatti, aggiorna la legislazione in materia di protezione civile e, in particolare, innova lo stesso concetto di "emergenza" sotteso alle previgenti disposizioni, al fine di includere nella relativa definizione, da una parte, gli atti di terrorismo suscettibili di mettere a rischio la sicurezza del Paese, e dall'altra gli eventi tali da arrecare minaccia alla popolazione o all'ambiente nel territorio nazionale. Dell'una e dell'altra evenienza il testo normativo in esame specifica la portata, enumerando in dettaglio le fattispecie che valgono a sostanziarla; è attribuita, in ogni caso, all'autorità ministeriale del Governo centrale o, rispettivamente, dell'Esecutivo scozzese la potestà di decidere se un determinato evento o una data serie di eventi integrino la situazione di emergenza descritta dalla legge.

Agli enti ed organismi locali compresi nella categoria individuata dalle disposizioni del *Civil Contingencies Act* (e da queste designati come *Category 1 responders*) è attribuita la responsabilità, articolata in base alle specifiche competenze istituzionali e agli ambiti territoriali, di provvedere alla preventiva valutazione dei rischi esistenti nelle rispettive circoscrizioni e di predisporre i piani idonei a farvi fronte. Oltre all'ordinamento della protezione civile in ambito locale, la legge richiamata disciplina l'esercizio dei poteri di emergenza. Essa dispone infatti la modifica delle norme (risalenti al 1920 e al 1926) che riconoscevano al Sovrano la potestà di proclamare lo stato d'emergenza e di emanare i necessari provvedimenti contingibili ed urgenti. Tale potestà regolamentare - in senso lato - del Sovrano è mantenuta, prevedendosene l'esercizio - nella forma tradizionale dell'*Order in Council*, e una volta che lo stato di emergenza sia stato dichiarato - in base al parere del Governo, e in particolare del

Ministro dell'Interno, stante la sua responsabilità per la sicurezza interna. E' previsto, tuttavia, che i provvedimenti suddetti possano essere più tempestivamente adottati, in caso di urgenza e salva la loro compatibilità con i diritti fondamentali (tutelati dallo *Human Rights Act* del 1998), da un Ministro del *Cabinet*; essi devono, in ogni caso, essere sottoposti al vaglio del Parlamento, e da questo sanzionati mediante risoluzione.

Rilievo a parte, all'interno della nota categoria della legislazione di settore, può attribuirsi - in ragione della peculiarità della materia disciplinata e, soprattutto, della vivacità dei dibattiti che ha suscitato *in itinere* - lo *Hunting Act*, con cui è stata introdotta una parziale riforma della disciplina delle attività venatorie concernente alcuni mammiferi (segnatamente la volpe, il cervo e la lepre) e praticata mediante l'impiego di cani.

La nuova legge, accompagnata da aspre contrapposizioni nell'opinione pubblica (scandite perfino dall'inedita intrusione di manifestanti nell'aula della Camera dei Comuni) e da un teso confronto istituzionale tra i due rami del Parlamento, non tocca, in effetti, la disciplina generale di tale attività, risultante da una pluralità di fonti normative adottate talora assai indietro nel tempo e dedicate ad aspetti particolari. Per il loro radicamento nella tradizione, i temi affrontati dalla legge in esame, benché di portata apparentemente circoscritta, si sono rivelati tuttavia sufficienti ad innescare accese polemiche.

Il Governo in carica aveva annunciato, già nel suo manifesto elettorale, di voler disciplinare la materia ritenendo che in questo ambito le attività venatorie avessero svolgimento in forme inutilmente crudeli e comunque non compatibili con i "diritti" (*welfare*) degli animali (sia quelli cacciati che gli stessi cani, spesso soppressi quando non più utili per questa utilizzazione). A tal fine il Governo istituiva, nel 1999, una apposita commissione d'indagine (*Committee of Inquiry into Hunting with Dogs in England and Wales*), con il compito di riferire sugli aspetti economici e sociali della caccia esercitata in questo modo, sul suo impatto sulla tutela ambientale e degli animali, e sulle possibili conseguenze dell'introduzione di divieti in questo ambito.

In una precedente sessione parlamentare, la Camera dei Comuni aveva approvato un progetto di legge (*Hunting Bill*) che metteva al bando l'impiego di cani nell'esercizio delle attività venatorie. Il progetto, decaduto poiché non esaminato per tempo dalla Camera Alta, è stato poi riproposto – con identico titolo e contenuto - nella sessione successiva, e nuovamente approvato il 15 settembre 2004 dalla Camera dei Comuni con una larga maggioranza (339 voti a favore e 155 voti contrari, con una maggioranza richiesta di 184 voti). In quella occasione il Governo dichiarò di volersi riservare, qualora la Camera dei Lord non avesse preso in considerazione il progetto e al fine di ottenerne comunque l'approvazione, il ricorso all'applicazione della regola particolare (prevista dai diversi *Parliament Acts* succedutisi nel tempo) in virtù della quale, ricorrendo determinate circostanze, è sufficiente la decisione della sola Camera elettiva per l'approvazione di una legge.

Il testo normativo si apre con l'enunciazione del generale divieto di esercitare attività venatorie con riguardo ad animali selvatici (*wild mammals*) mediante l'impiego di cani in relazione a mammiferi. E' però eccettuata la fattispecie individuata in modo assai dettagliato nel primo allegato al progetto, concernente la situazione di pericolo di distruzione e danneggiamento eventualmente determinata, in fondi di proprietà privata o concessi in occupazione, dallo stesso animale selvatico rispetto al bestiame d'allevamento, alle colture, a specie faunistiche protette, alle risorse ittiche; in tal caso è lecito l'impiego di cani - non più di due, ed uno soltanto per gli inseguimenti, nei casi consentiti, nella tana dell'animale ("*below ground*") - per compiere battute o far levare in volo gli uccelli, o per il riporto di animali già uccisi. L'animale deve, comunque, essere ucciso subito dopo essere stato individuato con l'ausilio dei cani, avendo cura che questi rimangano nel controllo di chi li utilizza e non intralcino il perseguimento di tale scopo.

Ulteriori deroghe al divieto (la cui violazione costituisce reato punibile dalle *magistrate's courts* con sanzioni pecuniarie, potendo ciò tuttavia comportare l'arresto da parte dell'autorità di polizia), possono essere determinate dall'autorità ministeriale competente. Un divieto specifico è posto dallo *Hunting Act* in relazione alle manifestazioni consistenti nell'inseguimento delle lepri da parte di levrieri (*hare coursing events*). E'

infatti proibito partecipare ad attività di questo tenore, o facilitarle in qualsiasi modo (anche mediante la messa a disposizione di fondi privati), ed incorre nel corrispondente reato chiunque porti o procuri un cane da impiegare allo scopo.

Nell'anno di riferimento è stato approvato anche lo *Statute Law (Repeals) Act*, tipico atto di **manutenzione normativa** che ha origine, di norma, nell'attività della *Law Commission* e il cui *iter* ha solitamente inizio alla Camera dei Lords e si svolge in conformità a particolari norme di procedura.

Mentre il regolamento della Camera Alta prevede, infatti, per i progetti (*bill*) elaborati dalla *Law Commission* l'automatico deferimento ad una commissione di seconda lettura dopo la presentazione, e la prima lettura ai Comuni (*Standing Order* n. 59), per gli *Statute Law Repeal Bill* (provvedimenti di manutenzione normativa con cui si provvede alla formale abrogazione di leggi scritte - *Statutes* - divenute desuete), come anche per i *Consolidation Bill* (assimilabili ai progetti di Testo Unico), gli uni e gli altri periodicamente elaborati dalla *Law Commission*, è invece prevista, dopo la presentazione ai Lords, l'assegnazione ad una commissione bicamerale (*Joint Committee of the two Houses*) incaricata di verificare che il loro contenuto sia strettamente di "consolidamento" o abrogativo e che come tale non innovi in termini positivi al quadro normativo vigente. Tale commissione espone le proprie conclusioni a ciascuna delle due Camere, dopodiché la questione relativa alla effettuazione della seconda lettura è posta senza discussione (*Standing Order* n. 58 (3)): per questa ragione, eventuali emendamenti a tali progetti devono essere presentati prima della seconda lettura. In mancanza di emendamenti, il Ministro competente può proporre una mozione di omissione della fase in commissione, al fine di ottenerne il passaggio immediato alla terza lettura.

Per quanto concerne l'attività della *Law Commission* è inoltre da segnalare la pubblicazione, nell'anno di riferimento, di un rapporto (dal titolo: *Working together to deliver the benefits of clear, simple, modern*

*law*²⁰⁸) che fa stato della sua missione istituzionale, correlata, com'è noto, alla revisione della legislazione vigente allo scopo di assicurare la congruenza, chiarezza e non ridondanza delle sue disposizioni²⁰⁹, e alla conseguente formulazione di raccomandazioni al Governo affinché questo ne tenga conto al momento di esercitare l'iniziativa legislativa nei settori in relazione ai quali la stessa Commissione ha svolto la propria attività referente.

4. La riforma costituzionale

Si sono già evidenziate, nella precedente edizione di questo rapporto (pubblicato nel 2004), le ricadute di ordine costituzionale - tanto più rilevanti su una tradizione giuridica come quella britannica - dell'istituzione, nel 2003, del nuovo Dipartimento governativo per gli Affari costituzionali (*Department for Constitutional Affairs*, DCA), le cui attribuzioni si correlano alla riforma dell'ordinamento giudiziario e alla tutela dei diritti fondamentali. E' stato altresì sottolineato come la riforma si proponesse, quale obiettivi finali, l'introduzione di istituti conformi al principio della divisione tra i poteri dello Stato, in particolare per quanto concerne l'abolizione della figura del *Lord Chancellor* (ad un tempo Ministro del *Cabinet*, vertice dell'ordinamento giudiziario e *Speaker* della Camera Alta) e la separazione della funzione legislativa da quella di alta giurisdizione, quest'ultima da assegnare ad una Corte Suprema e non più alla Camera dei Lord²¹⁰.

²⁰⁸ Il testo del rapporto è consultabile presso il sito del *Department for Constitutional Affairs*, all'indirizzo Internet:

http://www.dca.gov.uk/pubs/reports/lawcomm_vision.htm#part0

²⁰⁹ La *Law Commission* è stata istituita (assieme alla *Scottish Law Commission*) dal *Law Commissions Act* del 1965, con lo specifico compito "take and keep under review all the law with which they are respectively concerned with a view to its systematic development and reform."

²¹⁰ Si veda il "manifesto" pubblicato dallo stesso Dipartimento in relazione alle proprie attribuzioni, all'indirizzo Internet: <http://www.dca.gov.uk/dept/manifesto.htm>; sulla questione particolare relativa all'istituzione, nel Regno Unito, di una Corte Suprema, vedasi il *consultation paper* pubblicato nel luglio del 2003 dal DCA, all'indirizzo Internet: <http://www.dca.gov.uk/consult/supremecourt/index.htm#ch1>

Benché l'approvazione del testo normativo su cui poggia tale riforma costituzionale – il *Constitutional Reform Act* – sia intervenuta, dopo dibattiti proseguiti attraverso più d'una sessione parlamentare, il 24 marzo 2005 e dunque in un momento successivo al periodo qui considerato, merita qui accennare brevemente agli sviluppi che hanno avuto luogo nel corso del 2004. Tra questi, presenta rilievo particolare l'attività svolta dal già richiamato Dipartimento (anche in collaborazione con centri di ricerca esterni) e finalizzata, da una parte, a corredare di studi e documenti preliminari l'iniziativa legislativa del Governo in materie afferenti ai diritti fondamentali; dall'altra, ad approfondire taluni aspetti legati all'istituzione, nel Regno Unito, di una Corte Suprema come massima istanza giurisdizionale²¹¹.

In relazione a quest'ultimo tema, la legge recentemente approvata è principalmente orientata a mutare l'assetto del potere giudiziario nonché la composizione della Camera Alta. Con riguardo ai Lord, in particolare, il disegno di fondo riconosce e conserva – rispetto ad alcune originarie proposte più dirompenti – un ruolo fondamentale di questo ramo del Parlamento nel quadro di un sistema costituzionale di pesi e contrappesi, e ne persegue però, rispetto ai Comuni, una differenziazione di compiti per alcuni versi più esplicita e marcata di quanto non sia stato prima per effetto delle convenzioni costituzionali. Le attribuzioni che si sono volute riservare ai Lord sono espressione, nel complesso, di una funzione di ponderazione e di revisione delle scelte compiute dai Comuni; di controllo sul Governo; di esame e dibattito di questioni di elevato rilievo istituzionale e sociale. L'attuazione di tali linee riformatrici ha richiesto conseguenti misure di "democratizzazione" della Camera dei Lord, dal legislatore individuate, essenzialmente, nell'introduzione di un certo numero di membri elettivi, nell'abolizione integrale della carica ereditaria di parte dei suoi membri²¹² e nella nomina di membri *ex officio* a seguito della

²¹¹ Si veda, a cura del DCA - e consultabile presso il suo sito Internet -, il rapporto presentato dal *Secretary of State* (il quale detiene, nell'attuale fase transitoria, anche la carica di *Lord Chancellor*) alla Commissione speciale sulla riforma costituzionale istituita in seno alla Camera Alta:

<http://www.dca.gov.uk/judicial/judges/refevid.htm#part2> .

²¹² A seguito della riforma della Camera dei Lord introdotta nel 1999 (*House of Lords Act*), e in attesa di portare a compimento la progettata abrogazione della carica ereditaria, la Camera Alta è ora composta da 600 Lord vitalizi (*Life Peers*), nominati dal

designazione effettuata da una commissione indipendente (*Appointments Commission*), responsabile del suo operato dinanzi al Parlamento anziché al Governo. I criteri di nomina della Commissione - a sua volta costituita secondo procedure trasparenti ed immuni dalle influenze politiche - intendono rispecchiare, in modo bilanciato, le diverse componenti politiche e sociali e assicurare, tra l'altro, la rappresentanza dei gruppi minoritari o non adeguatamente rappresentati.

5. La produzione legislativa dei Parlamenti e delle Assemblee legislative della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord

Si riportano di seguito, al fine di offrire un quadro per quanto possibile esauriente della produzione legislativa del Regno Unito, i dati quantitativi riferiti ai singoli organi legislativi istituiti in Scozia, nel Galles e nell'Irlanda del Nord nel contesto del processo di decentramento politico-istituzionale (*devolution*) avviato, con leggi riferite a ciascuna delle tre regioni, nel 1998²¹³. In sede di valutazione di tali dati occorrerà tenere presente che gli statuti di autonomia di ciascuna regione, e conseguentemente l'ampiezza degli ambiti di competenza attribuiti dalle leggi istitutive ai rispettivi organi legislativi, si caratterizzano in modo alquanto diverso e delineano, complessivamente, un quadro "asimmetrico" dei rapporti tra lo Stato centrale e gli organi di governo locale, nonché delle fonti normative mediante le quali si esplicano i poteri di questi ultimi²¹⁴.

Il Parlamento Scozzese ha approvato, nell'anno di riferimento, 12 leggi e 565 *Statutory Instruments*, relativi alle materie devolute alla sua competenza e, tra queste, in particolare nei settori della sanità, della tutela

Sovrano su indicazione del Primo Ministro (e previa consultazione tra questo e i capi degli altri due maggiori partiti in modo da assicurare l'equilibrio della rappresentanza politica), e da 92 Lord ereditari (in luogo dei precedenti 700).

²¹³ Si tratta dello Scotland Act, del Government of Wales Act e del Northern Ireland Act.

²¹⁴ Per una esposizione sintetica dell'impianto costituzionale prodotto dalla *devolution* nel regno Unito, è utile il *Research Paper* predisposto dalla Camera dei Comuni, intitolato "An introduction to devolution in UK" e consultabile all'indirizzo Internet: <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2003/rp03-084.pdf>

ambientale, della prevenzione della microcriminalità, dell'istruzione, della finanza locale²¹⁵.

L'Assemblea Nazionale gallese ha approvato 3212 *Statutory Instruments*; tra le materie da questi disciplinate (perlopiù in attuazione della legislazione nazionale²¹⁶) figurano l'ambiente e l'etichettatura dei prodotti alimentari, l'organizzazione sanitaria e dei servizi di assistenza, la pesca, il bilinguismo, l'edilizia.

Per l'Irlanda del Nord (la cui Assemblea Nazionale non ha prodotto leggi nell'anno di riferimento, stante la sua protratta inattività a seguito dello scioglimento intervenuto nel 2002) sono state approvate 531 *Statutory Rules*, in larga misura costituite da normativa di dettaglio adottata in vista dell'attuazione della legislazione nazionale.

²¹⁵ E' forse utile, con particolare riferimento all'autonomia scozzese - rispetto alle altre connotata da un più ampio novero di competenze trasferite - riportare l'indicazione sintetica dei gruppi di materie riservati, alla stregua dello *Scotland Act* del 1998, al Governo centrale:

ordinamento giudiziario, difesa e sicurezza nazionale; conduzione della politica estera e della cooperazione internazionale; ordinamento del pubblico impiego; economia e finanza; ordine pubblico e tutela di diritti fondamentali; industria e commercio; energia; trasporti (in questi ambiti materiali sono attribuite alle istituzioni locali competenze soltanto residuali e ulteriormente delimitate da clausole interpretative contenute nelle leggi che hanno dato attuazione al processo di *devolution*).

politica economica e monetaria (controllo della moneta, vigilanza sui servizi e sui mercati finanziari, repressione del riciclaggio dei profitti di attività illecite);

repressione del terrorismo e del traffico e del consumo di stupefacenti; immigrazione, diritto d'asilo, cittadinanza, estradizione; tutela dei dati personali; legislazione elettorale; disciplina della detenzione di armi, del gioco e della scommessa, della sperimentazione su animali, della censura delle opere audiovisive e cinematografiche; disciplina societaria e fallimentare, tutela della concorrenza e della proprietà intellettuale, servizio postale, controlli doganali, pesca, tutela dei consumatori; disciplina della conformità tecnica e sicurezza dei prodotti e della relativa responsabilità, dei pesi e delle misure, delle telecomunicazioni, della individuazione delle aree depresse al fine di conferimenti finanziari, della tutela degli interessi economici e commerciali nazionali;

produzione e distribuzione di energia elettrica; regime della proprietà e dello sfruttamento dei giacimenti di idrocarburi e di gas naturale e delle miniere; produzione di energia nucleare; trasporti stradali, ferroviari e marittimi.

²¹⁶ L'Assemblea Nazionale del Galles ha poteri di normazione principalmente in materia di agricoltura, tutela dei beni culturali e degli edifici storici, promozione dello sviluppo economico locale, tutela ambientale, istruzione e formazione professionale, sanità, edilizia residenziale, trasporti e infrastrutture locali, turismo, servizi sociali, pubblica amministrazione locale, tutela della lingua gaelica.

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1990-2004

<i>Anno</i>	<i>Totale leggi approvate</i>	<i>Public General Act</i>	<i>Local and Personal Act</i>
1990	78	46	32
1991	92	69	23
1992	82	61	21
1993	70	52	18
1994	57	41	16
1995	65	54	11
1996	76	63	13
1997	73	69	4
1998	54	49	5
1999	39	35	4
2000	53	45	8
2001	30	25	5
2002	50	44	6
2003	50	45	5
2004	44	38	6
Totale	913	736	178

TABELLA 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia

	2000	2001	2002	2003	2004
INIZIATIVA GOVERNATIVA	39	25	35	32	33
<i>di cui:</i>					
Leggi relative alla manovra finanziaria (<i>Appropriation, Finance, Consolidated Fund Act</i>)	4	5	5	4	4
Leggi relative alla partecipazione UE	0	2	1	2	1
Leggi di consolidamento	0	1	1	1	0
<i>Statute Law Repeals Act</i>	0	0	0	0	1
INIZIATIVA PARLAMENTARE	7	0	9	13	5
TOTALE	46	25	44	45	38

Tabella 3 - Classificazione delle leggi approvate ²¹⁷

	2000		2001		2002		2003		2004	
	val. ass.	(%)								
Istituzionali	16	38%	9	45%	25	63%	20	49%	10	29%
Settoriali	16	38%	10	50%	10	26%	18	44%	19	56%
Microsettoriali	5	12%	1	5%	3	8%	2	5%	4	12%
Manu. Norm.	5	12%	0	0%	1	3%	1	2%	1	3%
Totale	42	100%	20	100%	39	100%	41	100%	34	100%

²¹⁷ I dati percentuali sono riferiti al totale delle leggi di interesse pubblico generale (*Public General Act*) ad esclusione delle leggi relative alla manovra di bilancio (per un totale nel 2004 di 4 leggi su 38 Public General Acts complessivamente approvati).

TABELLA 4 - Produzione legislativa della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord*

Anno	Scozia		Galles	Irlanda del Nord	
	Leggi	Statutory Instruments	Statutory Instruments	Leggi **	Statutory Rules ***
1999	1	203	3470		502
2000	12	453	3388	5	412
2001	15	494	4048	17	441
2002	17	570	3279	14	414
2003	19	699	3273	0	553
2004	12	565	3212	0	531
Totale	76	2984	20.670	36	2853

* Fonte: *Her Majesty's Stationery Office*, sito internet: <http://www.hmsso.gov.uk> .

** La produzione legislativa dell'Irlanda del Nord risente dei periodi di sospensione dell'Assemblea rappresentativa locale e di ripristino della competenza legislativa centrale (*Direct Rule*).

*** I dati sono riferiti cumulativamente alla produzione normativa locale ed a quella emanata a livello centrale *dal Northern Ireland Office*.

TABELLA 5 - Legislazione delegata (Statutory Instrument) 1990-2003

Anno	Totale leggi approvate (General and Local)	Statutory Instrument
1990	78	2667
1991	92	2953
1992	82	3359
1993	70	3282
1994	57	3336
1995	65	3345
1996	76	3278
1997	73	3114
1998	54	3262
1999	39	3491
2000	53	3499
2001	30	4199
2002	50	3299
2003	50	3399
2004	44	3459
TOTALE	913	49942
MEDIA 1990-2004	60,87	3329

SPAGNA

1. Dati quantitativi

Nel 2004, anno in cui si sono tenute le elezioni politiche generali (14 marzo), sono state approvate dal Parlamento soltanto **7 leggi**, che costituiscono il dato più basso in assoluto, a partire dagli anni Novanta (Tabella 1). La naturale diminuzione del numero complessivo delle leggi, già riscontrata nei precedenti anni elettorali (1993, 1996 e 2000) e dovuta all'interruzione dell'attività parlamentare per alcuni mesi, è stata accentuata dal fatto che tutti gli ultimi provvedimenti esaminati, prima dello scioglimento delle *Cortes*, erano stati approvati entro la fine del 2003. Tutte e 7 le leggi del 2004 riguardano infatti la nuova, ottava legislatura del periodo post-franchista, nella quale si è verificato il cambiamento dell'indirizzo politico di governo, dall'esecutivo a guida popolare, con il presidente José María Aznar, a quello a guida socialista, con l'attuale presidente José Luis Rodríguez Zapatero.

All'interno delle 7 leggi approvate, vi sono **3 leggi organiche** (Tabella 1). Si tratta in particolare delle seguenti disposizioni:

- Legge organica 1/2004, contenente misure di protezione contro la violenza sulle donne;
- Legge organica 2/2004, di modifica della Legge organica 6/1985 sul potere giudiziario, relativa all'elevazione dei *quorum* richiesti, all'interno del Consiglio Generale del Potere Giudiziario, per le proposte di nomina dei magistrati di grado superiore;
- Legge organica 3/2004, di modifica della composizione e delle funzioni del Consiglio di Stato.

Durante l'anno sono stati emanati **11 decreti legge**, tutti approvati dal nuovo governo, e di essi **3** sono stati "trasformati" in disegno di legge

(Tabella 1), tra i quali spicca quello contenente diverse modifiche alla Legge 10/2001, di approvazione del Piano Idrologico Nazionale.

Dato l'esiguo numero di leggi approvate **non** sono state conferite **deleghe legislative al Governo** per l'elaborazione di decreti legislativi (Tabella 1).

Sono stati invece approvati **8 decreti legislativi** (Tabella 1), con i quali sono state portate a compimento delle deleghe conferite negli anni precedenti e riguardanti tutte l'elaborazione di "testi unici" (*textos refundidos*). In dettaglio, i primi cinque decreti dell'anno sono stati approvati all'inizio di marzo, quindi da parte del governo popolare ancora in carica, e sono relativi a materie tributarie, alla finanza locale ad al catasto immobiliare, mentre gli altri tre testi unici, approvati nel mese di ottobre dal nuovo governo socialista, riguardano tutti il settore delle assicurazioni private.

2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi

Le 7 leggi approvate nel 2004 derivano tutte da **disegni di legge del Governo**, confermando la tradizionale prevalenza dell'iniziativa dell'esecutivo nell'attività legislativa del Parlamento (Tabella 2).

Tra di esse vi è anche la Legge 2/2004, di approvazione del Bilancio generale dello Stato, obbligatoriamente riservata all'iniziativa legislativa del Governo (Tabella 2), in base all'articolo 134 della Costituzione spagnola.²¹⁸

Con riferimento alla sessione di bilancio 2004, una novità sostanziale introdotta dal nuovo governo è consistita nella mancata presentazione del disegno di legge "di accompagnamento" al bilancio dello Stato, conosciuto nell'ordinamento spagnolo come "*proyecto de ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social*", che negli ultimi anni aveva eccessivamente esteso i propri contenuti, giungendo a regolare settori

²¹⁸ "Spetta al Governo la predisposizione del Bilancio generale di previsione dello Stato e alle Cortes Generali il suo esame, modifica e approvazione." (Art. 134.1 Cost.).

eterogenei come le pensioni, il pubblico impiego, la sanità ed altro ancora.²¹⁹

I dati relativi alle altre tipologie di leggi, secondo le categorie descrittive adottate per la predisposizione di questo Rapporto, sono invece i seguenti (Tabella 3):

- 3 leggi **istituzionali**;
- nessuna legge **settoriale**;
- 3 leggi **microsettoriali**;
- nessuna legge di **manutenzione normativa**.

La scarsità dei dati quantitativi a disposizione, per l'anno di riferimento, non consente ancora di formulare osservazioni in merito alle tendenze legislative del nuovo parlamento.

3. Principali settori di intervento legislativo

Anche per quanto riguarda i "settori sensibili" di intervento, i numeri limitati permettono soltanto l'elencazione dei restanti provvedimenti approvati, oltre alla legge di bilancio ed alle tre leggi organiche, precedentemente menzionate e che costituiscono le leggi di rilievo istituzionale dell'anno. Si tratta in particolare delle seguenti tre leggi "microsettoriali"

- Legge 1/2004 sugli orari commerciali;

²¹⁹ Accogliendo i rilievi formulati nel corso degli anni dal Tribunale Costituzionale e dal Consiglio di Stato, inerenti le distorsioni recate all'ordinamento giuridico da provvedimenti normativi di carattere eterogeneo, che comprometterebbero il perseguimento del principio della certezza del diritto, il Governo ha deciso di riservare a disegni di legge *ad hoc* le eventuali riforme settoriali per le quali, quindi, saranno utilizzate le procedure ordinarie d'esame parlamentare.

- Legge 3/2004, contenente misure contro i ritardi dei pagamenti nelle operazioni commerciali;
- Legge 4/2004, contenente modifiche ad alcune tasse statali, nonché incentivi ed altre agevolazioni fiscali, applicabili a determinati eventi di eccezionale interesse pubblico.

Per una disamina, in prospettiva, delle tendenze legislative, maggiore interesse assumono quindi le riforme annunciate ed avviate durante l'anno.

4. Le riforme in corso

Il Governo spagnolo, nell'ultimo trimestre del 2004, ha avviato una serie di riforme, finalizzate innanzitutto a sviluppare ed estendere i **diritti civili dei cittadini** spagnoli. In particolare il Presidente Zapatero, già nel discorso di presentazione del programma governativo al Congresso dei Deputati, avvenuto il 15 aprile del 2004, ha dichiarato l'impegno del Governo sia ad assicurare la piena uguaglianza tra uomini e donne, in termini di opportunità di impiego, di condizioni di lavoro ed anche nell'ambito della famiglia, sia ad eliminare ogni discriminazione nei confronti di omosessuali e transessuali, a cui si intende estendere il diritto a contrarre matrimonio.

In questa direzione si colloca innanzitutto la modifica degli articoli del codice civile concernenti la **separazione e il divorzio**. Secondo il disegno di legge presentato dal Governo, approvato in prima lettura dal Congresso dei Deputati ed attualmente all'esame da parte del Senato, separazione e divorzio diventano due opzioni alle quali i coniugi possono fare ricorso indifferentemente per far fronte alle vicissitudini matrimoniali. La domanda di separazione o di divorzio potrà essere presentata anche da uno solo dei coniugi, a condizione che siano trascorsi tre mesi dalla celebrazione del matrimonio, senza che l'altro possa opporsi per motivi materiali e senza che il giudice possa respingere la richiesta, fatti salvi i motivi processuali.

L'ulteriore decisivo cambiamento è, infatti, il rafforzamento del principio della libertà dei coniugi, che si realizza limitando il più possibile l'intervento giudiziale e lasciando il più ampio spazio alla volontà delle parti.

Un'altra decisiva tappa nel processo di estensione dei diritti civili è stata compiuta il 30 dicembre 2004, quando il Consiglio dei ministri ha approvato il disegno di legge in materia di diritto a contrarre matrimonio, recante il riconoscimento dei **matrimoni fra persone dello stesso sesso**. L'evoluzione della società e la presenza sempre più diffusa di forme di convivenza diverse, incluse le relazioni affettive tra persone dello stesso sesso, impongono, secondo il Governo spagnolo, un adeguamento del quadro normativo di riferimento. Pertanto all'articolo 44 del codice civile, secondo il quale "L'uomo e la donna hanno diritto a contrarre matrimonio conformemente alle disposizioni di questo codice", si propone l'aggiunta di un nuovo capoverso che così recita: "Il matrimonio avrà gli stessi requisiti ed effetti quando entrambi i contraenti siano dello stesso o di differente sesso". Contestualmente si propone l'adeguamento di tutte le norme del codice civile che fanno riferimento al marito o alla moglie, che dovrebbero essere sostituiti con i termini coniuge o consorte. Tale adeguamento si spinge fino a riconoscere alle coppie di persone dello stesso sesso il diritto di adottare minori. Lo stesso avviene per tutti gli altri profili patrimoniali ed ereditari, disciplinati dal codice civile, per i quali il matrimonio tra persone dello stesso sesso è equiparato, a tutti gli effetti, a quello eterosessuale. Anche questa proposta è attualmente all'esame del Senato, dopo l'approvazione da parte del Congresso dei Deputati.

E' stata invece approvata la legge contro la **violenza sulle donne in ambito familiare** (Legge organica 1/2004, menzionata al paragrafo 1), voluta per disciplinare in maniera organica le problematiche connesse a tale tipo di violenza, affrontando il fenomeno nella sua interezza sia in termini di prevenzione e di assistenza che di repressione e sanzione, radunando così tutte le disposizioni finora sparse, riguardanti i diversi profili possibili (penale, civile, educativo e sociale).

Nel discorso di presentazione del Governo al Congresso dei Deputati il Presidente del Consiglio dei Ministri ha fatto anche riferimento alle **modifiche costituzionali** ritenute necessarie per adeguare la

Costituzione del 1978 ai mutamenti prodotti dalla partecipazione della Spagna all'Unione europea e ai cambiamenti relativi all'effettiva realizzazione dello Stato delle autonomie locali. Tra tali riforme, per le quali nel 2004 non sono stati ancora presentati i relativi disegni di legge, figurano: la riforma del Senato, in cui dovranno contemperarsi la necessità di rafforzare la coesione nazionale con la difesa dell'identità, dell'autogoverno e della partecipazione delle Comunità autonome; la revisione delle norme che regolano l'ordine di successione dinastica, al fine di consentire anche alle discendenti di sesso femminile di salire al trono; l'inserimento nel testo costituzionale dei nomi delle diciassette Comunità autonome e delle due Città autonome a titolo di riconoscimento ufficiale di soggetti essenziali dello Stato spagnolo ed infine il riferimento alla Costituzione europea, come segno solenne del valore che gli spagnoli attribuiscono alla condizione di cittadini europei.

L'unica riforma, annunciata e portata a compimento nel corso del 2004, ha riguardato la menzionata **modifica della composizione del Consiglio di Stato** (Legge organica 3/2004), di cui entreranno a far parte di diritto gli ex Presidenti del Governo.

5. L'attività legislativa regionale

Il 2004 è stato l'anno delle elezioni politiche generali, svoltesi subito dopo l'attentato terroristico dell'11 marzo e che hanno dato luogo, come detto, al mutamento dell'indirizzo politico di governo e, di conseguenza, anche ad un riassetto del rapporto tra lo Stato centrale e le autonomie regionali.²²⁰

Si è già fatto cenno, nel precedente paragrafo, alla volontà di procedere a riforme costituzionali e istituzionali, tra le quali spiccano la trasformazione del Senato in un'autentica "camera di rappresentanza

²²⁰ Per quanto riguarda le caratteristiche fondamentali dell'ordinamento spagnolo e del suo sistema di decentramento territoriale, così come del criterio di ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Comunità autonome, si rimanda a quanto esposto nel paragrafo "4. L'attività legislativa regionale" della scheda relativa alla Spagna pubblicata nella Parte III del precedente "Rapporto 2003 sullo stato della legislazione".

territoriale”, come definito nell’articolo 69 della Costituzione,²²¹ e la modifica della parte della Costituzione relativa alla “organizzazione territoriale dello Stato”, con il riconoscimento formale delle attuali Comunità e Città autonome.

Dal canto loro le Comunità autonome hanno già avviato, nell’anno appena trascorso, diverse iniziative per la riforma dei rispettivi statuti di autonomia, tra le quali vanno segnalate la controversa vicenda della “Proposta di Statuto Politico della Comunità di Euskadi”, approvata alla fine dell’anno dal Parlamento basco e presentata al Congresso dei Deputati, e la costituzione di una commissione speciale nel Parlamento catalano per l’elaborazione di un nuovo statuto, che contenga il riconoscimento definitivo delle competenze assunte dalla regione della Catalogna.²²²

Per quanto riguarda l’attività legislativa delle singole Comunità va segnalata, in **termini quantitativi** (Tabella 4), la diminuzione complessiva delle leggi regionali approvate nel 2004 (**170**), rispetto ai dati totali degli altri anni a partire dal 2000. Il dato individuale più basso in assoluto, cioè le 3 leggi approvate in Andalusia, è dovuto alla fine della legislatura ed allo svolgimento delle elezioni regionali, avvenute anch’esse il 14 marzo, in concomitanza con le elezioni politiche, mentre si conferma, come nell’anno precedente, il dato più alto della Navarra (19 leggi), territorio con spiccata vocazione e tradizione autonomistica.

Con riferimento invece ai **principali settori di intervento legislativo**, si segnalano, innanzi tutto, una serie di importanti provvedimenti approvati da diverse regioni in materia di **autogoverno e organizzazione amministrativa**. In particolare:

²²¹ A tale proposito si segnala lo svolgimento, presso il Senato, della prima “Conferenza dei Presidenti delle Autonomie”, tenutasi il 28 ottobre 2004.

²²² Un’ampia ed approfondita trattazione dell’attività istituzionale e legislativa svolta dalle Comunità autonome spagnole è contenuta nel rapporto annuale “*Informe Comidades Autónomas 2004*”, edito a cura dell’*Instituto de Derecho Público* di Barcellona.

- Legge 6/2004, sullo Statuto del Presidente e del Consiglio di Governo, e Legge 7/2004, sull'organizzazione e il regime giuridico della pubblica amministrazione, approvate in Murcia;
- Legge forale 14/2004, del Governo e del suo Presidente, e Legge forale 15/2004, dell'amministrazione, approvate in Navarra;
- Legge 1/2004, sui ruoli e i livelli dell'amministrazione, e Legge 9/2004, sulla Commissione giuridica consultiva, approvate nei Paesi Baschi;
- Legge 1/2004, sul Consiglio consultivo delle Asturie;
- Legge 4/2004, sul Consiglio dei Segretari generali dell'amministrazione locale di Castiglia e León.

In aggiunta a tali provvedimenti, va segnalata l'istituzione di organi che possono essere qualificati come “**autorità amministrative indipendenti**”. In dettaglio:

- Legge 1/2004, sul Consiglio audiovisivo dell'Andalusia (e Legge 3/2004, di modifica della Legge 2/2000, del Consiglio audiovisivo della Catalogna);
- Legge 6/2004, sugli organi per la tutela della concorrenza della Galizia;
- Legge 6/2004, sul Tribunale per la difesa della concorrenza della Comunità di Madrid.

Tra gli altri “settori sensibili” dell'attività legislativa regionale nel 2004 possono essere infine segnalati:

- **urbanistica e territorio** (Legge 1/2004 dell'Aragona, Legge 2/2004 delle Asturie, Legge 10/2004 della Catalogna, Legge 1/2004 e Legge 10/2004 dell'Estremadura, Legge 15/2004 della Galizia, Legge 2/2004 della Murcia, Legge forale 2/2004 della Navarra, Legge 4/2004 e Legge 10/2004 della Comunità valenciana);

- **edilizia e politiche abitative** (Legge 9/2004 dell'Aragona, ancora la Legge 2/2004 delle Asturie, ancora la Legge 10/2004 della Catalogna, ancora la Legge 1/2004 e 10/2004 dell'Estremadura, Legge 8/2004 della Navarra, Legge 3/2004 e Legge 8/2004 della Comunità valenciana);
- **agricoltura e ambiente** (Legge 8/2004 dell'Aragona, Legge 4/2004 della Castiglia-La Mancia, Legge 4/2004 della Catalogna, Legge 2/2004 dell'Estremadura, ancora la Legge 15/2004 della Galizia);
- **casse di risparmio** (Legge 4/2004 della Cantabria, Legge 6/2004 della Castiglia e León, Legge 1/2004 della Galizia, Legge 6/2004 de La Rioja, Legge 1/2004 della Murcia).

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1990-2004

<i>Anno</i>	<i>Totale leggi approvate</i>	<i>Leggi organiche</i>	<i>Decreti legge emanati</i>	<i>Decreti legge trasformati in DDL</i>	<i>Deleghe legislative</i>	<i>Decreti delegati</i>
1990	32	1	6	1	2	3
1991	44	13	5	3	1	0
1992	50	10	6	4	0	1
1993	23	0	22	0	2	1
1994	63	20	13	4	2	2
1995	60	16	12	0	2	2
1996	19	5	17	6	0	1
1997	72	6	29	8	0	0
1998	61	11	20	3	5	0
1999	70	15	22	2	2	1
2000	23	9	10	3	0	5
2001	33	7	16	4	2	1
2002	63	10	10	1	3	1
2003	82	20	7	1	3	0
2004	7	3	11	3	0	8
Totale	702	146	206	43	24	26

TABELLA 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia

Legislatura	V (1993-1996)	VI (1996-2000)	VII (2000-2004)	VIII (2004-
INIZIATIVA GOVERNATIVA <i>di cui:</i>	112 (76%)	172 (78%)	173 (90%)	7 (100%)
Leggi di bilancio, accompagnamento e assestamento	15	32	28	1
Leggi di ratifica e attuazione accordi internazionali	7	11	6	0
Leggi di trasformazione di decreti-legge	7	16	7	0
INIZIATIVA PARLAMENTARE	21 (14%)	32 (15%)	18 (9%)	0 (0%)
ALTRE INIZIATIVE (Regioni, popolo)	14 (10%)	16 (7%)	1 (1%)	0 (0%)
TOTALE	147	220	192	7

Tabella 3 - Classificazione delle leggi approvate ²²³

	2000		2001		2002		2003		2004	
	val. ass.	(%)								
Istituzionali	4	28%	5	26%	13	24%	17	24%	3	50%
Settoriali	1	7%	9	48%	11	20%	32	44%	0	0%
Microsettoriali	4	29%	4	21%	10	19%	21	29%	3	50%
Manut. Norm.	5	36%	1	5%	20	37%	2	3%	0	0%
Totale	14	100%	19	100%	54	100%	72	100%	6	100%

²²³ Dati percentuali sul totale delle leggi approvate, ad esclusione delle leggi derivanti da decreti legge, delle leggi di bilancio ed assestamento e delle leggi di ratifica (in considerazione della fine della legislatura si è tenuto conto al riguardo della sola legge di bilancio sulle 7 leggi complessivamente approvate).

TABELLA 4 - Produzione legislativa regionale 2000-2004

<i>Comunità autonoma</i>	<i>Leggi approvate nel 2000</i>	<i>Leggi approvate nel 2001</i>	<i>Leggi approvate nel 2002</i>	<i>Leggi approvate nel 2003</i>	<i>Leggi approvate nel 2004</i>	<i>Totali per Comunità</i>
Andalusia	1	15	10	18	3	47
Aragona	13	26	31	26	12	108
Asturie	4	14	16	6	6	46
Cantabria	7	11	11	4	7	40
Castiglia e León	12	15	22	14	10	73
Castiglia-La Mancia	13	16	25	15	12	81
Catalogna	23	28	31	25	12	119
Estremadura	5	20	12	7	10	54
Galizia	5	12	9	10	16	52
Isole Baleari	16	20	11	10	8	65
Isole Canarie	7	9	13	22	5	56
La Rioja	8	7	10	10	9	44
Madrid	18	15	15	13	7	68
Murcia	7	8	15	10	10	50
Navarra	20	27	35	35	19	136
Paesi Baschi	10	2	8	8	10	38
Valencia	12	10	12	17	14	65
Totali per anno	181	255	286	250	170	1142