

## Osservatorio sulla legislazione



**Camera dei deputati**  
**OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE**

**Rapporto 2014 sulla legislazione  
tra Stato, Regioni e Unione europea**

**Volume secondo**

**Tomo II**

XVII LEGISLATURA

*L'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati è una struttura interservizi della Camera – incardinata nel Servizio Studi - che raccoglie dati e precedenti, statistiche e analisi sull'attività legislativa provenienti dai servizi legislativi e dai servizi di documentazione, gestendo un'apposita banca dati. L'Osservatorio è anche la struttura di supporto informativo per tutte le attività del Comitato per la legislazione e ne dà conto attraverso fascicoli periodici.*

*A partire dal 1998, con cadenza annuale, l'Osservatorio pubblica, in collaborazione con gli uffici legislativi delle Assemblee regionali, il Rapporto sullo stato della legislazione, che sintetizza i dati di fondo riguardanti l'attività legislativa con l'intento di analizzare le dinamiche di interrelazione tra i diversi livelli di produzione normativa (legislazione parlamentare, attività normativa del Governo, legislazione regionale, normativa comunitaria).*

*Per i profili di comparazione con la legislazione degli altri Paesi l'Osservatorio si avvale dei dati e delle elaborazioni svolte dal Servizio Biblioteca.*

*La parte relativa alla normativa ed alle politiche europee è stata curata dall'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera.*

*Per l'approfondimento di particolari profili riguardanti la legislazione statale e regionale, l'Osservatorio ricorre alla collaborazione dei maggiori istituti di ricerca nazionali con analoghe finalità.*

*L'Istituto di studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie del CNR, diretto dal prof. Stelio Mangiameli, ha curato la parte "Tendenze e problemi della legislazione regionale"; l'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze, diretto dal prof. Paolo Caretti, ha curato l'analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni.*

ISBN 9788892000780

Copyright © Camera dei deputati – Segreteria generale – Ufficio pubblicazioni e relazioni con il pubblico

Roma, 2015

# Sommario

## VOLUME PRIMO

### CAPITOLO I

Nota di sintesi

*(a cura del Servizio Studi - Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati)*

## VOLUME SECONDO

### TOMO I

#### CAPITOLO II

Tendenze e problemi della legislazione regionale

*(a cura dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" - CNR)*

#### CAPITOLO III

La giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni nell'anno 2013

*(a cura dell'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze)*

### TOMO II

#### CAPITOLO IV

Dati e tendenze della legislazione statale

*(a cura del Servizio Studi - Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati)*

#### CAPITOLO V

Tendenze della normativa dell'Ue e ruolo dei Parlamenti nazionali

*(a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati)*

#### CAPITOLO VI

L'attività legislativa in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna

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



# Indice analitico

## VOLUME SECONDO - TOMO II

### **CAPITOLO IV - DATI E TENDENZE DELLA LEGISLAZIONE STATALE** *(A CURA DELL'OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI)*

<b>1. PREMESSA</b>	<b>425</b>
<b>2. LA PRODUZIONE NORMATIVA NEI PRIMI 21 MESI E MEZZO DELLA XVII LEGISLATURA</b>	<b>427</b>
2.1. Leggi approvate per tipologia	428
2.2. Leggi approvate per iniziativa	430
2.3. Leggi approvate per sede di esame	430
2.4. Le attività conoscitive nel procedimento legislativo	433
2.5. La classificazione delle leggi	434
2.6. La dimensione delle leggi	438
2.7. I decreti-legge	440
2.8. Le deleghe legislative	452
2.9. La semplificazione legislativa	454
<b>3. OTTO ANNI DI DECRETI-LEGGE</b>	<b>459</b>
3.1. I decreti-legge attuativi del programma di governo	461
3.2. I decreti-legge relativi alle grandi emergenze del territorio	470
3.3. I decreti-legge relativi alla partecipazione italiana alle missioni internazionali	471
3.4. I decreti-legge relativi a puntuali emergenze	473
3.5. Conclusioni	475

### **CAPITOLO V - TENDENZE DELLA NORMATIVA DELL'UE E RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI**

<b>1. PRINCIPALI TENDENZE DELLA PRODUZIONE NORMATIVA DELL'UE NELLA 7<sup>A</sup> LEGISLATURA EUROPEA E RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI</b>	<b>487</b>
1.1. La produzione normativa	488

1.2. Svolgimento della procedura legislativa ordinaria	496
1.3. Le relazioni interistituzionali nell'ambito della procedura legislativa ordinaria	499
<b>2. L'INTERVENTO DEI PARLAMENTI NAZIONALI NELLA FORMAZIONE DELLA LEGISLAZIONE EUROPEA: I PRIMI CINQUE ANNI DALL'ENTRATA IN VIGORE DEL TRATTATO DI LISBONA</b>	<b>507</b>
2.1. Le grandi tendenze del dialogo politico e del controllo di sussidiarietà	510
2.2. Ambiti di intervento dei parlamenti nazionali	514
2.3. Il controllo di sussidiarietà	518
2.4. Dialogo con il Parlamento europeo	520

## **CAPITOLO VI - L'ATTIVITA' LEGISLATIVA IN FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA**

Premessa	527
<b>INTRODUZIONE</b>	<b>529</b>
1. Istituzioni, pubblica amministrazione e governo locale	532
2. Diritti civili	536
3. Diritto penale e giustizia	538
4. Difesa e sicurezza nazionale	540
5. Economia e finanza pubblica	541
6. Lavoro e politiche sociali	544
7. Ambiente, territorio e infrastrutture	548
8. Istruzione	551
9. Sanità e ricerca scientifica	553
<b>FRANCIA</b>	<b>556</b>
1. Dati quantitativi	556
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi	556
3. Principali settori di intervento legislativo	563
TABELLE	591
<b>GERMANIA</b>	<b>596</b>
1. Dati quantitativi	596
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi	597
3. Principali settori di intervento legislativo	601
TABELLE	617

<b>REGNO UNITO</b>	<b>622</b>
1. Dati quantitativi	622
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi	623
3. Principali settori di intervento legislativo	623
4. La produzione legislativa delle Assemblee legislative della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord	637
TABELLE	638
<b>SPAGNA</b>	<b>643</b>
1. Dati quantitativi	643
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi	644
3. Principali settori di intervento legislativo	645
4. L'attività legislativa regionale	668
TABELLE	671



**VOLUME SECONDO**

**TOMO II**



## **CAPITOLO IV**

# **DATI E TENDENZE DELLA LEGISLAZIONE STATALE**

*(a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati)*



## 1. PREMESSA

Questo capitolo, curato dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, si compone di due paragrafi:

il primo dà brevemente conto dei dati relativi ai primi 21 mesi e mezzo della XVII legislatura (15 marzo 2013 – 31 dicembre 2014);

il secondo si sofferma sulla sintomatologia conseguente alle evoluzioni nell'uso degli strumenti normativi indagate nel Rapporto 2013, che sono così riassumibili:

- il passaggio dal dominio assoluto della legge ad una maggiore articolazione della produzione normativa;
- la progressiva riduzione degli atti normativi ed in particolare delle leggi, che tendono a concentrarsi in un numero più limitato di atti. In particolare, tendono a diminuire sempre di più le leggi tipicamente parlamentari<sup>357</sup>, sia di iniziativa del Governo, sia del Parlamento e, soprattutto, tendono quasi a sparire le leggi a contenuto estremamente puntuale o provvedimentale;
- l'imporsi della decretazione d'urgenza come corsia largamente preferenziale per l'iniziativa governativa, utilizzata anche per riforme di carattere ordinamentale.

L'affermazione della decretazione d'urgenza, dapprima graduale e poi sempre più decisa (grossolanamente misurabile con le dimensioni dei decreti-legge rispetto a quelle della produzione legislativa complessiva), ha consentito di sterilizzare alcuni problemi strutturali del procedimento legislativo (a partire dal bicameralismo perfetto, su cui interviene il disegno di legge costituzionale C. 2613, attualmente all'esame delle Camere).

---

<sup>357</sup> Le leggi parlamentari vengono definite in via residuale come "altre leggi ordinarie" rispetto a quelle che godono di particolari caratterizzazioni e/o procedure, quali leggi di conversione, di ratifica, del ciclo di bilancio, comunitarie, di semplificazione.

Il presente rapporto investiga i decreti-legge emanati negli ultimi otto anni, con particolare riguardo ai seguenti aspetti:

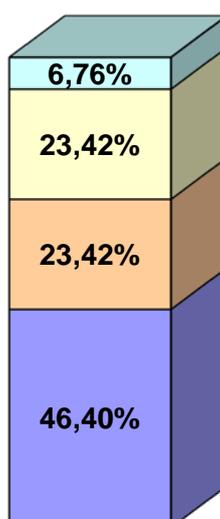
- a) l'intervallo tra la data di approvazione dei decreti-legge in Consiglio dei ministri e la loro pubblicazione nella "Gazzetta ufficiale";
- b) le modifiche e le integrazioni che i decreti-legge subiscono nel procedimento di conversione;
- c) il ricorso alla questione di fiducia;
- d) la volatilità delle norme, connessa anche alle dimensioni ed alla complessità dei decreti-legge;
- e) le difficoltà nel dare attuazione agli adempimenti (spesso numerosi) previsti nei singoli decreti, testimoniata da periodici rapporti di fonte governativa.

Dall'analisi emerge come i decreti-legge si situino entro due polarità: ad un estremo si collocano provvedimenti generalmente di limitate dimensioni, che rispondono ad urgenze di varia natura; all'altro estremo provvedimenti, per lo più a carattere intersettoriale, con i quali il Governo dà attuazione al proprio programma.

## 2. LA PRODUZIONE NORMATIVA NEI PRIMI 21 MESI E MEZZO DELLA XVII LEGISLATURA

Nei primi 21 mesi e mezzo della XVII legislatura sono stati approvati complessivamente **222** atti normativi di rango primario, dei quali: **103** leggi; **52** decreti legislativi; **52** decreti-legge; **15** regolamenti di delegificazione.

Ripartizione percentuale degli atti normativi



- Regolamenti di delegificazione    □ Decreti-legge
- Decreti legislativi                    □ Leggi

## 2.1. Leggi approvate per tipologia

La tabella che segue dà conto della tipologia delle leggi approvate. Le leggi di conversione rappresentano oltre il **40 per cento** del totale delle leggi approvate.

L'altra grande tipologia della produzione legislativa è rappresentata dalle leggi di ratifica, che si attestano sul **29 per cento** del totale delle leggi approvate.

	Numero	<i>Media mensile</i>
Conversione di decreti-legge	43 (41,75%)	2,00
Leggi di bilancio <sup>358</sup>	8 (7,77%)	0,37
Leggi collegate alla manovra di bilancio	1 (0,97%)	0,05
Leggi di ratifica	30 (29,13%)	1,39
Leggi europee	4 (3,88%)	0,19
Altre leggi ordinarie	17 (16,50%)	0,79
<b>TOTALE LEGGI APPROVATE</b>	<b>103</b>	<b>4,79</b>

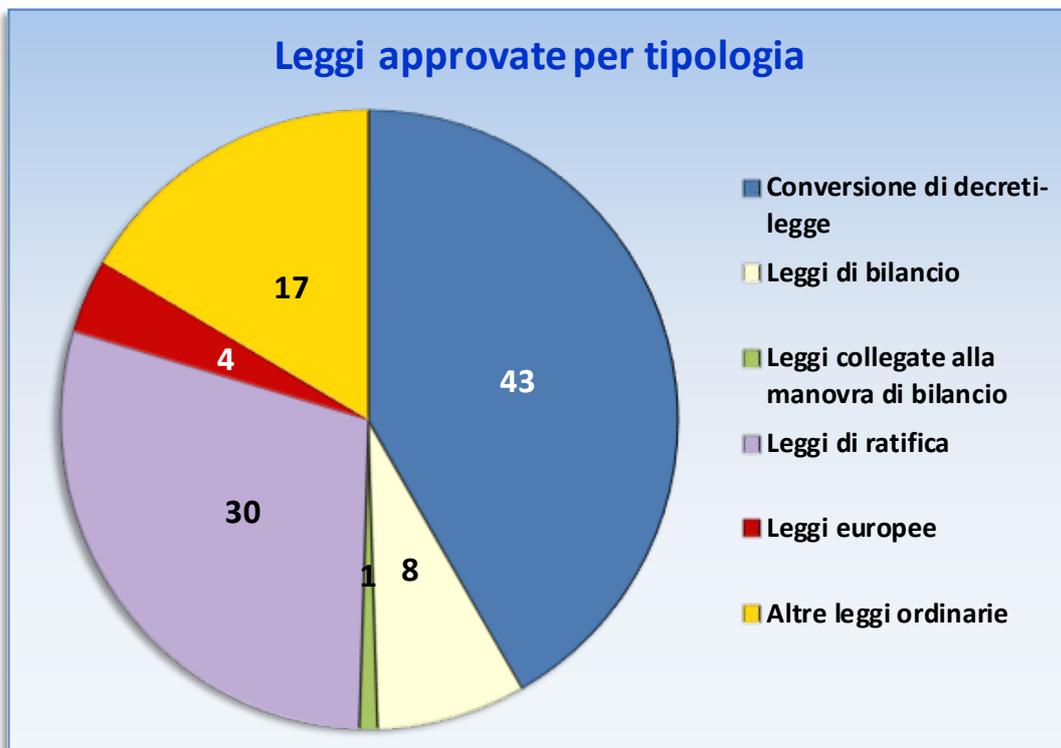
Le leggi annuali risultano approvate con regolarità: alla data del 31 dicembre 2014, sono state infatti approvate:

le leggi relative al rendiconto 2012 e al rendiconto 2013, all'assestamento per il 2013 e per il 2014, nonché di stabilità e di bilancio per il 2014 e per il 2015;

le leggi europea e di delegazione europea 2013 e 2013-*bis*.

<sup>358</sup> Le leggi di bilancio comprendono le leggi finanziarie, di bilancio, di assestamento e rendiconto.

Nella categoria delle altre leggi ordinarie, figurano 17 leggi dall'ampiezza e rilevanza molto diversa: si va dalle grandi leggi di riforma (per esempio: le leggi di delega per la riforma del sistema fiscale - legge 11 marzo 2014, n. 23 e per la riforma del mercato del lavoro – legge 10 dicembre 2014, n. 183) e la legge di riforma degli enti locali [province, città metropolitane e unioni e fusioni di comuni - legge 7 aprile 2014, n. 56] fino alle tre leggi istitutive delle Commissioni di inchiesta sul rapimento e la morte di Aldo Moro (legge 30 maggio 2014, n. 82), sul ciclo dei rifiuti (legge 7 gennaio 2014, n. 1) e sul fenomeno delle mafie (legge 19 luglio 2013, n. 87) ed alle leggi di contenuto puntuale (come la legge 14 aprile 2014, n. 64, Dichiarazione di monumento nazionale della Basilica Palladiana di Vicenza).



## 2.2. Leggi approvate per iniziativa

Dal punto di vista dell'iniziativa, prevale nettamente quella governativa: è la conseguenza del ruolo giocato dalle leggi di conversione, cui vanno aggiunte le leggi di bilancio e di ratifica. Si tratta di leggi (con l'eccezione delle ratifiche) che per la loro tipologia spettano all'iniziativa governativa.

INIZIATIVA GOVERNATIVA	87 (84,47%)
INIZIATIVA PARLAMENTARE	15 (14,56%)
INIZIATIVA MISTA <sup>359</sup>	1 (0,97%)
<b>TOTALE</b>	<b>103</b>

## 2.3. Leggi approvate per sede di esame

Per la grande maggioranza delle leggi approvate nel corso dei primi 21 mesi e mezzo della XVII legislatura (l'**88,3%**) esiste una riserva di esame di Assemblea (leggi di conversione; leggi di ratifica; leggi di bilancio e collegate alla manovra finanziaria contenenti deleghe; altre leggi contenenti deleghe; in materia costituzionale ed elettorale). Tale circostanza determina una netta prevalenza della sede referente rispetto alle altre sedi.

Le leggi approvate con almeno un passaggio in sede legislativa/deliberante in una delle due Camere rappresentano il **6,8** per cento del totale.

<sup>359</sup> Per "iniziativa mista" si intendono i testi unificati risultanti da progetti di iniziativa governativa e parlamentare e/o regionale e/o popolare e/o del CNEL.

<b>Referente</b>	<b>96</b> <b>(93,2%)</b>
<b>Legislativa o deliberante</b>	<b>7</b> <b>(6,8%)</b>
<b>TOTALE</b>	<b>103</b>

I dati prendono in considerazione l'esame svoltosi sia alla Camera sia al Senato. Ai fini della classificazione, si considerano tutte le letture in ognuno dei due rami del Parlamento: in caso di sedi diverse tra Camera e Senato, la sede redigente "prevale" sulla legislativa e sulla referente; la sede legislativa "prevale" sulla referente.

La tabella che segue evidenzia l'alto numero di leggi che devono obbligatoriamente passare per un voto dell'Assemblea.

<b>Leggi con riserva di Assemblea</b>	
<b>Leggi di conversione</b>	<b>43</b>
<b>Leggi di ratifica</b>	<b>30</b>
<b>Altre leggi con sede referente vincolata*</b>	<b>18</b>
<b>Totale leggi con sede referente vincolata</b>	<b>91</b>
<b>% sul totale delle leggi</b>	<b>88,3%</b>

\* Leggi di bilancio e di stabilità, europee, elettorali, di semplificazione e altre contenenti delega. Nel caso di specie, si tratta di **8** leggi di bilancio e di stabilità, di **4** leggi europee e di **6** leggi di delega o incidenti su deleghe (una delle leggi di conversione contiene anche disposizioni di delega al Governo).

La tabella seguente prende in considerazione le leggi per le quali il Parlamento è libero di scegliere la sede di esame. Pur in presenza di un esiguo numero di leggi, si può rilevare come l'opzione per la sede legislativa risulti preferita rispetto alle altre sedi (referente e redigente, quest'ultima mai utilizzata): il **58,3** per cento di questa tipologia di leggi è stato approvato direttamente in Commissione.

<b>Leggi con sede di esame opzionale</b>	
<b>Leggi con sede opzionale</b>	<b>12</b>
<i>di cui:</i>	
<b>In sede referente</b>	<b>5</b>
<b>In sede legislativa</b>	<b>7</b>

Integrando i dati relativi alla sede con quelli relativi all'iniziativa, risulta che il **40** per cento delle leggi di iniziativa parlamentare e soltanto **1** legge di iniziativa governativa sono state approvate in sede legislativa. Quest'ultimo dato dipende, oltre che da evidenti fattori politici, dalla tipologia di gran parte delle leggi governative, soggette ad una riserva di esame di Assemblea.

Sede	Referente	Legislativa	Totale
<b>Iniziativa parlamentare</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>15</b>
<b>Iniziativa governativa</b>	<b>86</b>	<b>1</b>	<b>87</b>
<b>Iniziativa mista</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
<b>Totale</b>	<b>96</b>	<b>7</b>	<b>103</b>

#### 2.4. Le attività conoscitive nel procedimento legislativo

Nel corso della XVII legislatura sono state svolte, complessivamente, **25** indagini conoscitive nell'ambito di procedimenti legislativi, delle quali:

- **19** nell'ambito di procedimenti legislativi ordinari;
- **5** nell'ambito di procedimenti di conversione di decreti-legge;
- **1** nell'ambito dell'esame del disegno di legge di riforma della parte II della Costituzione (A. C. 2613 ed abb.).

La tabella che segue presenta i dati in forma riassuntiva:

Commissione	nell'ambito di procedimenti legislativi*	Indagini concluse
<b>I</b> Affari Costituzionali	7(1)	4
<b>II</b> Giustizia	15(1)	11
<b>XII</b> Affari Sociali	1(1)	1
Aff. Cost. e Giustizia	1(1)	1
Giustizia e Affari sociali	1(1)	1
<b>Totale</b>	<b>25 (5)</b>	<b>18</b>

\* sono indicate tra parentesi le indagini conoscitive nel procedimento di conversione di un decreto-legge.

Tutte le indagini sono state promosse da tre Commissioni, da sole o congiuntamente. Oltre la metà delle indagini conoscitive sono state svolte dalla Commissione Giustizia; 2 sono state svolte da Commissioni riunite.

## 2.5. La classificazione delle leggi

La griglia degli elementi comuni ai rapporti regionali sulla legislazione classifica le leggi in base alla loro incidenza sull'ordinamento e agli ambiti di intervento.

Sotto il primo profilo la griglia classifica le leggi in sette tipologie:

- a) leggi istituzionali: recano le discipline istituzionali a carattere generale<sup>360</sup>;
- b) leggi di settore: incidono su singoli settori dell'ordinamento (si classificano come tali le leggi quando il loro contenuto innovativo prevale sulla mera manutenzione normativa);
- c) leggi intersettoriali: incidono contestualmente su più settori;
- d) leggi provvedimento: recano un contenuto puntuale e/o si rivolgono ad una platea di beneficiari estremamente limitata;
- e) leggi di manutenzione normativa: contengono limitate modifiche di assestamento alla normativa previgente;
- f) leggi di bilancio: le 4 leggi che concorrono al ciclo annuale di finanza pubblica (bilancio, finanziaria e poi di stabilità, assestamento, rendiconto);
- g) leggi di abrogazione generale: è una tipologia che ha fatto la sua comparsa a livello statale proprio nella XVI legislatura.

Sotto il secondo profilo, la griglia individua 5 macrosettori ed una categoria residuale di leggi multisettoriali, cui ascrivere le leggi che per la loro latitudine di intervento non appaiono riconducibili a singoli settori, come, ad esempio, i collegati, le leggi di semplificazione, le leggi di abrogazione. I macrosettori sono i seguenti:

---

<sup>360</sup> Sono escluse le leggi istitutive di singoli organismi, classificate invece tra le leggi settoriali.

- ordinamento istituzionale (che include i rapporti internazionali e con l'Unione europea);
- sviluppo economico e attività produttive;
- territorio, ambiente e infrastrutture;
- servizi alle persone e alla sanità (che include lavoro, previdenza, istruzione e sanità);
- finanza (che include bilancio, contabilità generale e tributi).

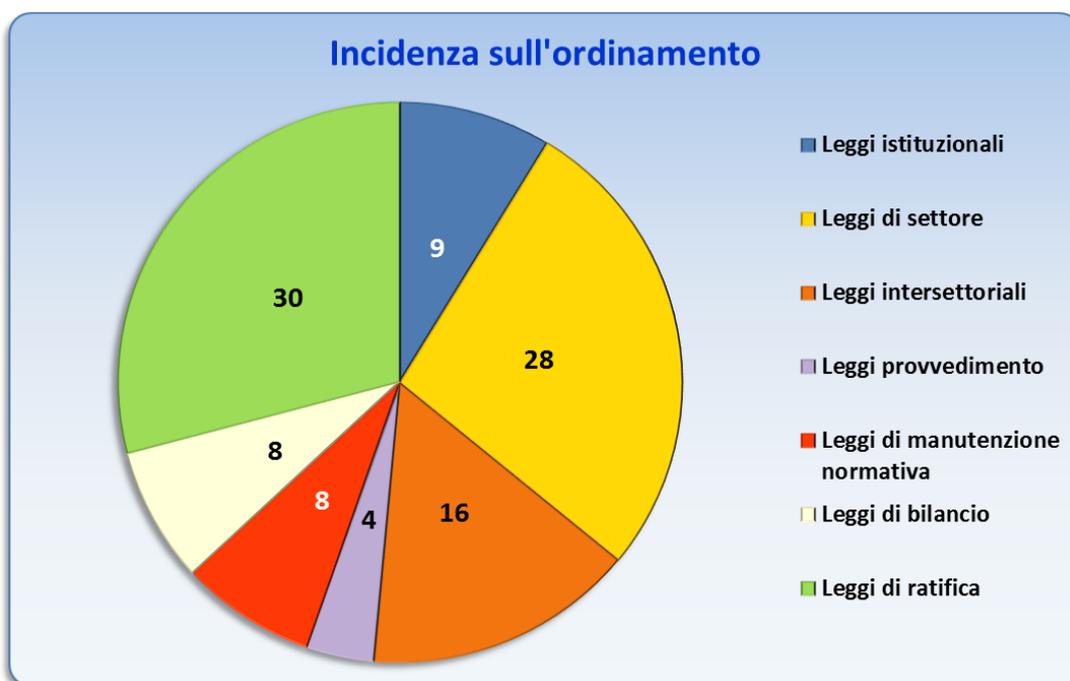
L'applicazione della griglia alla legislazione statale presenta alcuni elementi problematici dovuti alle peculiarità di quest'ultima, che hanno indotto a non scendere al dettaglio delle materie incluse in ciascun macrosettore, che comporterebbe un loro adeguamento volto a tenere conto degli ambiti di esclusiva competenza statale (basti pensare al settore della giustizia). Un altro elemento che differenzia nettamente la legislazione statale da quella regionale è la presenza delle leggi di conversione, che si è scelto comunque di considerare, nonché di numerose leggi di ratifica (30 su 103, pari al 29,1 per cento) e di altre leggi volte a dare attuazione ad obblighi assunti in sedi internazionali e comunitarie, quali:

- provvedimenti relativi alla partecipazione italiana a missioni internazionali;
- leggi di finanziamento di enti internazionali;
- legge europea e di delegazione europea;
- altri provvedimenti volti a dare attuazione agli obblighi europei.

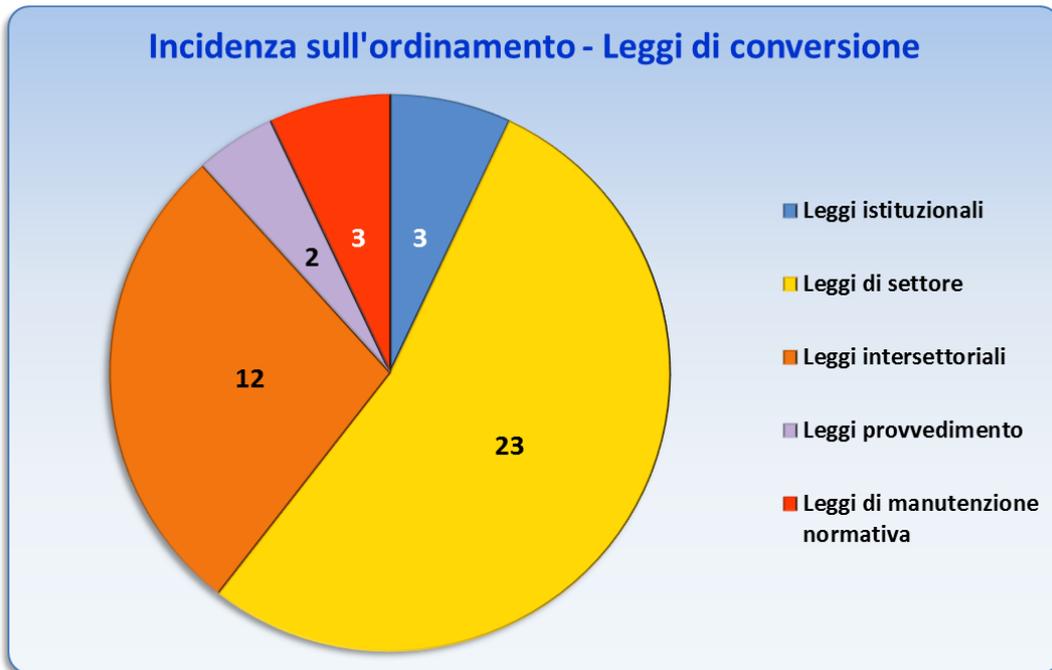
Con qualche forzatura, le leggi di ratifica vengono considerate a sé dal punto di vista della tipologia e classificate nel macrosettore ordinamento istituzionale insieme alle altre leggi in argomento. Queste ultime, dal punto di vista della incidenza sull'ordinamento, vengono classificate come leggi intersettoriali quando investono numerosi ambiti, come la legge europea e di delegazione europea; settoriali quando riguardano uno specifico ambito (per esempio, le autorizzazioni alle missioni internazionali) ed infine come leggi provvedimento quando riguardano aspetti puntuali, come il finanziamento di un singolo ente.

Sperando di non complicare eccessivamente il quadro, si è preferito investigare i profili evidenziati dalla griglia (impatto sull'ordinamento e macrosettore) incrociandoli con le diverse tipologie delle leggi statali.

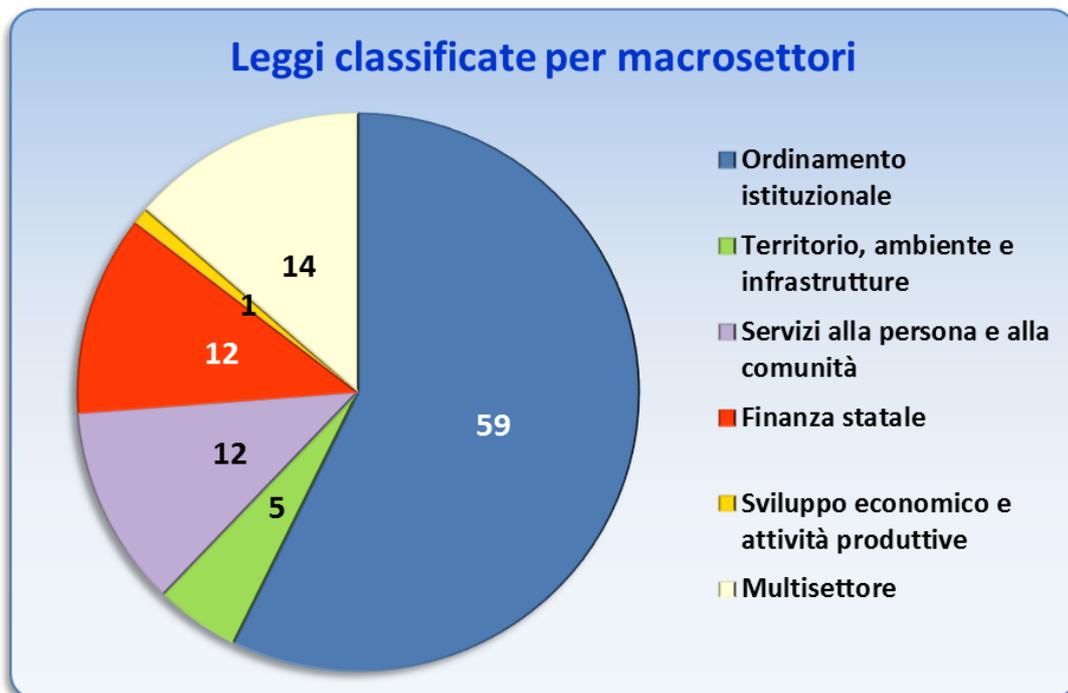
I risultati sono esposti nei grafici seguenti: il primo considera tutte le 103 leggi approvate; il secondo si riferisce esclusivamente alle leggi di conversione.



Risulta evidente come la grandissima maggioranza delle leggi settoriali (23 su 28) e delle leggi a carattere intersettoriale (12 su 16) siano rappresentate da leggi di conversione.



Con riguardo ai macrosettori, i risultati sono esposti nel grafico che segue:



Le leggi di bilancio sono state classificate nel settore della finanza, ad eccezione della legge di stabilità, che ha caratteristiche multisettoriali.

Spiccano per quantità di leggi ad essi ascritte – rispettivamente maggioritaria e minimale – i due macrosettori dell'ordinamento istituzionale e dello sviluppo economico ed attività produttive. Il macrosettore dell'ordinamento istituzionale comprende un elevato numero di leggi (il 57 per cento del totale) in quanto in esso sono classificate 17 leggi di ratifica ed altre leggi che danno attuazione ad obblighi internazionali e comunitari.

Per quanto riguarda il macrosettore sviluppo economico e attività produttive, occorre segnalare che quasi tutte le leggi a carattere multisettoriale agiscono in tale ambito.

## **2.6. La dimensione delle leggi**

Nel presente paragrafo si dà conto della dimensione delle leggi, utilizzando il dato attinente al numero di articoli, di commi e di caratteri.

La tabella che segue misura contestualmente l'incidenza di ciascuna tipologia di legge sul complesso delle leggi approvate ed in termini di spazio. Le leggi di conversione sono state misurate con esclusione degli allegati comprendenti le modificazioni ai decreti-legge. Le dimensioni dell'insieme delle leggi così calcolate sono poi confrontate con quelle dei testi coordinati dei decreti-legge, come risultanti al termine dei processi di conversione.

Atto	Numero	Articoli	Commi	Caratteri
Leggi europee	4 3,9%	90 21,2%	217 7,7%	196.583 11,2
Leggi di conversione	43 41,7%	44 10,4%	107 3,8%	52.226 3,0
Leggi di ratifica	30 29,1%	111 26,1%	152 5,4%	59.727 3,4
Leggi di bilancio e di stabilità	8 7,8%	63 14,9%	1.810 64,1%	1.098.262 62,7
Altre leggi ordinarie	18 17,5%	116 27,4%	536 19,1%	344.449 19,7
<b>Totale leggi</b>	<b>103</b>	<b>424</b>	<b>2.822</b>	<b>1.751.247</b>
<b>Decreti-legge (nel testo convertito in legge)</b>	<b>43</b>	<b>863</b>	<b>4.047</b>	<b>2.880.239</b>

I testi dei **43** decreti-legge convertiti nel corso della XVII legislatura – modificati ed integrati nell’esame parlamentare – corrispondono dunque a **4.047** commi su un totale di **6.869** commi dato dalla somma di leggi e decreti-legge: concorrono quindi per il **58,9** per cento al totale dei commi prodotti nella legislatura stessa (calcolata in caratteri, l’incidenza percentuale arriva al **62,2** per cento dei **4.631.486** caratteri complessivi della legislatura).

Come verrà specificato, la decretazione d’urgenza assume una funzione polivalente, essendo destinata non soltanto al governo del quotidiano e delle emergenze ma anche alle riforme ed innovazioni

di carattere ordinamentale, spesso anche in una prospettiva di medio-lungo periodo e multisetoriale. In particolare, numerosi interventi di carattere economico-finanziario trovano spazio in decreti di ampia portata e a carattere multisetoriale, in genere oggetto di esame da parte di numerose Commissioni (*cf.* il paragrafo seguente).

## 2.7. I decreti-legge

### 2.7.1. I decreti-legge e le leggi di conversione

Le leggi di conversione rappresentano oltre il **41,7 per cento** delle leggi complessivamente approvate.

Delle **43** leggi di conversione:

- **3** hanno riguardato altrettanti decreti-legge emanati dal Governo Monti;
- **22** hanno riguardato i decreti-legge emanati dal Governo Letta;
- **18** hanno riguardato i decreti-legge emanati dal Governo Renzi.

Dei **52** decreti-legge emanati nel corso della XVII legislatura:

- **43** sono stati convertiti con modificazioni;
- **7** sono decaduti<sup>361</sup>;

---

<sup>361</sup> I contenuti del D.L. 24 giugno 2013, n. 72, Misure urgenti per i pagamenti dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale, sono confluiti nella legge 9 agosto 2013, n. 98, di conversione, con modificazioni, del D.L. 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia.

I contenuti del D.L. 16 luglio 2014, n. 100, Misure urgenti per la realizzazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria per le imprese sottoposte a commissariamento straordinario, sono confluiti nella legge 11 agosto 2014, n. 116, di conversione, con modificazioni, del D.L. 24 giugno 2014, n. 91, Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea.

- **2** sono in corso di conversione alla data del 31 dicembre 2014.  
Tutti i **43** decreti-legge convertiti alla data del 31 dicembre 2014 hanno subito modificazioni durante l'esame parlamentare.  
In **33** casi è stata sufficiente una sola lettura in ciascuna delle due Camere; le modificazioni sono state apportate esclusivamente dalla Camera che ne ha iniziato l'esame, come risulta dalla seguente tabella, che indica i decreti-legge convertiti con una sola lettura da parte di ciascun ramo del Parlamento.

19	Camera	Senato
14	Senato	Camera

Nei restanti **10** casi la *navette* ha compreso una doppia lettura in un ramo del Parlamento.

Nella tabella che segue, si dà conto di tali decreti-legge:

4	Camera	Senato	Camera
6	Senato	Camera	Senato

---

I contenuti del D.L. 11 novembre 2014, n. 165, Disposizioni urgenti di correzione a recenti norme in materia di bonifica e messa in sicurezza di siti contaminati e misure finanziarie relative ad enti territoriali, e del D.L. 11 novembre 2014, n. 168, Proroga di termini previsti da disposizioni legislative concernenti il rinnovo dei Comitati degli italiani all'estero e gli adempimenti relativi alle armi per uso scenico, nonché ad altre armi ad aria compressa o gas compresso destinate all'attività amatoriale e agonistica, sono confluiti nella legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015).

### *2.7.2. Le assegnazioni alle Commissioni della Camera dei decreti-legge convertiti*

Il presente paragrafo, in connessione con le considerazioni già svolte a proposito della classificazione dei decreti-legge e delle politiche da essi perseguite, evidenzia come il loro contenuto sia spesso intersettoriale. E' un dato che appare evidente se solo si considerano i provvedimenti esaminati da due Commissioni congiuntamente (ed anche la varietà delle relative assegnazioni) e le Commissioni coinvolte in sede consultiva. La tabella che segue dà il quadro di tali assegnazioni.

Si può osservare in modo riassuntivo che:

- **19** leggi di conversione (pari al 44,2 per cento del totale) sono state assegnate in sede referente a due Commissioni riunite;
- sono state tutte esaminate, in sede referente ovvero in sede consultiva, dalle Commissioni Affari costituzionali e Bilancio; la Commissione Politiche dell'Unione europea si è espressa in sede consultiva su 36 leggi di conversione;
- molto impegnate in sede consultiva (con oltre 30 pareri espressi) risultano altre Commissioni con competenze tipicamente trasversali, come le Commissioni Giustizia (soprattutto per la previsione di sanzioni), Ambiente, Attività produttive e Lavoro.

Commissione	Decreti assegnati in sede referente	Decreti assegnati congiuntamen te ad altra Commissione	Decreti assegnati in sede consultiva	Totale decreti assegnati in referente e consultiva
I (Affari costituzionali)	3	4	36	43
II (Giustizia)	4	4	31	39
III (Affari esteri)	0	3	19	22
IV (Difesa)	0	3	15	18
V (Bilancio)	2 <sup>362</sup>	4	37	43
VI (Finanze)	3	7	20	30
VII (Cultura)	3	1	19	23
VIII (Ambiente)	6	2	26	34
IX (Trasporti)	0	0	22	22
X (Attività produttive)	0	5	26	31
XI (Lavoro)	2	3	29	34
XII (Affari sociali)	1	2	27	30
XIII (Agricoltura)	0	0	17	17
XIV (Politiche UE)	0	0	36	36
I-II	2			
I-V	1			
I-XI	1			
II-XII	2			
III-IV	3			
V-VI	3			
VI-X	2			
VI-XI	2			
VII-X	1			
VIII-X	2			

<sup>362</sup> Il disegno di legge di conversione del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, recante disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali, emanato dal Governo Monti, è stato assegnato in un primo tempo alla Commissione per l'esame di atti del Governo, istituita nelle more della costituzione delle Commissioni permanenti, e quindi alla V Commissione Bilancio.

La tabella che segue pone in evidenza come il procedimento di conversione, per la complessità degli argomenti oggetto di ciascun provvedimento, coinvolga generalmente un numero piuttosto alto di Commissioni; in 8 casi su 43 (il 18,6 per cento) sono state coinvolte tutte le Commissioni; soltanto in 9 casi (il 20,9 per cento) è stato coinvolto un numero relativamente basso di Commissioni (da 4 a 6). In nessun caso sono state coinvolte meno di 4 Commissioni.

<b>Numero di Commissioni coinvolte</b>	<b>Numero di decreti-legge</b>
4	1
5	4
6	4
7	3
8	5
9	2
10	3
11	4
12	5
13	4
14	8

### 2.7.3. La questione di fiducia nel procedimento di conversione

La tabella che segue dimostra come le questioni di fiducia siano state poste, nella maggioranza dei casi, sia alla Camera sia al Senato, durante l'*iter* di conversione.

	Camera	Senato
Questioni di fiducia poste dal Governo su provvedimenti	21	18
Questioni di fiducia poste dal Governo nell' <i>iter</i> di conversione di decreti-legge	19	12
Numero di provvedimenti su cui è stata posta la fiducia	24	
Leggi di conversione su cui è stata posta la fiducia	18	

Delle **11** leggi di conversione sulle quali il Senato è stato chiamato a votare la fiducia, **9** sono state approvate attraverso un voto di fiducia anche alla Camera.

I disegni di legge di conversione del D.L. 20 marzo 2014, n. 34, recante disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese, e del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari, sono stati approvati attraverso la posizione della fiducia sia nelle due letture presso la Camera, sia nella lettura presso il Senato.

Sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico

dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea è stata posta la fiducia presso il Senato (in prima e seconda lettura) e presso la Camera.

Altri sei disegni di legge di conversione sono stati approvati attraverso la posizione della fiducia sia nella lettura presso la Camera, sia nella lettura presso il Senato.

Il **42 per cento** delle leggi di conversione (18 su 43) sono, dunque, state approvate attraverso un voto di fiducia, in 9 casi ripetuto in entrambe le Camere.

Si tratta di un fenomeno rilevante in termini quantitativi, che ha visto confermare, anche nella XVII legislatura, la prassi instauratasi nella parte finale della precedente: alla Camera la questione di fiducia è stata sempre posta sui testi licenziati dalle Commissioni di merito<sup>363</sup>, con la rinuncia da parte del Governo alla presentazione di maxiemendamenti.

Il **Governo Letta** ha posto la questione di fiducia 7 volte su 6 disegni di legge di conversione. In particolare:

- il disegno di legge di conversione del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per l'Expo 2015, era stato presentato alla Camera dal Governo Monti;

---

<sup>363</sup> Si rammenta che al Senato non si forma un testo della Commissione sui disegni di legge di conversione, ma l'Assemblea esamina distintamente i disegni di legge stessi e gli emendamenti eventualmente approvati dalle Commissioni di merito. Si rende pertanto indispensabile la presentazione di un maxiemendamento, che in genere ha comunque rispecchiato gli emendamenti approvati in Commissione.

- ha posto la fiducia alla Camera sul decreto-legge 31 ottobre 2013, n. 126, recante misure finanziarie urgenti in favore di regioni ed enti locali ed interventi localizzati nel territorio, già approvato, in prima lettura, dal Senato; dopo l'approvazione della questione di fiducia, il Governo ha però rinunciato alla sua conversione.

Il **Governo Renzi** ha posto la questione di fiducia 24 volte su 13 disegni di legge di conversione, compreso il disegno di legge di conversione del decreto-legge 16 gennaio 2014, n. 2, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, presentato al Senato dal Governo Letta.

Gli altri voti di fiducia hanno riguardato:

- presso la Camera la legge di stabilità 2014 e la legge di stabilità 2015 (con tre voti di fiducia sui tre articoli in cui è stata assemblata);
- presso il Senato: la legge di stabilità 2014 (2 volte: sia in prima che in seconda lettura); la legge sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni, la legge europea 2013-bis; la legge "*jobs act*" e la legge di stabilità 2015.

2.7.4. *L'incidenza della decretazione d'urgenza sugli atti normativi e sugli spazi legislativi nella XVII legislatura*

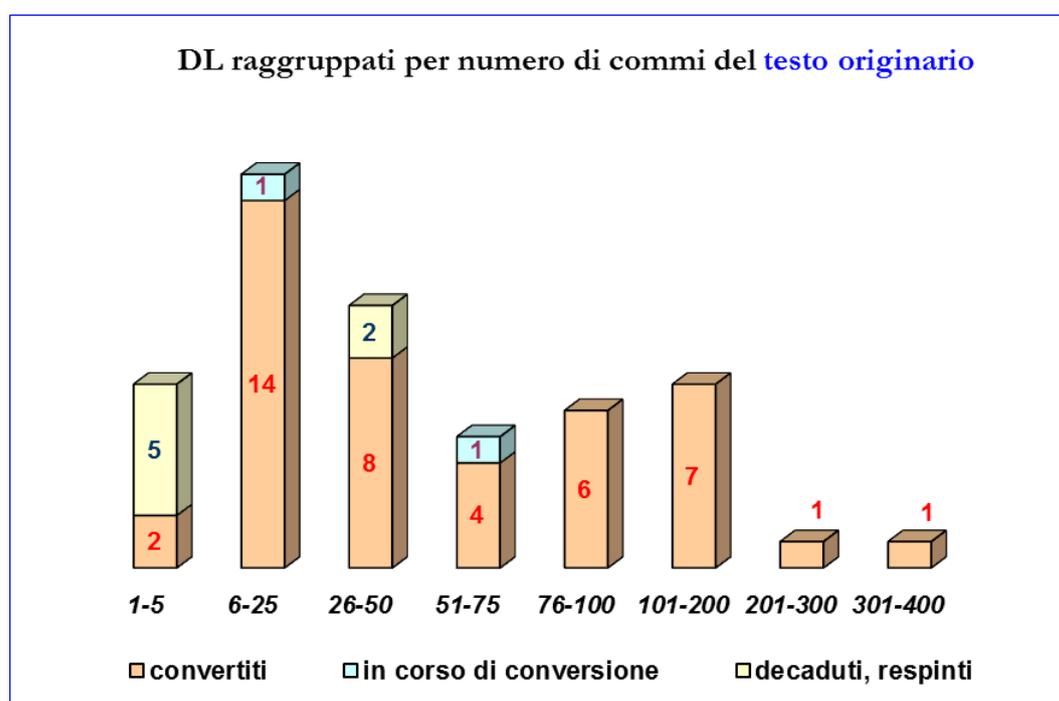
I testi originari dei **52** decreti-legge della legislatura sono strutturati complessivamente in **2.944 commi**.

Il Governo Monti ha emanato **3** decreti-legge. Il Governo Letta ha adottato **25** decreti-legge in poco meno di 10 mesi (con una media di 2,55 al mese), mentre il Governo Renzi ha emanato **24** decreti-legge in poco più di 10 mesi (pari a 2,33 al mese).

Spazi legislativi Decreti-legge		Commi Testo originario	Commi Testo coordinato	Commi aggiunti durante l'esame	Incremento % commi
<b>Governo Monti</b> (fino al 27/4/2013)					
<i>convertiti</i>	<b>3</b>	<b>136</b>	<b>233</b>	<b>97</b>	<b>71,3%</b>
<b>Governo Letta</b> (dal 28/4/2013 al 21/2/2014)					
<i>convertiti</i>	<b>22</b>	<b>1.390</b>	<b>1.970</b>	<b>580</b>	<b>41,7%</b>
<i>decaduti</i>	<b>3</b>	<b>77</b>			
<b>TOTALE</b>	<b>25</b>	<b>1.467</b>			
<b>Governo Renzi</b> (dal 22/2/2014)					
<i>convertiti</i>	<b>18</b>	<b>1.251</b>	<b>1.844</b>	<b>593</b>	<b>47,4%</b>
<i>decaduti</i>	<b>4</b>	<b>15</b>			
<i>in vigore</i>	<b>2</b>	<b>75</b>			
<b>TOTALE</b>	<b>24</b>	<b>1.258</b>			
<b>XVII legislatura</b> (fino al 31/12/2014)					
<i>convertiti</i>	<b>43</b>	<b>2.777</b>	<b>4.047</b>	<b>1.270</b>	<b>47,5%</b>
<i>decaduti</i>	<b>7</b>	<b>92</b>			
<i>in vigore</i>	<b>2</b>	<b>75</b>			
<b>TOTALE</b>	<b>52</b>	<b>2.861</b>			

Dalla lettura dei dati si constata che durante l'esame parlamentare sono stati introdotti **1.270** commi, che rappresentano un **incremento del 47,5%** in termini di spazi legislativi e che hanno portato la consistenza complessiva dei testi coordinati, con riferimento al momento di entrata in vigore della legge di conversione, a **4.047 commi**.

Il grafico seguente presenta i 52 decreti-legge classificandoli in base al numero dei commi del testo originario. Dei decreti-legge appartenenti alle diverse fasce è stata fornita l'indicazione dell'esito (convertiti, decaduti o in corso di conversione alla data del 31 dicembre 2014).

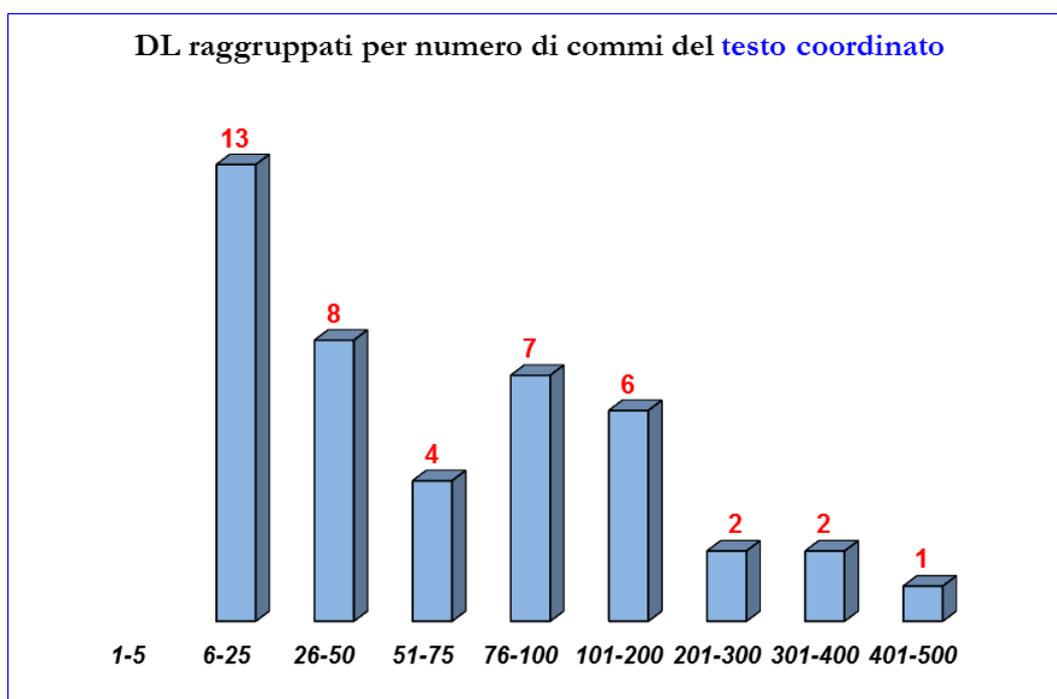


Si rileva innanzitutto che:

- nelle prime tre classi (ampiezza fino a 50 commi) sono compresi **32** decreti-legge (cioè poco più del 60% dei decreti-legge emanati), dei quali: 24 sono stati convertiti, uno è ancora in corso di conversione al 31 dicembre 2014 e 7 sono decaduti;

- nelle altre classi sono compresi **20** decreti-legge, che, con l'eccezione di uno che è in corso di conversione, sono stati tutti convertiti.

Il grafico seguente presenta i 43 decreti-legge convertiti classificandoli in base al numero dei commi del testo risultante al termine dell'*iter* parlamentare.



Il grafico mette in evidenza una crescita generale della dimensione dei decreti-legge dopo l'esame parlamentare, nel corso del quale Parlamento e Governo mettono a punto i nodi rimasti irrisolti nella versione originaria del decreto-legge ed introducono, eventualmente, nuovi temi.

Tutti i 43 decreti-legge convertiti hanno subito variazioni del numero dei commi durante l'*iter* parlamentare. Inoltre:

- i decreti con **più di 200 commi** sono passati da **2** a **5**;
- i decreti-legge la cui dimensione **supera i 75 commi** diventano **18** (contro i 15 originari);

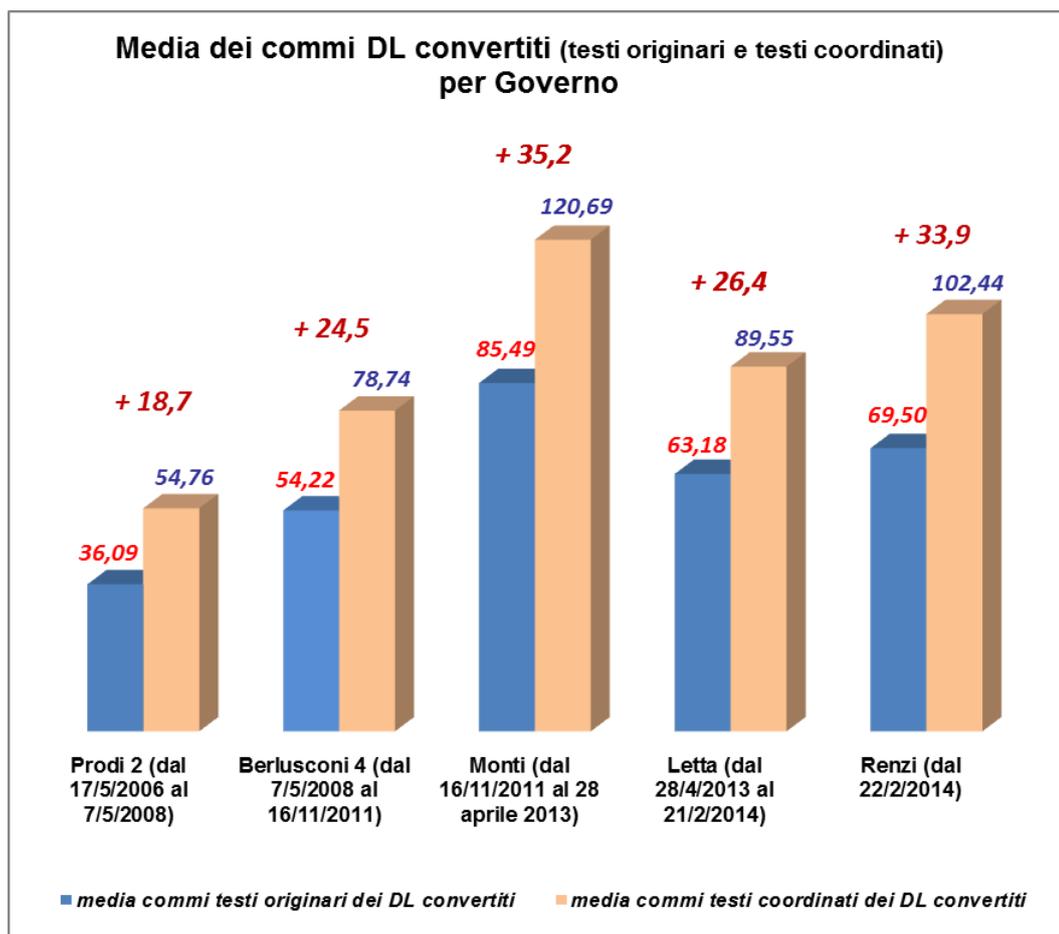
- sono **13** i decreti-legge che, all'atto della conversione, sono strutturati in **meno di 26 commi** (contro i 16 decreti-legge nel testo originario – altri 5 sono decaduti e uno è in corso di conversione); sono **12** i decreti che al termine del procedimento di conversione includono un numero di commi tra 26 e 75 (nel testo originario tali decreti ammontano a 15: 2 sono decaduti e uno è in corso di conversione al 31 dicembre 2014).

Per quanto riguarda l'entità dell'incremento, in termini di commi, operato durante l'esame parlamentare:

- 12 decreti-legge hanno avuto un incremento tra 1 e 5 commi;
- 15 decreti hanno subito un incremento tra i 6 e i 25 commi;
- a 9 decreti-legge sono stati aggiunti tra i 26 e i 50 commi;
- a 3 decreti sono stati aggiunti tra i 51 e i 75 commi;
- 4 decreti hanno avuto un incremento tra i 101 e i 200 commi.

Nel corso della XVII legislatura, si consolida dunque la consistenza dei decreti-legge, sia nei testi licenziati dal Consiglio dei ministri, sia nei testi risultanti all'esito della conversione: i 43 decreti-legge convertiti contano **64,6** commi nei testi originari e **94,1** commi circa nei testi risultanti dall'esame parlamentare, con un incremento medio di poco inferiore ai 30 commi.

Si tratta di un dato leggermente inferiore a quello registrato nell'ultimo anno e mezzo della scorsa legislatura ma che consolida un fenomeno ormai di lunga durata, come si evince dal grafico seguente: si evidenzia infatti una graduale crescita dei decreti-legge nel corso della XV e XVI legislatura, particolarmente sensibile con il Governo Monti.



## 2.8. Le deleghe legislative

### 2.8.1. Le tendenze generali

Nella XVII legislatura sono state approvate **8** leggi contenenti disposizioni di delega al Governo, di cui 2 leggi di delegazione europea, una legge europea e una legge di conversione di un decreto-legge.

Con tali leggi, sono state complessivamente conferite al Governo **103** deleghe “primarie”, delle quali:

**68** (66%) investono l’attuazione delle leggi di delegazione europea;

**35** (34%) danno attuazione alle altre leggi delega.

Alle deleghe primarie vanno aggiunte **98** deleghe integrative e correttive (pari al 48,7% del totale delle deleghe); **65** di tali deleghe correttive sono relative all'attuazione delle leggi di delegazione europea.

La seguente tabella riassume i dati della XVII legislatura.

<b>Deleghe</b>			
<b>Primarie</b>	<b>103</b>	<b>51,2%</b>	
<b>di cui attuative di leggi comunitarie</b>	<b>68</b>		<b>66%</b>
<b>Integrative/correttive</b>	<b>98</b>	<b>48,8%</b>	
<b>di cui attuative di leggi comunitarie</b>	<b>65</b>		<b>66,3%</b>
<b>Totale</b>	<b>201</b>		
<b>di cui attuative di leggi comunitarie</b>	<b>133</b>		<b>66,1%</b>

Nel corso della XVII legislatura, sono stati pubblicati nella *Gazzetta ufficiale* **52** decreti legislativi, **41** (78,8%) dei quali attuativi di leggi comunitarie e di delegazione europea<sup>364</sup>.

<b>Decreti legislativi</b>			
<b>Primari</b>	<b>47</b>	<b>90,4%</b>	
<b>di cui attuativi di leggi comunitarie</b>	<b>40</b>		<b>85,1%</b>
<b>Integrativi/correttivi</b>	<b>5</b>	<b>9,6%</b>	
<b>di cui attuativi di leggi comunitarie</b>	<b>1</b>		<b>20%</b>
<b>Totale</b>	<b>52</b>		
<b>di cui attuativi di leggi comunitarie</b>	<b>41</b>		<b>78,8%</b>

<sup>364</sup> Il dato comprende sia i decreti legislativi attuativi di leggi di delega approvate nella XVII legislatura, sia quelli attuativi di leggi di delega approvati nelle legislature precedenti.

### 2.8.2. Le leggi delega della XVII legislatura

Nel paragrafo precedente sono già stati forniti alcuni elementi circa le leggi delega approvate nel corso della XVII legislatura. La tabella che segue dà conto nel dettaglio di tali leggi e delle deleghe da esse conferite, nonché del relativo stato di attuazione.

Legge delega	Disposizioni di delega	Deleghe primarie	D.Lgs. pubblicati	di cui D.Lgs. primari
<b>L. 6 agosto 2013, n. 96</b> Legge di delegazione europea 2013	86	44	32	32
<b>L. 11 marzo 2014, n. 23</b> Delega fiscale	42	21	2	2
<b>L. 7 aprile 2014, n. 56</b> Province e città metropolitane	2	2	--	--
<b>L. 28 aprile 2014, n. 67</b> Pene detentive non carcerarie e riforma del sistema sanzionatorio	4	2	--	--
<b>L. 23 giugno 2014, n. 89</b> Competitività	6	3	--	--
<b>L. 7 ottobre 2014, n. 154</b> Legge di delegazione europea 2013–bis	47	24	--	--
<b>L. 30 ottobre 2014, n. 161</b> Legge europea 2013–bis	4	2	--	--
<b>L. 10 dicembre 2014, n. 183</b> , Jobs act	10	5	--	--
<b>Totale</b>	<b>201</b>	<b>103</b>	<b>34</b>	<b>34</b>

## 2.9. La semplificazione legislativa

### 2.9.1. La delegificazione

Nella XVII legislatura sono stati approvati complessivamente **10** provvedimenti che contengono autorizzazioni alla delegificazione,

di cui **6** leggi di conversione di decreti-legge, **3** leggi ordinarie e **1** decreto legislativo.

<b>Provvedimenti di autorizzazione, di cui:</b>	<b>10</b>
<b>leggi di conversione</b>	<b>6</b>
<b>leggi ordinarie</b>	<b>3</b>
<b>decreti legislativi</b>	<b>1</b>

Nel corso della XVII legislatura, sono stati pubblicati nella *Gazzetta ufficiale* **15** regolamenti di delegificazione, **12** dei quali “primari” e **3** modificativi, integrativi o sostitutivi di precedenti regolamenti di delegificazione.

Infine, **3** regolamenti sono stati emanati in attuazione di una autorizzazione contenuta in leggi approvate nella XIII legislatura, **1** nella XV e **11** nella XVI legislatura.

La tabella che segue dà conto nel dettaglio delle autorizzazioni alla delegificazione previste nel corso della legislatura, nonché del relativo stato di attuazione.

Provvedimenti di autorizzazione alla delegificazione	Autorizzazioni alla delegificazione	DPR pubblicati
<b>D.L. 22 giugno 2013, n. 69 (L. 9 agosto 2013, n. 98)</b> Rilancio dell'economia	3	--
<b>D.L. 12 settembre 2013, n. 104 (L. 8 novembre 2013, n. 128)</b> Istruzione, università e ricerca	1	--
<b>L. 27 dicembre 2013, n. 147</b> Legge di stabilità 2014	2	--
<b>D.Lgs. 28 gennaio 2014, n. 7</b> Revisione Forze armate	1	--
<b>D.L. 31 maggio 2014, n. 83 (L. 29 luglio 2014, n. 106)</b> Cultura e turismo	1	--
<b>D.L. 24 giugno 2014, n. 90 (L. 11 agosto 2014, n. 114)</b> Pubblica amministrazione	1	--
<b>D.L. 24 giugno 2014, n. 91 (L. 11 agosto 2014, n. 116)</b> Competitività	1	--
<b>L. 11 agosto 2014, n. 125,</b> Cooperazione internazionale	1	--
<b>D.L. 12 settembre 2014, n. 133 (L. 11 novembre 2014, n. 164)</b> Sblocca-Italia	1	--
<b>L. 23 dicembre 2014, n. 190</b> Legge di stabilità 2015	1	--

Va segnalato il ricorso alla delegificazione in provvedimenti che per loro natura non possono contenere disposizioni di delega o danno attuazione a leggi di delega: la maggior parte delle autorizzazioni alla delegificazione sono contenute, come già accennato, in decreti-legge e in decreti legislativi.

### *2.9.2. I codici e i testi unici*

Per quanto riguarda il riordino legislativo attraverso l'emanazione di testi unici e di codici, nella XVII legislatura non sono stati pubblicati provvedimenti di questo tipo; sono state approvate **3** leggi contenenti deleghe per l'emanazione di testi unici:

- la legge 11 marzo 2014, n. 23, che reca una delega per l'emanazione di un codice delle disposizioni sui giochi;
- la legge 23 giugno 2014, n. 89, che delega il Governo ad adottare un testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e di tesoreria;
- la legge 7 ottobre 2014, n. 251, che delega il Governo ad adottare un testo unico sul diritto di asilo.

### *2.9.3. Le abrogazioni contenute nelle leggi e nei decreti legislativi*

Il dato relativo alle abrogazioni, letto congiuntamente ai dati riguardanti il complesso della produzione legislativa, consente di valutare le variazioni intervenute nella consistenza dello *stock* normativo. La legislatura corrente presenta il seguente dato: a fronte di **103** leggi e di **52** decreti legislativi, sono stati abrogati **21** atti normativi.

Sul fronte delle leggi, la massima parte delle abrogazioni si deve alle leggi di conversione dei decreti-legge nn. 69 del 2013 (c.d. decreto del fare) e 66 del 2014 (decreto competitività), nonché alla legge di stabilità 2014 (legge n. 147/2013). La grande maggioranza di abrogazioni di interi provvedimenti è, invece, contenuta nella legge n. 125/2014, che riforma la disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo.

### Abrogazioni contenute in leggi ordinarie

<b>Totale leggi</b>	<b>103</b>
<b>Leggi contenenti abrogazioni espresse</b>	<b>38</b>
<b>Leggi contenenti formule di abrogazione innominata</b>	<b>2</b>
<b>Provvedimenti interamente abrogati</b>	<b>15</b>

Sul versante dei decreti legislativi, si registra un numero significativo di decreti contenenti abrogazioni in rapporto ai decreti emanati (28 su 52, pari al 53,8%).

### Abrogazioni contenute in decreti legislativi

<b>Totale decreti legislativi</b>	<b>52</b>
<b>Decreti legislativi contenenti abrogazioni espresse</b>	<b>28</b>
<b>Decreti legislativi contenenti formule di abrogazione innominata</b>	<b>0</b>
<b>Provvedimenti interamente abrogati da decreti legislativi</b>	<b>6</b>

La grande maggioranza delle abrogazioni è stata disposta dal decreto legislativo n. 154/2013 recante la revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione e dal decreto legislativo n. 8/2014, recante disposizioni in materia di personale militare e civile del Ministero della difesa, nonché misure per la funzionalità della medesima amministrazione.

### 3. OTTO ANNI DI DECRETI-LEGGE

E' constatazione comune, più volte ripetuta nei Rapporti sulla legislazione, che la decretazione d'urgenza, nel corso degli ultimi anni, ha assunto un ruolo dominante per dare attuazione al programma di governo e, più in generale, per dare corso alla maggior parte delle iniziative legislative dell'esecutivo. La crisi economico-finanziaria degli ultimi anni ha acuito questa tendenza, per la necessità di agire prontamente sul fronte della razionalizzazione della spesa e delle misure per lo sviluppo.

La decretazione d'urgenza si è quindi affiancata – in genere con un ruolo predominante – all'iniziativa legislativa ordinaria: la necessità e l'urgenza del provvedere possono dipendere non soltanto da qualche evento scatenante, ma semplicemente dalla esigenza di dare corso a interventi programmati o comunque promessi dal Governo.

In questa chiave, talune caratteristiche che apparirebbero connaturate alla decretazione d'urgenza si sono andate perdendo, perché il decreto-legge è divenuto sempre più frequentemente, da atto straordinario, atto ordinario di legislazione ad *iter* garantito.

L'analisi effettuata sui decreti-legge emanati nel corso delle ultime legislature, a partire dalla XV, consente di mettere in evidenza come essi si muovano tra due polarità: da un lato continuano ad essere emanati decreti-legge in presenza di situazioni emergenziali (legate per esempio a catastrofi naturali o ad altre evenienze meno drammatiche); dall'altro, sono sempre più numerosi i decreti-legge con caratteristiche intersettoriali, chiamati ad agire su più fronti, la cui *ratio* unitaria è data teleologicamente dall'obiettivo di razionalizzare le spese e promuovere lo sviluppo o riforme ordinamentali. Tra i due estremi, si collocano molti atti di iniziativa governativa che assumono la veste di decreti-legge per poter usufruire di meccanismi comunicativi e procedurali più forti rispetto alle ordinarie iniziative legislative. Le due polarità presentano

caratteristiche molto diverse, con particolare riguardo ai seguenti fenomeni, tutti connessi tra di loro:

- a) l'intervallo tra la data di approvazione dei decreti-legge in Consiglio dei ministri e la loro pubblicazione nella "Gazzetta ufficiale", minimo per i decreti emergenziali e che tende a dilatarsi per i decreti attuativi del programma di governo;
- b) il ricorso alla questione di fiducia, pressoché sconosciuto ai decreti emergenziali, e che dipende anche dalla mole e dal carattere intersettoriale dei decreti attuativi del programma di governo;
- c) le modifiche e le integrazioni che i decreti-legge subiscono nel procedimento di conversione, minime nei primi e rilevanti nei secondi;
- d) la volatilità delle norme, connessa anche alle dimensioni ed alla complessità dei decreti-legge e quindi tipica dei decreti attuativi del programma di governo e quasi assente in quelli emergenziali, anche perché spesso esauriscono le loro funzioni una volta superata l'emergenza stessa;
- e) le difficoltà nel dare attuazione agli adempimenti (spesso numerosi) previsti nei singoli decreti attuativi del programma di governo, testimoniata da periodici rapporti di fonte governativa.

Il presente capitolo analizza tali fenomeni attraverso 4 'carotaggi' sui decreti-legge:

- attuativi del programma di governo;
- riguardanti grandi emergenze ambientali;
- concernenti le missioni internazionali;
- che danno risposta a puntuali emergenze.

Si passa così da un polo all'altro, attraversando due punti intermedi della scala.

### 3.1. I decreti-legge attuativi del programma di governo

Il presente paragrafo considera gli aspetti sopra evidenziati con specifico riguardo a 8 decreti-legge, accomunati dalle seguenti caratteristiche:

- hanno finalità economico-finanziarie, alle quali riconducono numerosi interventi a carattere intersettoriale;
- nascono con numerosi commi, che vengono notevolmente incrementati già nel procedimento di conversione;
- sono stati tutti approvati dal Consiglio dei ministri in prossimità della sospensione estiva dei lavori parlamentari e pubblicati con qualche giorno di ritardo rispetto all'approvazione;
- sono stati convertiti in un numero di giorni largamente inferiore ai 60 previsti dalla Costituzione.

#### *I tempi di pubblicazione dei decreti-legge*

La tabella seguente riporta i **217** decreti-legge emanati a partire dal Governo Prodi 2 (17 maggio 2006) fino al 31 dicembre 2014 (Governo Renzi), raggruppati per i giorni di intervallo tra la deliberazione del Consiglio dei ministri e la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale.

Giorni di intervallo	Numero di decreti-legge
0	10
1	22
2	15
3	21
4	27
5	22
6	32
7	23
8	15
9	2
10	2
11	3
12	3
13	8
14	5
15	3
16	1
21	2
24	1

Per 9 decreti-legge si è verificata una doppia deliberazione del Consiglio dei ministri, con un intervallo di tempo che varia da 1 a 30 giorni tra la prima e la seconda deliberazione. Si tratta di un decreto-legge emanato dal Governo Prodi 2 (Dl n. 24/2008), 2 emanati dal Governo Berlusconi 4 (Dl nn. 134 e 135/2009), 5 dal Governo Monti (Dl nn. 2, 5, 59, 87 e 174 del 2012) e uno dal Governo Renzi (Dl n. 73/2014).

In questi casi si è comunque tenuto conto, ai fini del calcolo del ritardo, della data dell'ultima deliberazione.

La tabella che segue presenta i dati relativi agli intervalli di pubblicazione relativi a ciascuno dei Governi che si sono succeduti negli ultimi otto anni.

<i>Intervallo giorni tra la deliberazione del CdM e la pubblicazione in GU</i>						
<i>giorni</i>	Prodi 2	Berlusconi 4	Monti	Letta	Renzi	Totale 2006-2014
da 0 a 4	30	32	19	9	5	<b>95</b>
da 5 a 9	16	35	19	14	10	<b>94</b>
da 10 a 14	1	10	2	1	7	<b>21</b>
da 15 a 19		1	1	1	1	<b>4</b>
da 20 in poi		2			1	<b>3</b>
	<b>47</b>	<b>80</b>	<b>41</b>	<b>25</b>	<b>24</b>	<b>217</b>
% DL pubblicati oltre 4 giorni dopo la deliberazione del CdM	<i>36,2%</i>	<i>60,0%</i>	<i>53,7%</i>	<i>64,0%</i>	<i>79,2%</i>	<i>56,2%</i>
Ritardo medio in giorni	<i>3,8</i>	<i>6,2</i>	<i>4,7</i>	<i>5,3</i>	<i>9,0</i>	<i>5,6</i>

Si evidenziano i due casi limite della XVI e della XVII legislatura:

- ✓ il decreto-legge n. 72 del 2010, recante misure urgenti per il differimento di termini in materia ambientale e di autotrasporto, nonché per l'assegnazione di quote di emissione di CO<sub>2</sub>, pubblicato con 21 giorni di ritardo rispetto alla deliberazione del Consiglio dei ministri;
- ✓ il decreto-legge n. 74 del 2014, recante misure urgenti in favore delle popolazioni dell'Emilia-Romagna colpite dal terremoto e dai successivi eventi alluvionali verificatisi tra il 17 ed il 19 gennaio 2014, nonché per assicurare l'operatività del Fondo per le emergenze nazionali, pubblicato con 24 giorni di ritardo.

Nella legislatura corrente:

- un provvedimento viene pubblicato nella Gazzetta ufficiale dello stesso giorno (il decreto-legge n. 61/2013);
- il decreto-legge n. 73 del 2014, approvato una prima volta dal Consiglio dei ministri il 31 marzo, è stato sottoposto a nuova deliberazione il 30 aprile ed è stato quindi pubblicato in “Gazzetta” dodici giorni dopo.

La media dell’intervallo tra la deliberazione e la pubblicazione ha subito, nel corso delle tre legislature, un progressivo incremento: dai **3,8 giorni** del secondo Governo Prodi ai **6,2** del quarto Governo Berlusconi; successivamente il Governo Monti ha ridotto i tempi di pubblicazione a una media di **4,7 giorni**, aumentati fino a **5,3** con il Governo Letta per toccare quota **9 giorni** medi con il Governo Renzi.

La media complessiva delle ultime tre legislature si attesta al momento sui **5,6 giorni** di ritardo.

L’intervallo di qualche giorno nella pubblicazione dei decreti-legge può essere fisiologico e può dipendere da ragioni tecniche o dall’evenienza che spesso le riunioni del Consiglio dei ministri si svolgono al venerdì e quindi i decreti vengono pubblicati il lunedì o il martedì successivo.

L’intervallo può essere invece più ampio quando i decreti-legge vengono approvati dal Consiglio dei ministri in prossimità di una pausa dei lavori parlamentari. In questi casi la pubblicazione può essere posticipata per evitare che il tempo di conversione di 60 giorni possa essere scontato dal periodo di chiusura delle Camere (si pensi alla pausa natalizia o estiva).

Negli altri casi il ritardo, generalmente, è dovuto alla necessità di trovare l’intesa tra i Ministeri interessati (la formula “salvo intese” accompagna frequentemente i comunicati relativi all’approvazione di decreti-legge) o alla difficoltà di trovare l’idonea copertura finanziaria.

Con specifico riguardo agli 8 decreti-legge qui considerati, approvati dal Consiglio dei ministri in prossimità della pausa estiva, gli intervalli di pubblicazione sono i seguenti:

1 giorno (95/2012);  
4 giorni (223/2006);  
5 giorni (78/2009);  
6 giorni (78/2010, 98/2011 e 69/2013);  
7 giorni (112/2008);  
11 giorni (91/2014).

### *Il ricorso alla questione di fiducia*

Nel rapporto dello scorso anno è stata pubblicata, con riguardo alla XVI legislatura, una tabella analoga a quella allegata al presente capitolo (v. tabella 1), che dà conto dei decreti-legge emanati nella legislatura in corso, segnalando anche l'eventuale ricorso alla posizione della questione di fiducia:

- in colore verde sono indicati i decreti-legge convertiti attraverso una doppia fiducia nei due rami del Parlamento (sui decreti-legge n. 34/2014, n. 90/2014 e n. 91/2014 la questione di fiducia è stata posta in tutti i tre passaggi parlamentari resisi necessari per la conversione);
- in colore azzurro sono indicati i decreti-legge sui quali è stata posta la fiducia soltanto al Senato;
- in colore ocra sono indicati i decreti-legge sui quali è stata posta la fiducia soltanto alla Camera.

I decreti-legge sono elencati in ordine cronologico.

Salvo rare eccezioni (in particolare due decreti relativi alle missioni internazionali), la fiducia è stata posta sui decreti-legge più complessi, articolati ed a carattere intersettoriale.

Come verrà meglio specificato in seguito, gli 8 decreti-legge qui analizzati sono stati approvati attraverso almeno un doppio voto di fiducia. Fa eccezione il decreto-legge n. 69/2013, per la cui conversione la fiducia è stata votata soltanto alla Camera.

### *Le modifiche nel procedimento di conversione*

La vicinanza rispetto ai due poli entro i quali si posizionano i decreti-legge incide ovviamente sulle modifiche introdotte in sede di conversione: più il contenuto è limitato ed ha carattere di urgenza più è difficilmente dilatabile: i decreti-legge che non hanno subito incrementi nel numero dei commi all'esito della conversione sono 6 nella XV legislatura, 15 nella XVI e nessuno nella XVII.

Al contrario, i decreti-legge già all'origine corposi amplificano tale caratteristica nell'esame parlamentare. A titolo esemplificativo, degli 8 decreti-legge qui considerati:

il decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale, passa da 220 a 287 commi, con un incremento di 67 commi;

il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, passa da 491 a 718 commi, con un incremento di 227 commi;

il decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante, nel testo e nel titolo originario, provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali<sup>365</sup>, passa da 231 a 322 commi, con un incremento di 91 commi, nonostante la soppressione dei commi da 1 a 72 dell'articolo 24, concernenti le missioni internazionali;

il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, passa da 364 a 481 commi, con un incremento di 117 commi;

il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai

---

<sup>365</sup> Come verrà detto oltre, le disposizioni relative alla partecipazione italiana a missioni internazionali furono soppresse in sede di conversione; il loro contenuto fu trasfuso in una legge *ad hoc*.

cittadini, passa da 424 a 550 commi, con un incremento di 126 commi;

il decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia, passa da 302 a 471 commi, con un incremento di 169 commi;

il decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea, passa da 188 a 332 commi, con un incremento di 144 commi.

Fa eccezione il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, passato da 435 a 445 commi, con il modesto incremento di 10 commi.

### *La volatilità dei decreti-legge*

La polarità entro la quale si muovono i decreti-legge si riflette anche sulla intensità con la quale vengono successivamente modificati. Occorre in proposito tenere conto che il periodo trascorso dalla conversione dei decreti-legge qui considerati varia tra i quasi otto anni dei primi decreti della XV legislatura (primavera 2006) al brevissimo periodo che intercorre tra la conversione dei decreti-legge emanati a settembre 2014 e la data ultima di riferimento del presente rapporto (31 dicembre).

I dati sintetici mostrano che dei 35 decreti-legge convertiti nella XV legislatura, 10 (quasi il 30%) non sono mai stati modificati in un lasso di tempo ormai ampio, variabile tra gli otto ed i sei anni: evidentemente hanno esaurito la loro funzione intervenendo in situazioni emergenziali di varia natura. Analogamente, nella XVI legislatura i decreti-legge mai modificati successivamente alla loro conversione - in un lasso di tempo che va dai sei ai due anni e nove mesi circa - sono 25 su 101 (il 24,75%); nella XVII legislatura, in un

arco temporale ovviamente molto più breve, sono 14 su 43 (il 32,55 per cento).

Si tratta di un dato comunque interessante, anche perché generalmente la necessità di porre mano alle norme si presenta nei mesi immediatamente successivi alla loro approvazione.

I decreti-legge soggetti a numerose modifiche sono una minoranza, nella quale spiccano – ovviamente – quelli a più ampio contenuto intersettoriale. A titolo esemplificativo:

- il decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, composto, nel testo coordinato, di 287 commi, è stato modificato da 35 atti normativi;
- il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, composto, nel testo coordinato, di 718 commi, è stato modificato da 66 atti normativi;
- il decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, composto, nel testo coordinato, di 322 commi, è stato modificato da 23 atti normativi;
- il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, composto, nel testo coordinato, di 481 commi, è stato modificato da 47 atti normativi;
- il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, composto, nel testo coordinato, di 445 commi, è stato modificato da 28 atti normativi;
- il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, composto, nel testo coordinato, di 550 commi, è stato modificato da 27 atti normativi;
- il decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, composto, nel testo coordinato, di 471 commi, è stato modificato da 16 atti normativi;
- il decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, il cui testo coordinato è composto da 332 commi, risulta novellato da tre atti normativi nell'arco dei 4 mesi e 10 giorni successivi all'entrata in vigore della legge di conversione.

<b>Atti normativi intervenuti a modificare il testo dei decreti-legge</b>			
<b>Atti modificanti</b>	<b>Numero di decreti-legge</b>		
<b>Classi</b>	<b>XV</b>	<b>XVI</b>	<b>XVII</b>
<b>0</b>	<b>10</b>	<b>25</b>	<b>14</b>
<b>1-3</b>	<b>15</b>	<b>36</b>	<b>19</b>
<b>4-7</b>	<b>3</b>	<b>14</b>	<b>7</b>
<b>8-15</b>	<b>3</b>	<b>14</b>	<b>3</b>
<b>&gt;15</b>	<b>4</b>	<b>12</b>	<b>0</b>
	<b>35</b>	<b>101</b>	<b>43</b>

#### *Le attuazioni dei decreti-legge*

Anche sotto questo versante, i decreti-legge presentano caratteristiche molto diverse a seconda del loro posizionamento verso l'uno o l'altro polo: i decreti che rispondono a situazioni emergenziali sono generalmente puntuali e non necessitano di successivi adempimenti; i decreti-legge di più ampio contenuto in genere rimandano a numerosi adempimenti.

A titolo del tutto esemplificativo, il monitoraggio sullo stato di attuazione del programma di Governo, compiuto dall'Ufficio per il programma di Governo con aggiornamento al 27 novembre 2014, rileva:

per il decreto-legge n. 83/2012, 73 adempimenti previsti e 61 attuati;

per il decreto-legge n. 95/2012, 97 adempimenti previsti e 72 attuati;

per il decreto-legge n. 69/2013, 76 adempimenti previsti e 43 attuati.

### 3.2. I decreti-legge relativi alle grandi emergenze del territorio

A questa tipologia afferiscono, tra gli altri, tre concatenazioni di decreti-legge, riguardanti: l'emergenza rifiuti in Campania; i terremoti in Abruzzo e in Emilia-Romagna, l'ILVA di Taranto.

Si tratta in genere di atti corposi, che uniscono alle misure emergenziali, spesso in deroga rispetto alla normativa vigente, anche misure di carattere ordinamentale e si collocano quindi in posizione intermedia tra i due poli. A titolo esemplificativo:

a) decreti-legge sull'emergenza rifiuti in Campania e sul suo superamento:

9 ottobre 2006, n. 263: testo originario: 17 commi; testo coordinato: 34 commi; 2 successivi atti modificanti;

11 maggio 2007, n. 61: testo originario: 20 commi; testo coordinato: 22 commi; 2 successivi atti modificanti;

23 maggio 2008, n. 90: testo originario: 85 commi; testo coordinato: 102 commi; 8 successivi atti modificanti;

6 novembre 2008, n. 172: testo originario: 44 commi; testo coordinato: 41 commi; 3 successivi atti modificanti;

30 dicembre 2009, n. 195: testo originario: 76 commi; testo coordinato: 113 commi; 11 successivi atti modificanti;

26 novembre 2010, n. 196: testo originario: 12 commi; testo coordinato: 16 commi; 2 successivi atti modificanti;

14 gennaio 2013, n. 1: testo originario: 5 commi; testo coordinato: 8 commi; 3 successivi atti modificanti;

b) decreti-legge sui terremoti in Abruzzo ed Emilia-Romagna:

28 aprile 2009, n. 39 (Abruzzo): testo originario: 105 commi; testo coordinato: 125 commi; 14 successivi atti modificanti;

6 giugno 2012, n. 74 (Emilia-Romagna): testo originario: 98 commi; testo coordinato: 123 commi; 8 successivi atti modificanti;

12 maggio 2014, n. 74: testo originario: 20 commi; testo coordinato: 31 commi; 1 successivo atto modificante;

c) decreti-legge sull'emergenza ambientale e industriale a Taranto:

7 agosto 2012, n. 129: testo originario: 9 commi; testo coordinato: 10 commi; nessuna successiva modifica;

3 dicembre 2012, n. 207 (con valenza generale): testo originario: 13 commi; testo coordinato; 22 commi; 2 successivi atti modificanti.

Si segnala, infine, che:

- il decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136, che riguarda, tra l'altro, sia la Campania sia Taranto, composto di 26 commi nel testo originario e 58 commi nel testo coordinato e modificato, finora, da un solo atto successivo;
- numerosi altri decreti-legge hanno trattato l'emergenza di Taranto in più ampi contesti (per esempio i decreti-legge: 4 giugno 2013, n. 61; 31 agosto 2013, n. 101; 10 dicembre 2013, n. 136; 24 giugno 2014, n. 91, nel testo risultante dalla legge di conversione 11 agosto 2014, n. 116; 16 luglio 2014, n. 100, non convertito in legge).

### **3.3. I decreti-legge relativi alla partecipazione italiana alle missioni internazionali**

Negli otto anni qui considerati sono stati emanati 18 decreti-legge riguardanti esclusivamente la partecipazione italiana a missioni internazionali. Nel 2007, la partecipazione italiana alle missioni internazionali è stata trattata dapprima con un decreto-legge specifico (31 gennaio 2007, n. 4), quindi con due decreti-legge *omnibus*: l'articolo 9 del decreto-legge 2 luglio 2007, n. 81, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria, prorogò la partecipazione italiana dal 1° luglio al 31 dicembre 2007; l'articolo 1 del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria, prorogò tale periodo di un solo mese, fino al 31 gennaio 2008, facendo da ponte verso il decreto-legge 31 gennaio 2008, n. 8.

Analogamente, il decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali, nella versione licenziata dal Consiglio dei ministri, recava, all'articolo 24, commi da 1 a 72, la proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali. Tali commi furono soppressi in sede di conversione ed il loro contenuto fu trasfuso nella legge 3 agosto 2009, n. 108, approvata in sede legislativa alla Camera ed in sede deliberante al Senato.

I 18 decreti-legge riguardanti esclusivamente le missioni internazionali hanno dimensioni molto variabili: dai **5 commi** (sia nel testo originario, sia nel testo coordinato) del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 58 (Disposizioni urgenti per la partecipazione italiana alla missione di osservatori militari delle Nazioni Unite, denominata United Nations Supervision Mission in Syria (UNSMIS), di cui alla Risoluzione 2043 (2012), adottata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite) ai **103 commi** del decreto-legge 12 luglio 2011, n. 107 (Proroga delle missioni internazionali delle forze armate e di polizia e disposizioni per l'attuazione delle Risoluzioni 1970 (2011) e 1973 (2011) adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, nonché degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione. Misure urgenti antipirateria), nel testo risultante dalla conversione (88 commi nel testo originario).

La volatilità dipende dalle dimensioni e dalla presenza di previsioni di carattere ordinamentale, richiamate e modificate dai decreti-legge successivi: il più soggetto a modifiche risulta il decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 209, composto, nel testo coordinato, di 73 commi, che contiene una disciplina in materia penale sempre richiamata (e modificata da 6 successivi provvedimenti).

Si tratta di una tipologia di decreti che presentano un elevato tasso di politicità, tanto che nella legislatura in corso su due di essi (decreti-legge n. 114/2013 e n. 2/2014) è stata posta la fiducia alla Camera. Nella XV legislatura, il decreto-legge 5 luglio 2006, n. 224 è decaduto; i suoi contenuti sono confluiti nella legge n. 247/2006, approvata attraverso un voto di fiducia al Senato.

### 3.4. I decreti-legge relativi a puntuali emergenze

Numerosi decreti-legge presentano un contenuto puntuale, vengono convertiti con limitate modificazioni e senza ricorso alla questione di fiducia, non sono soggetti a fenomeni di volatilità e non prevedono adempimenti o ne prevedono in modo limitato.

A titolo esemplificativo, si possono enucleare alcune categorie tipiche di tali decreti-legge:

- a) i decreti-legge volti a disciplinare limitati aspetti dei procedimenti elettorali con particolare riguardo all'accorpamento in un unico giorno di diversi appuntamenti elettorali:
  - 15 febbraio 2008, n. 24: testo originario: 27 commi; testo coordinato: 28 commi; nessuna successiva modifica;
  - 1° aprile 2008, n. 49: testo originario: 5 commi; testo coordinato: 5 commi; una successiva modifica;
  - 28 aprile 2010, n. 63: testo originario: 6 commi; testo coordinato: 6 commi; una successiva modifica;
  - 11 aprile 2011, n. 37: testo originario: 15 commi; testo coordinato: 15 commi; nessuna successiva modifica;
  - 27 febbraio 2012, n. 15: testo originario: 3 commi; testo coordinato: 2 commi; nessuna successiva modifica;
  - 18 dicembre 2012, n. 223: testo originario: 22 commi; testo coordinato: 22 commi; nessuna successiva modifica.

Presentano struttura e vicende analoghe i decreti-legge volti a rinviare le elezioni amministrative in presenza di catastrofi naturali. A titolo esemplificativo, si richiama il decreto-legge 18 settembre 2009, n. 131, recante ulteriore rinvio delle consultazioni elettorali amministrative nella provincia di L'Aquila, approvato attraverso una triplice lettura parlamentare: testo originario: 2 commi; testo coordinato: 4 commi; nessuna modifica successiva;

- b) i decreti-legge recanti disposizioni finanziarie circoscritte a specifici settori o interventi. A titolo esemplificativo, si segnalano i decreti-legge:
- 12 giugno 2006, n. 210, Disposizioni finanziarie urgenti in materia di pubblica istruzione: testo originario: 4 commi; testo coordinato: 4 commi; nessuna successiva modifica;
  - 8 aprile 2008, n. 60, Disposizioni finanziarie urgenti in materia di trasporti ferroviari regionali: testo originario: 4 commi; testo coordinato: 4 commi; nessuna successiva modifica;
  - 8 aprile 2008, n. 61: Disposizioni finanziarie urgenti in materia di protezione civile: testo originario: 5 commi; testo coordinato: 5 commi; nessuna successiva modifica;
  - 25 gennaio 2010, n. 2, Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni: testo originario: 14 commi; testo coordinato: 31 commi; una successiva modifica;
  - 10 maggio 2010, n. 67, Disposizioni urgenti per la salvaguardia della stabilità finanziaria dell'area euro: testo originario: 7 commi; testo coordinato: 7 commi; nessuna successiva modifica;
- c) i decreti-legge riguardanti la proroga o il differimento di termini in settori circoscritti. Si segnalano, per esempio, i decreti-legge:
- 30 maggio 2008, n. 95, recante disposizioni urgenti relative al termine per il riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura ordinaria: testo originario: 2 commi; testo coordinato: 3 commi; nessuna successiva modifica;
  - 20 maggio 2010, n. 72, recante misure urgenti per il differimento di termini in materia ambientale e di autotrasporto, nonché per l'assegnazione di quote di emissione di CO<sub>2</sub>: testo originario: 8 commi; testo coordinato: 8 commi; nessuna successiva modifica;

- 28 giugno 2012, n. 89, recante proroga di termini in materia sanitaria: testo originario: commi; testo coordinato: 5 commi; una successiva modifica;
  - 23 gennaio 2014, n. 3, recante disposizioni temporanee e urgenti in materia di proroga degli automatismi stipendiali del personale della scuola: testo originario: 6 commi; testo coordinato: 9 commi; nessuna successiva modifica;
- d) i decreti-legge emanati contestualmente o in immediata successione rispetto a leggi di conversione o leggi finanziarie, per espungerne o modificarne singole disposizioni:
- 27 dicembre 2006, n. 299, Abrogazione del comma 1343 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante disposizioni in materia di decorrenza del termine di prescrizione per la responsabilità amministrativa: testo originario: 2 commi; testo coordinato: 2 commi; nessuna successiva modifica;
  - 3 agosto 2009, n. 103, Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009: testo originario: 2 commi; testo coordinato: 1 comma; nessuna successiva modifica;
  - 27 novembre 2009, n. 170, Disposizione correttiva del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 134, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2009, n. 167, in materia di concorsi per dirigenti scolastici: testo originario: 3 commi; testo coordinato: 5 commi; nessuna successiva modifica.

### 3.5. Conclusioni

Le 4 tipologie fin qui analizzate dimostrano la duttilità e l'estrema varietà dei decreti-legge.

La prima tipologia, su cui in genere si concentra, ovviamente, l'attenzione politica e dei *mass media*, presenta caratteristiche del tutto peculiari, che rischiano di oscurare le altre tipologie.

Gli 8 decreti-legge *omnibus* qui considerati hanno, in sintesi, i seguenti connotati comuni:

- perseguono finalità economico-finanziarie, alle quali riconducono numerosi interventi a carattere intersettoriale;
- nascono con numerosi commi, che vengono notevolmente incrementati nel procedimento di conversione;
- sono soggetti a numerose modifiche successive;
- sono stati tutti approvati dal Consiglio dei ministri in prossimità della sospensione estiva dei lavori parlamentari;
- sono stati quasi tutti convertiti in un numero di giorni largamente inferiore ai 60 previsti dalla Costituzione: il decreto-legge n. 98/2011 è stato convertito in appena 9 giorni; tutti gli altri hanno impiegato tra i 29 (decreto-legge n. 223/2006) e i 48 giorni (decreto-legge n. 69/2013; il decreto-legge n. 112/2008 è stato convertito in 42 giorni; i decreti-legge n. 78/2009 e n. 95/2012 sono stati convertiti in 31 giorni; il decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 è stato convertito in 44 giorni). Fa eccezione il decreto-legge n. 78/2010, in quanto precede di circa un mese gli altri qui considerati (è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 31 maggio 2010): l'*iter* di conversione è durato 59 giorni, concludendosi il 29 luglio 2010;
- sono stati tutti convertiti con il ricorso alla questione di fiducia: sui decreti-legge n. 223/2006, n. 112/2008, n. 78/2009, n. 78/2010, n. 98/2011, n. 95/2012 e n. 91/2014 è stata posta sia alla Camera, sia al Senato (sui decreti-legge n. 112/2008 e n. 91/2014 le fiducie richieste sono tre); sul decreto-legge n. 69/2013 è stata posta la fiducia alla Camera.

Le altre tre tipologie presentano caratteristiche molto diverse ed in qualche caso opposte, in quanto:

- hanno carattere settoriale o puntuale;
- nascono e vengono convertiti, salvo poche eccezioni, con un numero limitato di commi;

- vengono raramente modificati da successivi atti normativi;
- sono approvati per rispondere con prontezza ad esigenze di varia natura;
- i tempi di conversione sono estremamente variabili, dipendendo da diversi fattori;
- sono stati convertiti senza ricorso alla questione di fiducia, salvo rare eccezioni: la fiducia è stata posta alla Camera sui decreti-legge n. 61/2007 (emergenza rifiuti in Campania), n. 207/2012 (emergenza ambientali, anche con riguardo a Taranto), n. 2/2010 (enti locali e regioni), n. 103/2009 (correttivo del decreto-legge n. 78/2009 e nn. 114/2013 e 2/2014 (missioni internazionali); è stata posta in entrambe le Camere sul decreto-legge n. 74/2012.

Le riforme costituzionali e regolamentari *in itinere*, in particolare con la “costituzionalizzazione” dei limiti di contenuto dei decreti-legge già previsti, in via ordinaria, dalla legge n. 400/1988 perseguono l’obiettivo di impedire il ricorso alla prima tipologia di decreti, limitandone il raggio di azione alle altre tre tipologie, e quindi riconducendo l’uso dello strumento alla sua fisiologia.

**TABELLA 1. LE MODIFICHE AGLI SPAZI LEGISLATIVI DEI DECRETI-LEGGE DURANTE L'ESAME  
PARLAMENTARE NELLA XVII LEGISLATURA**

Decreto-legge numero	Data	Titolo	Testo originario		Testo coordinato		Legge di conversione		Commi aggiunti durante l'esame	Incremento % commi D.L.	Intervallo di liberazione/ pubblicazione GU
			Articoli	Commi	Articoli	Commi	Articoli	Commi			
<b>Governo Monti</b>											
24	25/3/13	Disposizioni urgenti in materia sanitaria	3	8	3	10	1	2	2	25,0%	5
35	8/4/13	Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali	13	91	22	134	1	3	43	47,3%	2
43	26/4/13	Disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015	9	37	26	89	1	15	52	140,5%	2
<b>Governo Letta</b>											
54	21/5/13	Interventi urgenti in tema di sospensione dell'imposta municipale propria, di rifinanziamento di ammortizzatori sociali in deroga, di proroga in materia di lavoro a tempo determinato presso le pubbliche amministrazioni e di eliminazione degli stipendi dei parlamentari membri del Governo	5	13	5	19	1	2	6	46,2%	4
61	4/6/13	Nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale	3	17	6	27	1	2	10	58,8%	0
63	4/6/13	Disposizioni urgenti per il recepimento della Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia per la definizione delle procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea, nonché altre disposizioni in materia di coesione sociale	22	33	25	48	1	2	15	45,5%	5
69	21/6/13	Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia	86	302	122	471	1	3	169	56,0%	6
72	24/6/13	Misure urgenti per i pagamenti dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale	2	3	Decaduto e confluito nel testo del D.L. n. 69/2013						6

Decreto-legge numero	Data	Titolo	Testo originario		Testo coordinato		Legge di conversione		Commi aggiunti durante l'esame	Incremento % commi D.L.	Intervallo dell'iberazione/ pubblicazione GU
			Articoli	Commi	Articoli	Commi	Articoli	Commi			
76	28/6/13	<i>Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti</i>	13	108	15	152	1	2	44	40,7%	2
78	1/7/13	<i>Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena</i>	6	14	8	17	1	2	3	21,4%	6
91	8/8/13	<i>Disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo</i>	16	83	26	122	1	2	39	47,0%	7
93	14/8/13	<i>Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province</i>	13	50	19	79	2	4	29	58,0%	8
101	31/8/13	<i>Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni</i>	13	111	18	174	1	2	18	31,0%	5
102	31/8/13	<i>Disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici</i>	16	58	18	76	1	2	63	56,8%	3
104	12/9/13	<i>Misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca</i>	28	90	31	140	1	2	50	55,6%	3
114	10/10/13	<i>Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi</i>	9	57	10	62	1	2	5	8,8%	6
120	15/10/13	<i>Misure urgenti di riequilibrio della finanza pubblica nonché in materia di immigrazione</i>	4	19	5	27	1	2	8	42,1%	6
126	31/10/13	<i>Misure finanziarie urgenti in favore di regioni ed enti locali ed interventi localizzati nel territorio</i>	3	41	Decaduto						2
133	30/11/13	<i>Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia</i>	9	32	9	48	1	2	16	50,0%	3
136	10/12/13	<i>Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate</i>	10	26	11	58	1	2	32	123,1%	7

Decreto-legge numero	Data	Titolo	Testo originario		Testo coordinato		Legge di conversione		Commi aggiunti durante l'esame	Incremento % commi D.L.	Intervallo di liberazione/ pubblicazione GU
			Articoli	Commi	Articoli	Commi	Articoli	Commi			
145	23/12/13	<i>Interventi urgenti di avvio del piano "Destinazione Italia", per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per la riduzione dei premi RC-auto, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015</i>	15	133	17	163	1	2	30	22,6%	10
146	23/12/13	<i>Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria</i>	10	20	10	23	1	2	3	15,0%	6
149	28/12/13	<i>Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore</i>	19	83	23	94	1	2	11	13,3%	15
150	30/12/13	<i>Proroga di termini previsti da disposizioni legislative</i>	14	70	16	87	1	2	17	24,3%	3
151	30/12/13	<i>Disposizioni di carattere finanziario indifferibili finalizzate a garantire la funzionalità di enti locali, la realizzazione di misure in tema di infrastrutture, trasporti ed opere pubbliche nonché a consentire interventi in favore di popolazioni colpite da calamità naturali</i>	8	33	Decaduto						3
2	16/1/14	<i>Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione</i>	12	48	13	52	1	2	4	8,3%	6
3	23/1/14	<i>Disposizioni temporanee e urgenti in materia di proroga degli automatismi stipendiali del personale della scuola</i>	2	6	3	9	1	2	3	50,0%	6
4	28/1/14	<i>Disposizioni urgenti in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero, nonché altre disposizioni urgenti in materia tributaria e contributiva e di rinvio di termini relativi ad adempimenti tributari e contributivi</i>	5	17	5	22	1	3	5	29,4%	5
<b>Governo Renzi</b>											
16	6/3/14	<i>Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche</i>	21	40	24	63	1	3	23	57,5%	6

Decreto-legge numero	Data	Titolo	Testo originario		Testo coordinato		Legge di conversione		Commi aggiunti durante l'esame	Incremento % commi D.L.	Intervallo di liberazione/ pubblicazione GU
			Articoli	Commi	Articoli	Commi	Articoli	Commi			
25	14/3/14	Misure urgenti per l'avvalimento dei soggetti terzi per l'esercizio dell'attività di vigilanza della Banca d'Italia	3	6	3	7	1	2	1	16,7%	2
34	20/3/14	Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese	6	14	7	24	1	2	10	71,4%	8
36	20/3/14	Disposizioni urgenti in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonché di impiego di medicinali meno onerosi da parte del Servizio sanitario nazionale	4	33	4	42	1	2	9	27,3%	7
47	28/3/14	Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015	15	45	20	78	1	2	33	73,3%	16
52	31/3/14	Disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari	2	4	2	8	1	2	4	100,0%	1
58	7/4/14	Misure urgenti per garantire il regolare svolgimento del servizio scolastico	3	5	3	9	1	2	4	80,0%	8
66	24/4/14	Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale	51	232	60	287	1	12	55	23,7%	6
73	12/5/14	Misure urgenti di proroga di Commissari per il completamento di opere pubbliche	4	7	5	10	1	2	3	42,9%	12
74	12/5/14	Misure urgenti in favore delle popolazioni dell'Emilia-Romagna colpite dal terremoto e dai successivi eventi alluvionali verificatisi tra il 17 ed il 19 gennaio 2014, nonché per assicurare l'operatività del Fondo per le emergenze nazionali	3	11	4	22	1	2	11	100,0%	24
83	31/5/14	Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo	18	82	20	115	1	2	33	40,2%	9
88	9/6/14	Disposizioni urgenti in materia di versamento della prima rata TASI per l'anno 2014	2	2	Decaduto						4
90	24/6/14	Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari	54	185	63	290	1	2	105	56,8%	11

Decreto-legge numero	Data	Titolo	Testo originario		Testo coordinato		Legge di conversione		Commi aggiunti durante l'esame	Incremento % commi D.L.	Intervallo di liberazione/ pubblicazione GU
			Articoli	Commi	Articoli	Commi	Articoli	Commi			
91	24/6/14	<i>Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea</i>	35	188	56	332	1	2	144	76,6%	11
92	26/6/14	<i>Disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile</i>	10	19	12	22	1	2	3	15,8%	7
100	16/7/14	<i>Misure urgenti per la realizzazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria per le imprese sottoposte a commissariamento straordinario</i>	2	5	Decaduto e confluito nel testo del D.L. n. 91/2014					7	
109	1/8/14	<i>Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché disposizioni per il rinnovo dei comitati degli italiani all'estero</i>	12	53	12	63	1	2	10	18,9%	12
119	22/8/14	<i>Disposizioni urgenti in materia di contrasto a fenomeni di illegalità e violenza in occasione di manifestazioni sportive, di riconoscimento della protezione internazionale, nonché per assicurare la funzionalità del Ministero dell'interno</i>	11	21	11	28	1	2	7	33,3%	14
132	12/9/14	<i>Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile</i>	23	81	23	100	1	2	19	23,5%	14
133	12/9/14	<i>Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive</i>	45	225	63	344	1	2	119	52,9%	14

Decreto-legge numero	Data	Titolo	Testo originario		Testo coordinato		Legge di conversione		Commi aggiunti durante l'esame	Incremento % commi D.L.	Intervallo dell'iberazione/ pubblicazione GU
			Articoli	Commi	Articoli	Commi	Articoli	Commi			
165	11/11/14	Disposizioni urgenti di correzione a recenti norme in materia di bonifica e messa in sicurezza di siti contaminati e misure finanziarie relative ad enti territoriali	4	4	Decaduto e confluito nella legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015)						1
168	18/11/14	Proroga di termini previsti da disposizioni legislative concernenti il rinnovo dei Comitati degli italiani all'estero e gli adempimenti relativi alle armi per uso scenico, nonché ad altre armi ad aria compressa o gas compresso destinate all'attività amatoriale e agonistica	3	4	Decaduto e confluito nella legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015)						8
185	16/12/14	Disposizioni urgenti in materia di proroga dei termini di pagamento IMU per i terreni agricoli montani e di interventi di regolazione contabile di fine esercizio finanziario	6	11	In corso di conversione						4
192	31/12/14	Proroga di termini previsti da disposizioni legislative	15	64	In corso di conversione						7

E' stata posta la questione di fiducia presso la Camera

E' stata posta la questione di fiducia presso il Senato

E' stata posta la questione di fiducia sia presso la Camera che presso il Senato

Sul D.L. n. 34/2014 è stata posta la fiducia in prima e seconda lettura presso la Camera e nella lettura presso il Senato

Sul D.L. n. 90/2014 è stata posta la fiducia in prima e seconda lettura presso la Camera e nella lettura presso il Senato

Sul D.L. n. 91/2014 è stata posta la fiducia in prima e seconda lettura presso il Senato e nella lettura presso la Camera



## **CAPITOLO V**

# **TENDENZE DELLA NORMATIVA DELL'UE E RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI**

*(a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati)*



## 1. PRINCIPALI TENDENZE DELLA PRODUZIONE NORMATIVA DELL'UE NELLA 7<sup>A</sup> LEGISLATURA EUROPEA E RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI

L'attività normativa dell'Unione europea nella legislatura 2009-2014 (7<sup>a</sup> legislatura europea) è stata profondamente influenzata da alcuni importanti avvenimenti attinenti alla struttura istituzionale dell'UE nonché ad alcuni fenomeni di portata globale:

- l'entrata in vigore, il 1° dicembre 2009, del **Trattato di Lisbona**, che ha introdotto importanti innovazioni in merito all'assetto e alla classificazione delle competenze legislative dell'Unione, alla distribuzione dei poteri decisionali tra le Istituzioni, allo svolgimento dei processi decisionali, alla gerarchia e alla tipologia delle fonti normative nonché all'intervento diretto dei parlamenti nazionali nella formazione della normativa dell'Unione. Gli effetti di queste innovazioni – pur non alterando nella sostanza le tendenze della produzione normativa già in atto nelle due legislature precedenti – sono stati molto significativi e saranno richiamati di volta in volta nei paragrafi seguenti;
- la crisi economica e finanziaria che, dopo lo scoppio nel 2008, ha avuto un impatto profondo non soltanto sulla qualità e la quantità della produzione legislativa - adottata al fine di preservare la stabilità delle finanze pubbliche e delle istituzioni finanziarie e di rilanciare l'economica - ma anche sull'assetto stesso dei poteri decisionali tra le Istituzioni e sulla scelta degli strumenti giuridici;
- gli altri grandi fenomeni di portata globale (in particolare i **cambiamenti climatici**, la sicurezza degli approvvigionamenti **energetici**, i flussi **migratori**), che hanno

sollecitato l'adozione o la revisione di specifici atti normativi e non normativi;

- la predisposizione e l'entrata in vigore del nuovo **quadro finanziario e del sistema di risorse proprie per il periodo 2014-2020**, che ha richiesto, nell'ultima fase della legislatura, l'adozione di numerosi atti normativi per l'attuazione e la gestione dei nuovi programmi di spesa.

Nei paragrafi seguenti sono indicate le principali linee di tendenza di carattere generale della produzione normativa dell'Unione europea nella 7<sup>a</sup> legislatura, nonché dell'intervento dei parlamenti nazionali nella formazione della normativa europea. Una specifica attenzione è inoltre riservata all'attuazione della iniziativa dei cittadini, istituto di democrazia partecipativa introdotto dal Trattato di Lisbona.

## 1.1. La produzione normativa

La 7<sup>a</sup> legislatura europea (**14 luglio 2009 – 30 giugno 2014**) ha segnato, per un verso, il consolidamento di alcune grandi tendenze della produzione normativa che si erano delineate nella legislatura precedente; per altro verso, sono emerse nuove ed importanti dinamiche, riconducibili almeno in parte agli effetti delle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona – entrato in vigore il 1° dicembre 2009, pochi mesi dopo l'avvio della legislatura - in merito alla applicazione delle varie procedure decisionali e alla nomenclatura degli atti giuridici delle Istituzioni.

### *Riduzione degli atti normativi e crescita dell'attività legislativa*

Sul piano quantitativo, in base ai dati riportati nella tabella 1, l'elemento di maggiore discontinuità sembra costituito dalla forte **riduzione del numero complessivo di atti giuridici**, normativi e non normativi, adottati dalle Istituzioni europee: a fronte di un

livello sostanzialmente stabile nelle due legislature precedenti (14379 nella 5<sup>a</sup> e 14379 nella 6<sup>a</sup>), nella 7<sup>a</sup> legislatura gli atti adottati scendono a **9778**. Tale riduzione, peraltro, è determinata esclusivamente da un **forte decremento (di circa il 40%)** dei provvedimenti adottati dalla **Commissione europea** (in particolare regolamenti e decisioni), che passano dagli **11846 della 6<sup>a</sup> legislatura ai 6912 della 7<sup>a</sup>**, mentre aumentano sia gli atti adottati secondo la **procedura legislativa ordinaria (da 454 a 488)** e quelli posti in essere dal **Consiglio** (secondo procedure legislative speciali, non legislative o esecutive), che crescono di circa il 20% passando da **1997 a 2376**, peraltro per effetto dell'aumento del numero di decisioni a fronte di una significativa riduzione dei regolamenti.

In questo contesto, si registra conseguentemente un significativo incremento della percentuale di atti normativi adottati secondo la procedura legislativa ordinaria rispetto a quelli posti in essere dal Consiglio e dalla Commissione europea (in particolare nell'ambito delle procedure delegate ed esecutive).

Tenendo conto dei soli **regolamenti e direttive** – atti aventi di regola natura normativa in quanto di portata generale e astratta – risulta infatti un incremento (di circa il 20%) di quelli adottati secondo la procedura legislativa ordinaria, che passano da **362 a 442**; per converso, i regolamenti e le direttive del Consiglio scendono da **756 a 603** (con un calo del 20% circa) mentre quelli adottati dalla Commissione si riducono di oltre il 50%, passando da **8029 a 3843**.

**Tabella 1 – Atti giuridici delle Istituzioni dell’UE<sup>366</sup>**

Tipologia di atto e procedura	5 <sup>a</sup> Legislatura 20 luglio 1999 - 19 luglio 2004	6 <sup>a</sup> Legislatura 20 luglio 2004 - 13 luglio 2009	7 <sup>a</sup> Legislatura 15 luglio 2009 – 30 giugno 2014
<b>Procedura legis. ordinaria</b>			
Regolamenti	128	170	302
Direttive	194	192	140
Decisioni	82	92	46
<b>Totale</b>	<b>404</b>	<b>454</b>	<b>488</b>
<b>Consiglio</b>			
Regolamenti - di esecuzione	774	688	557 252
Direttive	79	68	46
Decisioni - di esecuzione	1085	1241	1773 150
<b>Totale</b>	<b>1938</b>	<b>1997</b>	<b>2376</b>
<b>Commissione</b>			
Regolamenti - delegati - di esecuzione	7760	7749	3609 131 1672
Direttive - delegate - di esecuzione	247	280	284 26 39
Decisioni - delegate - di esecuzione	4030	3817	3019 4 690
<b>Totale</b>	<b>12037</b>	<b>11846</b>	<b>6912</b>
<b>Totale atti</b>	<b>14379</b>	<b>14279</b>	<b>9778</b>

<sup>366</sup> La presente tabella è stata predisposta mediante ricerche nella banca dati EurLex. I dati includono tutti gli atti adottati dall’Istituzione(i) competente(i), indipendentemente dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell’UE e dalla data di entrata in vigore o eventuale abrogazione. Al fine di agevolare il confronto con la 5a e 6a legislatura, i dati riportati relativamente alla 7a legislatura includono, a differenza del metodo seguito nei rapporti 2011, 2012 e 2013, anche gli atti che hanno durata non inferiore ad un anno (recanti generalmente misure di natura meramente gestoria e posti in essere di norma dal Consiglio e dalla Commissione per un periodo di vigenza limitato). Gli atti di esecuzione computati nella tabella sono quelli espressamente denominati come tali ai sensi dell’articolo 291 del TFUE e non includono pertanto altri atti del Consiglio e della Commissione recanti misure di attuazione di disposizioni legislative in base alle previgenti norme del Trattato CE.

Questi dati sembrano riflettere l'ampliamento dell'ambito delle competenze che l'Unione esercita secondo la **procedura legislativa ordinaria** disposto dal Trattato di Lisbona, che ha portato da 40 a 85 le basi giuridiche (norme attributive di competenza previste dai Trattati) che contemplano il ricorso a tale ultima procedura.

La relazione del Parlamento europeo sulle attività di codecisione e conciliazione nella settima legislatura osserva al riguardo che l'aumento degli atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria può ritenersi "relativamente moderato", considerando che il Trattato di Lisbona ha, come sopra ricordato, quasi raddoppiato il numero di basi giuridiche che prevedono l'applicazione della medesima.

Gli elementi a disposizione non consentono di individuare con certezza le ragioni degli andamenti dell'attività normativa di Consiglio e Commissione.

Mentre la riduzione dei regolamenti e delle direttive del Consiglio sembra riconducibile al richiamato ampliamento dell'ambito delle materie cui si applica la procedura legislativa ordinaria, con conseguente compressione degli atti legislativi posti in essere dal solo Consiglio, diverse potrebbero essere le cause della fortissima riduzione dei regolamenti della Commissione.

Per un verso essa potrebbe essere spiegata da un'applicazione più rigorosa dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, con conseguente *self-restraint* della Commissione. Per altro verso, essa potrebbe essere ricondotta alla diversa allocazione dei poteri di attuazione della legislazione determinata dalla introduzione, con il Trattato di Lisbona, della distinzione tra atti delegati ed esecutivi. Questa seconda ipotesi risulta peraltro difficilmente verificabile per la scarsa comparabilità dei dati relativi all'adozione di atti di attuazione della legislazione tra il periodo anteriore al Trattato di Lisbona (in cui gli atti esecutivi non erano formalmente denominati) e quello successivo.

*Il regolamento quale principale fonte di produzione normativa*

In linea di continuità con le due legislature precedenti si pone il ricorso al **regolamento** quale **principale fonte di produzione normativa**: mentre nella 5<sup>a</sup> e nella 6<sup>a</sup> legislatura tale primato riguardava peraltro gli atti adottati dal Consiglio e dalla Commissione e la direttiva costituiva il principale prodotto della procedura di codecisione, nella 7<sup>a</sup> legislatura i regolamenti costituiscono circa il **60% degli atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria**. La tendenza è ancora più marcata per l'adozione di atti delegati, volti ad integrare o modificare elementi non essenziali della legislazione, di cui i regolamenti costituiscono poco più dell'**80%** del totale.

Alla base di questa tendenza, sembrano porsi, come indicato già nei Rapporti 2012 e 2013, tre principali fattori:

- la necessità di apprestare una risposta urgente ed efficace alle lacune e criticità della regolamentazione europea poste in evidenza **dalla crisi economica**. La definizione in tempi brevi di un quadro normativo più stringente ed organico per il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio e per ripristinare il corretto funzionamento dei mercati finanziari mal si sarebbe conciliata con i tempi richiesti dal recepimento di direttive e con il conseguente riconoscimento di ampi ambiti di discrezionalità ai singoli Stati membri;
- una generale **preferenza per lo strumento normativo più stringente** maturata dal Legislatore al fine di ridurre i rischi di mancata o incoerente trasposizione della normativa europea negli ordinamenti nazionali, anche alla luce del numero tuttora elevato (esemplare è il caso dell'Italia) di procedure di infrazione avviate dalla Commissione, ai sensi dell'articolo 258 del TFUE, per mancato o non corretto recepimento di direttive;
- la possibilità di adottare regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria in nuovi o più ampi settori (ad esempio di

**cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale**), prevista dalle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona.

È questo, sul piano delle politiche, il dato più interessante che evidenzia l'accelerazione fortissima impressa dalle istituzioni dell'Unione all'integrazione nel settore.

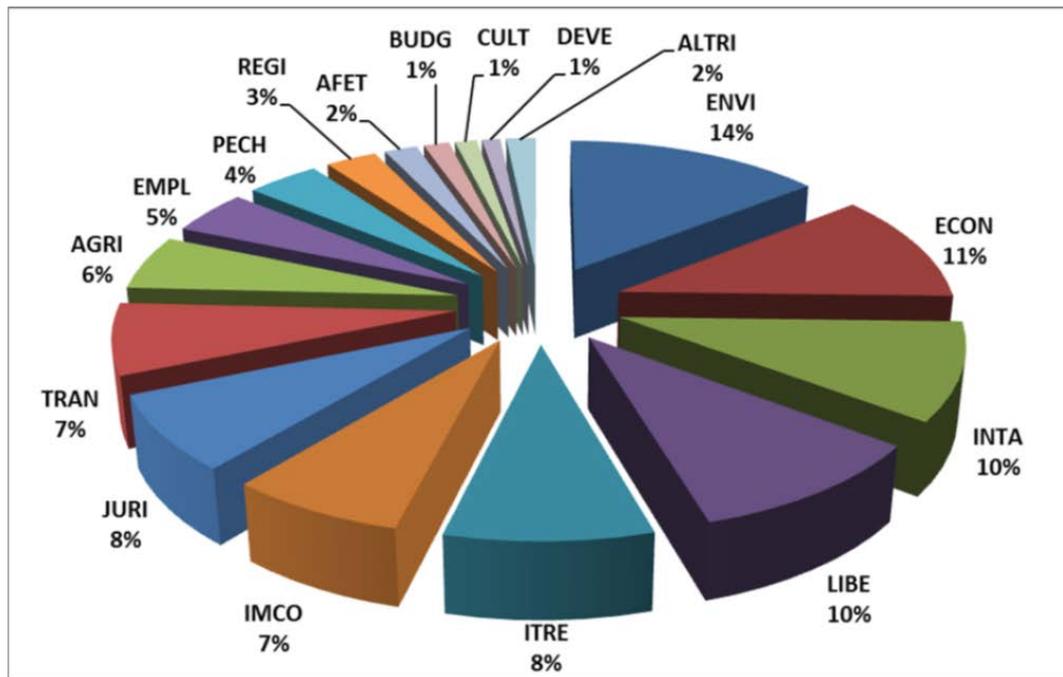
### *Distribuzione degli atti legislativi per settore di attività*

L'analisi della distribuzione per settore degli atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria durante la settima legislatura (cfr. figura 1 e tabella 2), operata in base alla assegnazione in sede primaria delle relative proposte legislative alle commissioni del Parlamento europeo, evidenzia alcune novità significative.

La prima attiene alla più equilibrata **distribuzione degli atti adottati tra i diversi settori di competenza dell'UE** (e quindi tra le commissioni parlamentari): nella 6<sup>o</sup> legislatura circa la **metà degli atti** ricadeva nelle competenze di tre sole commissioni (commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare (ENVI), con il 20%, commissione giuridica (JURI) con il 18% e commissione per i trasporti e il turismo (TRAN), con l'11%); nella settima legislatura, **la commissione ambiente** mantiene il primato con il 14% degli atti adottati, ma crescono significativamente l'attività della commissione **affari economici e monetari** (ECON), della commissione libertà, giustizia e affari interni (LIBE), che passano entrambe da poco più dell'8% ad oltre il 10% e soprattutto della commissione per il **commercio internazionale** (INTA) che passa da circa l'1 al 10%; significativa è altresì la crescita della Commissione **agricoltura** (AGRI) che passa da poco meno dell'1% al 6%.

**Figura 1: Ripartizione tra le commissioni del PE degli atti approvati nella 7a legislatura**

*Fonte: Parlamento europeo, relazione di attività sulla codecisione e la conciliazione 14 luglio 2009 – 30 giugno 2014 (settima legislatura)*



Le variazioni più significative appaiono peraltro riconducibili a fattori di natura differente.

Il forte aumento, in valori assoluti e percentuali, degli atti adottati dalle commissioni LIBE, INTA e AGRI risulta, come rilevato nella relazione di attività sulla codecisione e la conciliazione nella settima legislatura predisposta dal Parlamento europeo, una diretta conseguenza del passaggio di materie di loro competenza alla procedura legislativa ordinaria, disposto dal Trattato di Lisbona.

In particolare, l'aumento più significativo degli atti adottati (da 5 a 48 in valori assoluti e dall'1 al 10% in termini percentuali) riguarda la Commissione commercio internazionale, in conseguenza dell'attribuzione al Parlamento europeo del potere di approvazione

degli accordi internazionali dell'Unione secondo la procedura legislativa ordinaria.

**Tabella n. 2 - Confronto tra 6<sup>a</sup> e 7<sup>a</sup> legislatura europea (atti per commissione in percentuale sul totale)**

*Fonte: Parlamento europeo, relazioni di attività sulla codecisione e la conciliazione sesta e settima legislatura)*

Commissioni del Parlamento europeo	Atti adottati (in percentuale sul totale e in valori assoluti)	
	6 <sup>a</sup> legislatura	7 <sup>a</sup> legislatura
Ambiente	20% (91)	14% (70)
Affari economici e monetari	8,8% (40)	11% (54)
Libertà civili, giustizia e affari interni	8,4% (38)	10% (50)
Commercio internazionale	1% (5)	10% (48)
Industria, ricerca ed energia	7,5% (34)	8% (41)
Giuridica	18,3% (83)	8% (37)
Mercato interno	7,3% (33)	7% (35)
Trasporti e turismo	11,4% (52)	7% (35)
Agricoltura	1% (5)	6% (27)
Occupazione e affari sociali	5,9% (27)	6% (22)
Pesca	1% (4)	4% (20)
Sviluppo regionale	1% (5)	3% (14)
Altre commissioni	8% (34)	7% (32)

La crescita dell'attività legislativa della Commissione per gli affari economici riflette invece l'elevato numero di provvedimenti posti in essere in risposta alla crisi economica e finanziaria, al fine di strutturare la *governance* economica dell'UEM (in particolare, l'adozione del *six-pack* e del *two-pack*, volti a rafforzare la disciplina del Patto di stabilità e crescita e ad introdurre la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici), di istituire l'Unione bancaria (in particolare, con i regolamenti sulla vigilanza bancaria unificata, la risoluzione delle crisi bancarie, e la direttiva sulla garanzia dei

depositi) e rivedere la disciplina di specifici aspetti dei mercati finanziari (tra cui i regolamenti sulle agenzie di *rating*).

Anche il forte calo degli atti adottati dalle commissioni ambiente, giuridica e trasporti sembra invece contingente più che strutturale, essendo essenzialmente legato al minore numero di provvedimenti, in particolare di pacchetti legislativi, presentati dalla Commissione europea nella 7<sup>a</sup> legislatura rispetto a quella precedente.

## 1.2. Svolgimento della procedura legislativa ordinaria

I dati relativi ai tempi e alle modalità di svolgimento della procedura legislativa ordinaria nella legislatura in corso, denotano il consolidamento delle principali tendenze già manifestatesi nell'ultima parte della legislatura precedente.

La prima è costituita dalla conclusione di una grandissima parte delle procedure legislative ordinarie **in prima lettura** o nella fase iniziale della seconda lettura, mentre il ricorso alla conciliazione in terza lettura diviene marginale.

Nella settima legislatura, su **488 atti** adottati secondo la procedura legislativa ordinaria, **415, pari all'85%**, sono stati approvati **in prima lettura** e **65** (pari al 13%) in **seconda lettura**; di questi ultimi, **40** in base ad accordi raggiunti all'inizio della seconda lettura. In sostanza, il **93% degli atti (455 su 488)** sono stati adottati nella fase iniziale della procedura legislativa ordinaria rispetto al **54%** e all'**82%** registrati, rispettivamente, nella quinta e nella sesta legislatura. Il numero degli atti approvati in terza lettura è conseguentemente diminuito in misura significativa: dagli 88 della quinta legislatura (22%) si è scesi ai 23 della sesta (5%) e agli 8 della terza (2%).

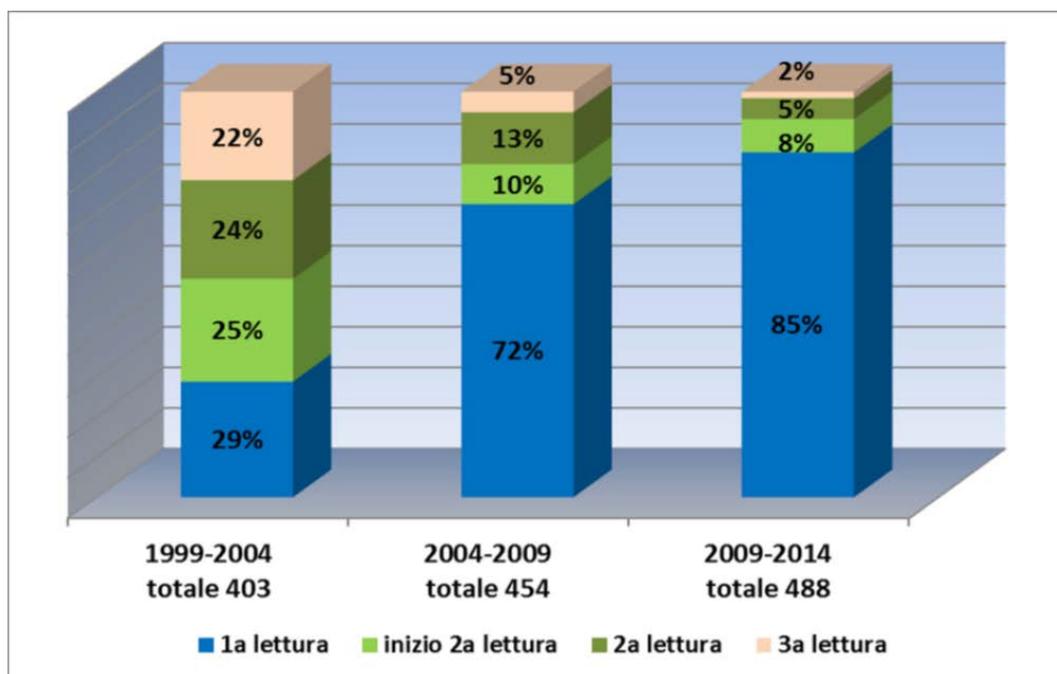
La seconda grande tendenza – strettamente connessa alla prima e delineatasi sin dalla fine della quinta legislatura e nella sesta legislatura - è costituita dalla **riduzione della durata media della**

**procedura di codecisione** (*cf. la tabella 3*), che passa dai **22 mesi** della quinta e dai **21 mesi** della sesta a **19 mesi** nella settima legislatura. Questa riduzione appare una diretta conseguenza dell'aumento delle procedure concluse in prima lettura o nella fase iniziale della seconda lettura, cui si accompagna peraltro anche una riduzione della durata delle procedure concluse in terza lettura, che è passata da 31 mesi della quinta legislatura ai 29 della settima.

Alla riduzione della durata media complessiva della procedura legislativa ordinaria, fa fronte – in continuità con una tendenza già registratasi nella sesta legislatura - un aumento della durata media per la conclusione della prima e della seconda lettura che passa, rispettivamente, dagli 11 mesi e dai 24 mesi della quinta legislatura ai 17 e 32 mesi della settima.

**Figura 3: Percentuale degli atti approvati in codecisione/procedura legislativa ordinaria in prima, seconda o terza lettura nella 5<sup>a</sup>, 6<sup>a</sup> e 7<sup>a</sup> legislature**

*Fonte: Parlamento europeo, relazione di attività sulla codecisione e la conciliazione 14 luglio 2009 – 30 giugno 2014 (settima legislatura)*



**Tabella 3 - Durata media della procedura di  
codecisione/legislativa ordinaria per i fascicoli approvati in  
prima, seconda e terza lettura e durata media totale**

*Fonte: Parlamento europeo, relazione di attività sulla codecisione e la  
conciliazione 14 luglio 2009 – 30 giugno 2014 (settima legislatura)*

	<b>5<sup>a</sup> legislatura</b>	<b>6<sup>a</sup> legislatura</b>	<b>7<sup>a</sup> legislatura</b>
Prima lettura	11 mesi	16 mesi	17 mesi
Seconda lettura	24 mesi	29 mesi	32 mesi
Terza lettura	31 mesi	43 mesi	29 mesi
Durata media totale	22 mesi	21 mesi	19 mesi

Questi dati sembrano discendere essenzialmente da due fattori. Il primo risiede nell'assenza nella fase di prima lettura di termini perentori per la deliberazione di Parlamento europeo e Consiglio, previsti invece nelle fasi successive della procedura in base alla disciplina dei Trattati.

In seconda lettura, ciascuno dei due colegislatori dispone infatti di un termine di tre mesi, prorogabile di un mese, per adottare la propria posizione, mentre, in fase di conciliazione e di terza lettura, i colegislatori dispongono di un termine massimo di 24 settimane, di cui 8 al massimo possono essere dedicate alla conciliazione.

Il secondo fattore discende dal fatto che anche dossier politicamente e tecnicamente complessi, che nelle due legislature precedenti avrebbero probabilmente richiesto il ricorso alla seconda lettura, sono stati chiusi nella settima legislatura in prima lettura o nella fase iniziale della seconda, in coerenza con la tendenza generale già richiamata in precedenza.

Una specifica considerazione merita il fatto che nella 7ª legislatura la durata media delle procedure legislative ordinarie chiuse in terza lettura è stata più breve rispetto a quelle concluse in seconda lettura.

La relazione del Parlamento europeo sulle attività di codecisione e conciliazione nella settima legislatura considera tale dato quale conseguenza della tendenza dei colegislatori a chiudere più rapidamente la prima lettura quando ritengono che vi siano scarse possibilità di giungere a un accordo nella fase iniziale della procedura e, viceversa, a prolungarla per continuare i negoziati quando ritengono possibile definire un accordo in prima lettura o nella fase iniziale della seconda.

### **1.3. Le relazioni interistituzionali nell'ambito della procedura legislativa ordinaria**

Alla base della riduzione della durata media della procedura legislativa ordinaria si pone lo sviluppo e il progressivo affinamento di strumenti di raccordo formale e informale tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione.

Come evidenziato nei Rapporti precedenti, un ruolo determinante ha avuto il ricorso pressoché sistematico ai triloghi tra le tre Istituzioni, che meritano pertanto una specifica considerazione.

Nell'ultima fase della 7ª legislatura si è consolidata la prassi di organizzare riunioni cosiddette "di *speed dating*", in occasione delle quali i presidenti delle commissioni parlamentari incontrano la Presidenza del Consiglio entrante all'inizio del suo mandato semestrale per discutere delle priorità legislative in settori di politica specifici.

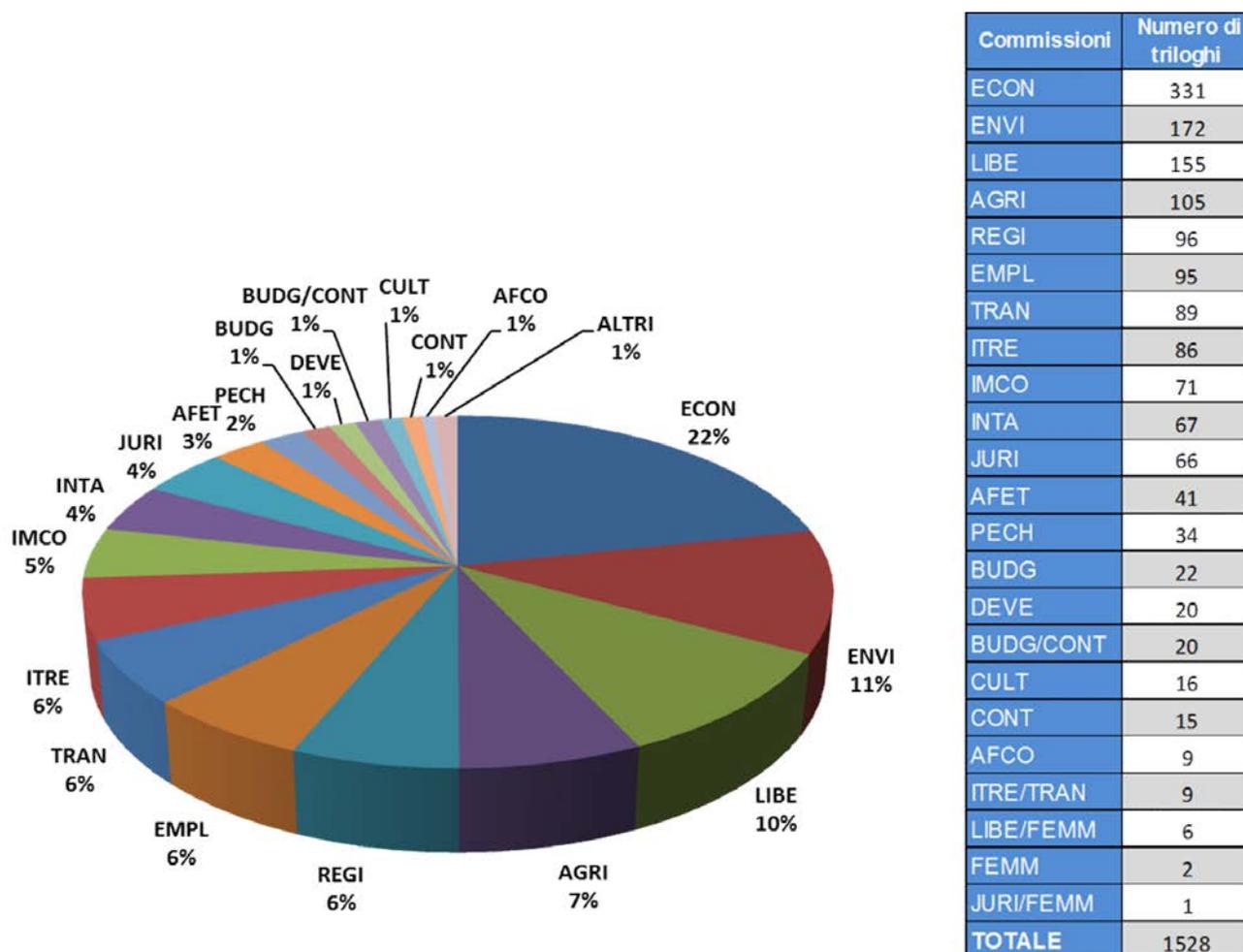
### *I triloghi*

Il ricorso ai triloghi, non espressamente previsti dai Trattati, è costantemente aumentato nel corso della 7<sup>a</sup> legislatura ed è divenuta una caratteristica distintiva della procedura legislativa ordinaria, al punto da essere progressivamente istituzionalizzato, dapprima nella dichiarazione comune sulle modalità pratiche della procedura di codecisione del 2007 e successivamente mediante l'introduzione di apposite previsioni nel regolamento del Parlamento europeo (per una descrizione delle quali si rinvia al Rapporto 2013).

Durante la settima legislatura, secondo i dati riportati nella figura 4, si sono tenuti più di **1.500 triloghi** su circa **350 procedure legislative ordinarie**.

### Figura 4 – Numero di riunioni di trilogio per commissioni del Parlamento europeo

Fonte: Parlamento europeo, relazione di attività sulla codecisione e la conciliazione 14 luglio 2009 – 30 giugno 2014 (settima legislatura)



Per alcune procedure, in particolare relative all'adozione di atti del quadro finanziario pluriennale 2014-2020, si è reso necessario un numero molto elevato di riunioni di trilogio: la punta massima si è raggiunta per il regolamento recante disposizioni comuni sui fondi strutturali e di investimento, che ha richiesto 54 triloghi. Per due

terzi delle procedure si sono svolti soltanto da uno a quattro triloghi.

Per quanto riguarda il Parlamento europeo, la commissione per i problemi economici e monetari (ECON) ha partecipato al maggior numero di triloghi (331), seguita dalle commissioni per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare (ENVI), per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (AGRI), con, rispettivamente 172, 155 e 105 triloghi.

La relazione del Parlamento europeo sulle attività di codecisione e conciliazione nella settima legislatura, pur ribadendo i forti progressi realizzati, evidenzia alcuni elementi di squilibrio nella cooperazione interistituzionale tra Parlamento, Consiglio e Commissione.

Il primo risiederebbe nell'impossibilità per il Parlamento di partecipare, a differenza della Commissione europea, alle riunioni dei gruppi di lavoro, del Coreper o del Consiglio e di avere accesso ai relativi documenti, mentre la Presidenza e il Segretariato generale del Consiglio - così come i rappresentanti degli Stati membri - possono assistere alle sedute delle Commissioni e della plenaria del PE. Questo diverso livello di apertura e trasparenza delle procedure decisionali di ciascuna istituzione produrrebbero, ad avviso del PE, un impatto durante tutto il processo legislativo, soprattutto durante i negoziati legislativi in sede di trilogio. In particolare, la Presidenza del Consiglio godrebbe di un ingiusto vantaggio potendo seguire da vicino lo sviluppo e la definizione del mandato negoziale del Parlamento, comprese possibili divergenze di opinione tra i deputati o i gruppi; il carattere riservato dei metodi di lavoro del Consiglio consentirebbe invece alla Presidenza di negoziare in maniera più efficace. Inoltre, il suo *status* di "mediatore imparziale" tra i due colegislatori della Commissione europea in sede di trilogio attivo sarebbe messo in dubbio dall'intervento attivo e rilevante che essa svolge in occasione delle discussioni in seno ai gruppi di lavoro del Consiglio e del Coreper.

*Le garanzie procedurali in tema di negoziati interistituzionali*

Nei rapporti degli anni precedenti, a partire dal 2010, sono state poste in rilievo le forti preoccupazioni destinate dal crescente ricorso ai triloghi in termini di democraticità e trasparenza delle procedure decisionali europee e sono state illustrate le misure adottate conseguentemente dal Parlamento europeo.

Si è posta, infatti, la necessità di definire un non agevole equilibrio tra istanze potenzialmente confliggenti:

- da un lato, quella di **celerità ed efficienza del processo decisionale** – che richiede una rapida decisione di apertura del negoziato, l'adozione di un mandato ampio alla squadra negoziale e una composizione ristretta della medesima;

- dall'altro, **la garanzia della trasparenza** del processo negoziale e soprattutto delle prerogative delle commissioni, dell'aula, dei gruppi e dei singoli parlamentari, al fine di evitare che essi siano chiamati a “ratificare” di fatto i testi di compromesso definiti in seno ai triloghi.

Nel rapporto 2013 sono state esaminate rilevanti modifiche approvate nel novembre 2012 ed entrate in vigore il 10 dicembre successivo alle disposizioni del Regolamento del PE relative alla partecipazione ai **negoziati interistituzionali** nell'ambito delle procedure legislative.

La nuova disciplina stabilisce che, prima dell'apertura dei negoziati, è necessaria una decisione formale della commissione competente (procedura ordinaria) eventualmente con approvazione della plenaria (procedura eccezionale).

Secondo la procedura ordinaria i negoziati possono avere inizio con decisione della commissione competente, sulla base della relazione sulla proposta legislativa approvata dalla medesima commissione; la procedura eccezionale con eventuale votazione della plenaria (su richiesta di un gruppo) è necessaria quando la commissione competente intende dare inizio ai negoziati prima dell'approvazione di una relazione in commissione.

Entrambe le procedure, applicate in tutte le fasi delle procedure legislative per le quali sono previsti negoziati, prevedono che:

- la decisione sull'avvio dei negoziati sia adottata a maggioranza assoluta dei membri della commissione e stabilisca il mandato e la composizione della squadra negoziale del PE;
- la trasmissione alla squadra negoziale di una documentazione che indichi le rispettive posizioni delle istituzioni interessate nonché le soluzioni di compromesso possibili;
- la squadra negoziale riferisca alla commissione competente dopo ogni trilogo;
- la commissione sia informata del compromesso finale e il testo concordato sia formalmente votato in commissione e, ove approvato, sottoposto all'esame dell'Aula.

Secondo i dati riportati nella relazione del Parlamento europeo sulle attività di codecisione e conciliazione nella settima legislatura, dall'entrata in vigore delle modifiche al regolamento sopra richiamate, la grande maggioranza delle decisioni di avviare i negoziati è stata adottata secondo la procedura ordinaria; la procedura eccezionale è stata attivata solo in due casi (dalla commissione AGRI per la riforma della PAC e dalla commissione LIBE per le proposte legislative di sua competenza nell'ambito del QFP 2014-2020); in alcuni casi è stata utilizzata una "procedura alternativa" che, in presenza di una relazione approvata dalla Commissione competente, combina la procedura ordinaria con una votazione in Aula per adottare il mandato negoziale ove su di esso non sia stata raggiunta la maggioranza assoluta dei membri della commissione o ove sia necessario modificare il mandato già approvato a livello di commissione.

La medesima relazione formula una valutazione positiva della revisione del regolamento, sotto tre profili:

- il rafforzamento della trasparenza e della "inclusività" (il coinvolgimento degli organi parlamentari) dei triloghi, con particolare riferimento alla conoscibilità dei mandati e alla informazione delle commissioni competenti;
- il rafforzamento del ruolo di coordinamento del presidente della commissione competente;

- la definizione di metodi e prassi di lavoro più uniformi in tutte le commissioni.

### *L'impatto dei triloghi sui parlamenti nazionali*

Il ricorso sistematico ai triloghi ha prodotto, come già accennato, un impatto sensibile sull'esercizio delle funzioni di indirizzo e controllo di ciascun Parlamento rispetto all'azione europea del rispettivo Governo.

Il concorso delle assemblee alla definizione della posizione nazionale è stato infatti reso complicato dalla difficoltà di ottenere informazioni tempestive ed aggiornate sull'effettivo andamento e sulle prospettive del negoziato. Ciò vale in particolare per quei parlamenti - come quello danese, svedese e di numerosi altri Stati membri dell'Europa centrale - che definiscono mandati negoziali prima delle sedute del Consiglio o di suoi organi preparatori in cui sono all'esame proposte legislative.

Secondo i dati riportati nel XII rapporto semestrale predisposto dal Segretariato COSAC<sup>367</sup>, 18 Parlamenti o Camere ricevono regolarmente informazioni dai rispettivi governi in merito ai triloghi e, più in generale, all'andamento dei negoziati interistituzionali. In particolare, in alcuni ordinamenti sono state adottate apposite previsioni volte ad obbligare il Governo a fornire indicazioni tempestive sullo svolgimento e sull'esito dei triloghi. Significativo è in questo senso il caso della legge n. 234 del 2012 che, al comma 3 dell'art. 4, prevede l'obbligo del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per gli affari europei di trasmettere alle Camere relazioni e note informative predisposte dalla Rappresentanza con riferimento, tra le altre cose, a "riunioni dei triloghi tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione nell'ambito di procedure legislative". Un'analogha previsione è contenuta nella Legge tedesca sulla cooperazione tra Governo federale e Bundestag approvata nel

---

<sup>367</sup> Il rapporto, pubblicato nel novembre 2014 in vista della LII COSAC svoltasi a Roma l'1-2 dicembre, è consultabile nel sito [www.cosac.eu](http://www.cosac.eu).

settembre 2009 e nell'accordo di cooperazione attuativo della medesima.

Va peraltro osservato che gran parte delle Assemblee lamentano il fatto che le informazioni sono trasmesse dai rispettivi Governi dopo la definizione del mandato negoziale alla Presidenza da parte del Consiglio e, in taluni casi, dopo l'avvio dei triloghi stessi: l'effettività degli indirizzi parlamentari risulta a tale stadio già molto ridotta, non potendo di norma mettere in discussione la linea negoziale già decisa dal Consiglio e le eventuali intese informali già raggiunte tra tale Istituzione, il Parlamento europeo e la Commissione.

## **2. L'INTERVENTO DEI PARLAMENTI NAZIONALI NELLA FORMAZIONE DELLA LEGISLAZIONE EUROPEA: I PRIMI CINQUE ANNI DALL'ENTRATA IN VIGORE DEL TRATTATO DI LISBONA**

L'intervento dei parlamenti nazionali nella formazione delle politiche europee ha registrato, nei primi cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, un forte incremento, quantomeno sul piano quantitativo, reso evidente dalla crescita esponenziale delle pronunce trasmesse dai parlamenti nazionali alla Commissione europea.

L'analisi dettagliata dei dati al riguardo – che sarà operata nei paragrafi successivi - sembra peraltro dimostrare come l'incremento dell'attività parlamentare in materia europea sia solo in misura ridotta il frutto dalle nuove prerogative di intervento diretto nei processi decisionali dell'UE conferite ai parlamenti nazionali dal Trattato di Lisbona (ed in particolare dal controllo di sussidiarietà). E' significativo in questo senso che la procedura di gran lunga più utilizzata, accanto all'attività di indirizzo e controllo di ciascuna assemblea nei confronti del rispettivo governo, sia il dialogo politico informale con la Commissione europea, introdotto nel 2006 per iniziativa della Commissione stessa e privo di una specifica base giuridica nei trattati.

I fattori che hanno stimolato una maggiore attività dei parlamenti nazionali – più dei richiamati poteri di intervento diretto – sembrano riconducibili al più generale impatto del nuovo assetto costituzionale disegnato dal Trattato di Lisbona sulle assemblee.

Per un verso, il nuovo Trattato ha per la prima volta riconosciuto - in seno ai trattati e non nei soli protocolli allegati – il ruolo dei parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale con l'articolo 12 del Trattato sull'UE, che ne evidenzia il “contributo attivo” al buon

funzionamento dell'Unione. Questo riconoscimento - che ha indotto autorevoli commentatori a definire il Trattato di Lisbona quale "Trattato dei parlamenti", anche in considerazione del rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo - ha acquisito un forte valore simbolico che, consolidando la consapevolezza della rilevanza dell'intervento europeo delle assemblee, non può considerarsi estraneo all'aumento delle rispettive attività.

Per altro verso, la profonda riarticolazione dei rapporti tra Istituzioni dell'Unione, tra UE e Stati membri, e tra gli stessi Stati membri, operata dal Trattato ha postulato "implicitamente" un rafforzamento delle funzioni di indirizzo e controllo di ciascuna assemblea sull'azione del rispettivo governo nelle sedi decisionali europee.

Il consolidamento delle competenze e degli strumenti di azione dell'UE, la generalizzazione del ricorso alla procedura legislativa ordinaria, la specifica disciplina della delega legislativa, la modifica delle regole di voto in seno al Consiglio in modo da ridurre il potere di veto o di blocco di singoli Stati membri nonché della previsione di nuove figure e strutture istituzionali hanno delineato, infatti, un nuovo equilibrio costituzionale che ha chiamato in causa, quale "contrappeso", i parlamenti nazionali.

Queste implicazioni, inizialmente sottovalutate in dottrina e nello stesso dibattito istituzionale, sono state invece colte efficacemente dagli stessi parlamenti già all'atto della ratifica del Trattato di Lisbona; ne è conseguita l'adozione, in gran parte degli ordinamenti nazionali, di modifiche costituzionali, legislative e dei regolamenti parlamentari intese non soltanto e non tanto a definire procedure per l'esercizio dei nuovi poteri di intervento diretto ad essi attribuiti, ma anche e soprattutto a rafforzare il raccordo con i rispettivi governi e il dialogo politico diretto con la Commissione europea, il Parlamento europeo e le altre Istituzioni ed organi dell'Unione.

Di questo approccio sono evidente manifestazione la legge n. 234 del 2012 e gli interventi apprestati, tra gli altri, in Germania, Francia, Spagna e Regno Unito, il cui obiettivo principale risiede nel

consolidamento dei rapporti tra parlamenti e governi nella fase di formazione della posizione nazionale da rappresentare nei processi decisionali dell'Unione.<sup>368</sup>

<sup>368</sup> In Germania si era proceduto, dopo l'approvazione del disegno di legge di ratifica del Trattato di Lisbona, all'approvazione l'8 ottobre 2008 di una legge di modifica degli articoli 23, 45 e 93 della Legge fondamentale (la cui efficacia sarebbe decorsa dall'entrata in vigore del Trattato) e di una legge sull'estensione e il rafforzamento dei diritti del *Bundestag* e del *Bundesrat* nella materie relative all'UE (non firmata e promulgata in attesa dell'entrata in vigore delle modifiche costituzionali). Entrambi i provvedimenti, finalizzate sia all'attuazione dei poteri previsti dal Trattato sia ad un più generale rafforzamento del ruolo delle Camere, sono stati poi modificati ed integrati nel settembre 2009 a seguito della sentenza del Tribunale costituzionale federale del 30 giugno dello stesso anno. Contestualmente è stata approvata anche una legge "sull'esercizio delle responsabilità per l'integrazione delle Camere tedesche", che richiede la preventiva approvazione, con legge costituzionale, da parte delle Camere delle clausole passerella generale e speciali, delle revisioni semplificate o "speciali" dei Trattati, della decisione sulle risorse proprie, della decisioni di stabilire di una politica di difesa comune, delle proposte legislative basate sulla clausola di flessibilità e di alcune altre misure definite dalle Istituzioni dell'UE.

In Francia la *Loi constitutionnelle* n. 2008-103 del 4 febbraio 2008, ha sostituito, a decorrere dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il Titolo XV della Costituzione francese (articolo 88-I e seguenti), relativo all'Unione europea, sia prevedendo disposizioni per l'esercizio del controllo di sussidiarietà (incluso il ricorso alla Corte di giustizia) e dei diritti di opposizione previsti nel nuovo Trattato, sia rafforzando più in generale il ruolo delle Camere nella formazione delle politiche europee, segnatamente attraverso la costituzione in ciascuna camera di Commissioni per gli affari europei in luogo delle preesistenti delegazioni (cfr. articolo 88-4).

In Spagna con la *Ley* 24/2009, del 22 dicembre 2009, è stata modificata, al fine di adattarla al Trattato di Lisbona, la *Ley* 8/1994, del 19 maggio 1994, istitutiva della Commissione bicamerale per l'Unione europea. In particolare, sono stati attribuiti alla Commissione bicamerale il potere di esercitare direttamente le nuove prerogative previste dal Trattato di Lisbona (ferma restando la facoltà del Congresso dei Deputati e del Senato di avocare a sé il dibattito e la votazione) o di formulare proposte per le Camere (nel caso del diritto di opposizione sulle clausole passerella generale e speciale in materia di diritto di famiglia). La legge 24 del 2009 ha anche definito i rapporti tra le Camere, la Commissione bicamerale ed il Governo in relazione all'esercizio delle prerogative sopra richiamate.

Nel Regno Unito con lo *European Union Act* del 19 luglio 2011 sono state adottate disposizioni relative all'approvazione delle revisioni semplificate del Trattato e delle clausole passerella. In particolare, la legge prevede (fatte salve alcune eccezioni, quali i trattati di adesione di nuovi Stati membri) il ricorso al referendum (oltre che alla legge di ratifica) per l'approvazione delle revisioni ordinarie o semplificate del Trattato che comportano una modifica del riparto di competenze tra UE e stati

Lo sviluppo del dialogo politico, che consente ai parlamenti di interloquire con la Commissione sul merito delle scelte politiche e legislative europee, e persino il controllo di sussidiarietà, lungi dal configurarsi quale canale alternativo all'attività di indirizzo e controllo sui governi, sembrano porsi in linea di tendenziale complementarietà con essa, come meglio si dirà nei paragrafi successivi.

## **2.1. Le grandi tendenze del dialogo politico e del controllo di sussidiarietà**

La tabella 5 riporta il numero di opinioni trasmesse da ciascun parlamento o camera nazionale alla Commissione europea nel periodo 2006-2009 (dall'avvio del dialogo politico nel settembre 2006 all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009) e per ciascuno degli anni successivi all'entrata in vigore del medesimo Trattato (dal 2010 al 2013); per tali annualità, viene evidenziato, rispetto al totale delle pronunce, il numero dei pareri motivati adottati secondo la procedura di allerta precoce per il controllo di sussidiarietà, di cui al Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona.

---

membri. Lo *European Union Act* richiede invece la approvazione con legge delle decisioni dell'UE la cui entrata in vigore sia subordinata alla preventiva approvazione degli Stati membri (tra cui la decisione sulle risorse proprie e la creazione di una difesa comune) e di altre decisioni di particolare rilevanza istituzionale (tra cui la modifica del numero dei componenti della Commissione europea e il ricordo alla cooperazione rafforzata).

**Tabella 5 – Numero di pareri trasmessi dai parlamenti nazionali alla Commissione europea 2006-2009 (tra parentesi i pareri motivati adottati ai fini del controllo di sussidiarietà)**

*Rielaborazione sulla base dei dati contenuti nelle relazioni annuali della Commissione europea sui rapporti con i parlamenti nazionali<sup>369</sup>*

<b>PARLAMENTO</b>	2006-2009	2010	2011	2012	2013	<b>Totale</b>
<b>AUSTRIA</b>						
Bundesrat	14	13(1)	3(0)	12(3)	9(6)	51(10)
Nationalrat	4	12(1)	7(0)	3(1)	2(0)	28(2)
<b>BELGIO</b>						
Camera	4	1	4(1)	9(3)	3(1)	21(5)
Senato	6	0	2(1)	0	1(1)	9(2)
<b>BULGARIA</b>	3	0	19 (2)	13(0)	1(0)	36(2)
<b>CROAZIA<sup>370</sup></b>					0	0
<b>CIPRO</b>	3	1	1(1)	2(1)	1(1)	8(3)
<b>REP. CECA</b>						
Senato	49	29(1)	43(0)	46(0)	64(2)	231(3)
Camera	3	3(1)	5(0)	10(0)	8(2)	30(3)
<b>DANIMARCA</b>	12	11(2)	14(1)	8(3)	4(1)	49(7)
<b>ESTONIA</b>	5	0	0	2	2(1)	9(1)
<b>FINLANDIA</b>	1	1	2(1)	1(1)	2(1)	7(3)
<b>FRANCIA</b>						
Senato	65	3(3)	2(1)	19(7)	8(4)	97(15)
Assemblea nazionale	4	0	4(1)	0	40(1)	48(2)
<b>GERMANIA</b>						
Bundestag	3	6(1)	6(1)	5(1)	0	20(3)
Bundesrat	16	23(1)	23(1)	59(5)	40(3)	161(10)
<b>GRECIA</b>	13	4(0)	4(0)	6(0)	4(3)	31(3)
<b>IRLANDA</b>						
Entrambe le Camere	14	3	0	7	12(3)	36(3)
Camera	0	0	1(1)	1		2(1)
<b>ITALIA</b>						

<sup>369</sup> Nella tabella si riportano per alcuni parlamenti bicamerali (Irlanda, Romania e Paesi bassi), accanto a i pareri adottati da ciascuna Camera, quelli considerati espressione di entrambe le Camere in virtù delle procedure previste dalla rispettiva legislazione o regolamenti parlamentari.

<sup>370</sup> La Croazia è membro dell'Ue dal 1° luglio 2013.

Senato	25	71(1)	76(3)	96(1)	36(2)	204(7)
Camera	16	25	28(2)	15(0)	6	90(2)
<b>LETTONIA</b>	5	1	1	1(1)	1(1)	9(2)
<b>LITUANIA</b>	6	4(2)	4(0)	1(1)	6(6)	21(9)
<b>LUSSEMBURGO</b>	7	7(3)	14(7)	6(3)	5(2)	39(15)
<b>MALTA</b>	1	0	2(2)	2(1)	7(5)	12(8)
<b>PAESI BASSI</b>						
Camera alta	4	3	6	7(2)	10(3)	30(5)
Camera bassa	15	1	1(1)	3(3)	7(5)	27(9)
Entrambe le Camere	8	2(2)	3(2)	1(1)		12(5)
<b>POLONIA</b>						
Camera	6	2(2)	5(5)	3(3)	6(2)	22(12)
Senato	1	5(4)	4(4)	11(1)	8(2)	29(11)
<b>PORTOGALLO</b>	131	106	181(1)	227(1)	192(1)	838
<b>REGNO UNITO</b>						
Camera dei comuni	3	3(3)	8(3)	6(3)	5(5)	25(14)
Camera dei Lord	44	12(2)	16(1)	16(1)	18(3)	106(7)
<b>ROMANIA</b>						
Senato	0	9	33(2)	2(0)	26(3)	70(5)
Camera	0	0	40(2)	26	38(2)	104(4)
Entrambe le Camere	0	2	1(1)	0		3(1)
<b>SLOVACCHIA</b>	1	0	2(2)	1(1)	1	5(3)
<b>SLOVENIA</b>						
Assemblea nazionale	3	0	0	0	5(2)	8(2)
Consiglio nazionale	0	0	0	0	0	0
<b>SVEZIA</b>	51	20(3)	42(11)	33(20)	24(9)	170(43)
<b>SPAGNA</b> <sup>371</sup>	0	4(0)	2(2)	7(2)	17(5)	30(9)
<b>UNGHERIA</b>	5	0	0	0	2(1)	7(1)
<b>TOTALE</b>	618	387(34)	622(64)	663(70)	621(88)	2911(256)

Dai dati sopra riportati è possibile desumere alcune grandi tendenze dell'intervento dei parlamenti nazionali, in ampia misura già esaminate nei rapporti per gli anni precedenti.

La prima è costituita dal forte incremento delle pronunce trasmesse dai parlamenti nazionali dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona: a fronte dei 618 pareri complessivamente ricevuti dalla Commissione nel periodo 2006-2009, a partire dal

<sup>371</sup> Le competenze in materia di dialogo politico e controllo di sussidiarietà sono esercitate dalla Commissione bicamerale per gli affari europei.

2010 e soprattutto dal 2011 le pronunce si stabilizzano annualmente sopra la soglia dei 600.

Il secondo e forse più significativo dato è costituito dal consolidamento del dialogo politico quale principale canale di interazione tra Commissione e parlamenti nazionali. Ove si consideri il solo periodo successivo all'entrata in vigore del Trattato (2010-2013), su un totale di 2293 pronunce tramesse, solo 256, meno del 10%, è costituito da pareri motivati. Tenendo conto dell'andamento anno per anno, il numero di pareri motivati, nonostante un graduale aumento in valori assoluti e percentuali, supera di poco il 15% del totale nel 2013 (88 su 621).

Il nuovo Trattato sembra dunque aver indotto le assemblee ad intensificare il proprio intervento in materia europea, utilizzando non soltanto e non tanto le procedure da esso stesso introdotte ma anche e soprattutto gli strumenti generali, quali il dialogo politico, che consentono di interloquire sul merito delle scelte politiche e legislative dell'Unione.

Contrariamente alle previsioni (e agli auspici) di alcuni dei primi commentatori, le assemblee hanno dunque privilegiato, nel raccordo con i rispettivi Governi e con le Istituzioni europee, il contributo attivo alle scelte politiche e normative di fondo delle Istituzioni dell'UE piuttosto che il mero controllo sull'esercizio delle competenze dell'Unione.

Una terza importante tendenza è costituita dalla partecipazione fortemente asimmetrica delle varie camere o parlamenti nazionali; per numero di pareri trasmessi, nell'intero periodo considerato si colloca al primo post, l'Assemblea della Repubblica portoghese, con 838 pareri, seguita dal Senato ceco con 231, da quello italiano con 204, dal Parlamento svedese con 170 e dal Bundesrat tedesco con 161. La Camera dei deputati si colloca al diciannovesimo posto con 6 contributi trasmessi, a fronte dei 15 del 2012, dei 28 del 2011 e dei 25 del 2010.

Considerando invece i pareri motivati per violazione del principio di sussidiarietà, il Parlamento svedese è di gran lunga il più attivo

con 43 pareri, seguito dal Senato francese e dal Parlamento lussemburghese con 15 e dalla Camera dei Comuni con 14.

La Camera registra 90 pronunce complessive, di cui 2 pareri motivati; il netto calo dei documenti trasmessi nel 2013 sembra discendere dalla sospensione dei lavori conseguente allo scioglimento e alla ricostituzione della Camere.

Ai fini della valutazione di questi dati occorre sottolineare, in via preliminare, che la quantità di atti esaminati non è in sé indice della qualità dell'istruttoria svolta e soprattutto dell'efficacia delle pronunce adottate.

Alcuni parlamenti o camere, che pur intervengono in modo regolare ed incisivo, come il *Folketinget* danese o il *Bundestag* tedesco hanno trasmesso alla Commissione un numero ridotto di pronunce in quanto concentrati più sul raccordo con il rispettivo Governo – che generalmente non si traduce in formali atti di indirizzo - che sul dialogo politico con le Istituzioni europee.

Altre assemblee si pronunciano invece, in via quasi sistematica, su qualsiasi progetto legislativo (o altro documento) trasmesso dalle Istituzioni dell'UE, in particolare ai fini dei controlli di sussidiarietà (entro le 8 settimane previste a tale scopo): questo approccio comporta inevitabilmente un sacrificio in termini di approfondimento e qualità dell'istruttoria.

La Camera, secondo prassi consolidata, segue un approccio selettivo, esaminando soltanto i progetti legislativi o i documenti prelegislativi che, anche in base alle segnalazioni del Governo, appaiono effettivamente meritevoli di esame per la rilevanza della materia e per l'impatto potenziale sull'interesse nazionale.

## **2.2. Ambiti di intervento dei parlamenti nazionali**

Per quanto attiene alla sostanza dei contributi dei parlamenti nazionali, le relazioni annuali della Commissione europea sui

rapporti con i parlamenti nazionali consentono di delineare due grandi tendenze consolidate nel corso degli ultimi cinque anni.

La prima è costituita dalla grande varietà dei documenti oggetto dei contributi trasmessi alla Commissione, a testimonianza del fatto che ogni parlamento o camera sceglie, in ragione degli interessi nazionali e del suo approccio verso il processo di integrazione, ambiti differenti di intervento.

Merita al riguardo ricordare che nel 2013 la maggior parte dei documenti della Commissione su cui si sono espressi i parlamenti nazionali è stata oggetto di un massimo di tre pareri; le 15 proposte “più gettonate” della Commissione sono state oggetto di 144 pareri (23% del totale)<sup>372</sup>. Per quanto concerne i settori oggetto di intervento parlamentare; oltre la metà dei pareri trasmessi alla Commissione concerne sei grandi ambiti: giustizia, mercato interno e servizi, mobilità e trasporti, affari interni, salute e consumatori, e comunicazioni.

La seconda tendenza generale consiste nel fatto che i parlamenti nazionali continuano a incentrare il loro dialogo politico con la Commissione sui documenti legislativi mentre soltanto una percentuale limitata dei loro pareri riguarda iniziative prelegislative. Questo approccio riduce in misura non trascurabile le potenzialità dell'intervento parlamentare che, ove fosse concentrato in un fase precoce del processo decisionale europeo, avrebbe maggiore possibilità di incidere nella formazione delle grandi scelte politiche e legislative dell'Unione.

Non sembra pertanto avere prodotto effetti sinora, almeno ai fini del dialogo politico, una importante innovazione posta in essere nel 2013 dalla Commissione, la sistematica segnalazione ai parlamenti nazionali di tutte le consultazioni pubbliche da essa avviate.

---

<sup>372</sup> Le proposte legislative della Commissione su cui sono stati espressi più pareri da parte dei parlamenti nazionali sono quelle relative all'istituzione della Procura europea (20 pareri), alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco (17 pareri), alla pianificazione dello spazio marittimo e alla gestione integrata delle zone costiere (14 pareri), ai servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti (10 pareri), alla modifica della disciplina di Europol (10 pareri).

Nel 2011, 2012 e 2013 i documenti oggetto del maggior numero di osservazioni sono costituiti dalle stesse proposte legislative che hanno prodotto il maggior numero di pareri motivati nel quadro del meccanismo di controllo della sussidiarietà.

Ciò sembra confermare che i parlamenti nazionali intervengono sul merito e sulla sussidiarietà, utilizzando tutti gli strumenti a loro disposizione, soprattutto quando sono in gioco interessi nazionali di particolare rilevanza.

In altri termini, il controllo di sussidiarietà – come meglio si dirà nell'apposito paragrafo – non risponde tanto ad una generica esigenza di salvaguardia della sfera di competenza nazionale rispetto a potenziali invasioni a livello europeo ma è piuttosto uno strumento aggiuntivo per far valere posizioni ed interessi politici sostanziali.

#### *Criticità e prospettive del dialogo politico*

Non appare agevole valutare se il dialogo politico, a fronte della crescita quantitativa, abbia comportato anche una maggiore efficacia ed effettività dell'intervento dei parlamenti nazionali nella formazione della normativa e delle politiche dell'Unione.

Le risposte della Commissione alle pronunce dei parlamenti, di cui si è registrato a partire dal 2012 un complessivo miglioramento in termini di qualità e tempestività, sembrano attestare un crescente interesse della Commissione per il dialogo con i parlamenti nazionali: esse dicono tuttavia poco sul seguito dato alle posizioni dei parlamenti nazionali nel processo decisionale.

Va sottolineato che il modo stesso in cui lo strumento del dialogo politico è stato sinora utilizzato dai parlamenti nazionali rende difficile misurare l'eventuale impatto dei relativi pareri sulla formazione della normativa europea.

Ciò vale soprattutto per la concentrazione dei contributi trasmessi alla Commissione dai parlamenti nazionali su proposte legislative: come già ricordato, l'obiettivo primario della trasmissione dei propri

contributi alla Commissione europea per gran parte delle assemblee non è infatti quello di incidere direttamente sulla posizione delle Istituzioni nel processo decisionale europeo ma piuttosto quello di corroborare la rispettiva posizione nazionale concordata con il governo.

Il dialogo politico potrebbe semmai configurarsi quale mezzo per una influenza diretta sugli orientamenti della Commissione se utilizzato più intensamente nella fase prelegislativa, ad esempio con riferimento a documenti di consultazione o strategia della Commissione stessa (non a caso alcuni parlamenti che hanno un forte raccordo con i rispettivi governi utilizzano il dialogo politico solo nella fase prelegislativa).

La Commissione ha, per parte sua, assunto iniziative volte a rafforzare l'effettività del dialogo politico.

La Commissione Barroso II, dando seguito ad impegni già manifestati in occasione di riunioni interparlamentari sulla materia, si era impegnata dal 2012 ad attuare un dialogo politico rafforzato nell'ambito del semestre europeo per il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche, con particolare riguardo a due passaggi: quello iniziale, in cui i parlamenti nazionali dovrebbero esaminare le priorità individuate nell'analisi annuale della crescita presentata dalla Commissione (al più tardi nel mese di gennaio dell'anno di riferimento) e quello conclusivo, l'adozione delle misure nazionali per l'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese approvate dal Consiglio sulla base dei programmi nazionali di riforma e dei programmi di stabilità e convergenza.

In queste fasi cruciali, la Commissione si è dichiarata pronta a discutere direttamente con i parlamenti nazionali di questioni trasversali o specifiche per Paese.

La Camera si è già avvalsa di questa opportunità sia per il primo dei due momenti, esaminando nel 2011 e nel 2012 l'analisi annuale e svolgendo al riguardo audizioni di Commissari e alti funzionari della Commissione europea sia, con riguardo al secondo momento, mediante l'audizione del Vicepresidente della Commissione Rehn,

nel mese di settembre 2013, presso la Commissione bilancio della Camera.

Anche la nuova Commissione europea, entrata in carica il 1° novembre 2014, sembra orientata ad assumere iniziative volte a dare maggiore effettività al raccordo con i parlamenti nazionali.

Va a questo riguardo segnalato che il Vicepresidente Timmermans, in occasione di una visita al Parlamento italiano il 5 novembre scorso, ha preannunciato l'intenzione di sollecitare i membri della Commissione europea ad intervenire in prima persona presso le Assemblee degli Stati membri quando siano in discussione proposte legislative o altri documenti della Commissione europea che rivestono particolare rilievo.

### **2.3. Il controllo di sussidiarietà**

Nei primi cinque anni di applicazione del meccanismo di allerta precoce, malgrado la già richiamata crescita dei pareri motivati, in due soli casi si è raggiunta la soglia del “cartellino giallo” (adozione di un numero di pareri motivati pari ad almeno un terzo dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali), prevista dal meccanismo di allerta precoce per il controllo di sussidiarietà.

Nel 2012 sono stati espressi 12 pareri motivati, pari a 19 voti, sulla proposta di regolamento della Commissione sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi (c.d. *Monti II*).

Nel 2013 la medesima soglia è stata raggiunta sulla proposta di regolamento relativa alla istituzione della Procura europea, che ha generato 13 pareri motivati<sup>373</sup>.

---

<sup>373</sup> Nel 2013 sono stati inoltre espressi 9 pareri motivati sulla proposta di direttiva che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo e la gestione integrata delle zone costiere, 7 in relazione alla proposta di direttiva sui prodotti del tabacco e alla proposta di regolamento sui servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti.

Questi dati non vanno considerati, come sostenuto da parte della dottrina e persino da alcuni parlamenti, il segno di un utilizzo non efficace delle potenzialità del meccanismo di allerta precoce ma riflettono due scelte di fondo già richiamate in precedenza: la preferenza accordata da gran parte delle assemblee all'intervento sul merito delle scelte politiche e normative dell'Unione e il ricorso al controllo di sussidiarietà quale strumento complementare per far valere l'interesse nazionale.

In questa prospettiva sembra trovare spiegazione il fatto, apparentemente sorprendente, che, a parte il Parlamento svedese, le assemblee che hanno emesso il maggior numero di pareri motivati siano il Parlamento lussemburghese e il Senato francese, più attive delle Camere britanniche e polacche e dei parlamenti dei Paesi scandinavi e dei Paesi bassi, considerati, con qualche approssimazione, meno favorevoli all'esercizio di competenze a livello europeo piuttosto che nazionale.

Questa lettura trova ulteriore conforto negli elementi di valutazione forniti nelle relazioni annuali sulla sussidiarietà e sulla proporzionalità della Commissione europea.

Il primo, già richiamato in precedenza in relazione al dialogo politico, risiede nella estrema varietà delle proposte legislative esaminate ai fini del controllo di sussidiarietà e oggetto dei pareri motivati.

Il secondo, posto in evidenza nelle relazioni annuali dal 2011, attiene alla forte eterogeneità dei pareri motivati, per la forma e per il tipo di osservazioni avanzate per argomentare la violazione del principio di sussidiarietà, che spesso concernono la correttezza della base giuridica o il rispetto della proporzionalità.

Questi elementi sembrano confermare che, al di là delle differenti e più o meno sofisticate metodologie messe in campo da ciascuna assemblea, il meccanismo di allerta precoce non è inteso ad una valutazione giuridicamente rigorosa del rispetto dei principi per l'esercizio delle competenze dell'Unione, ma viene utilizzato in

ragione del contesto politico e dagli interessi nazionali e settoriali in gioco.

Non sorprende pertanto che i parlamenti nazionali abbiano assunto diverse posizioni riguardo all'opportunità di stabilire meccanismi di coordinamento nel corso del periodo di otto settimane al fine di promuovere il raggiungimento delle soglie previste per il cartellino giallo e quello arancione nonché in merito alla necessità di adottare a livello europeo orientamenti volti a precisare il campo di applicazione del controllo della sussidiarietà e i relativi criteri. Significativo in questo senso è il fatto che in seno alla COSAC soltanto la metà dei parlamenti nazionali si sia espressa favorevolmente al riguardo.

Alla luce di queste tendenze sembra sinora neutralizzato il rischio che il controllo di sussidiarietà possa essere utilizzato quale strumento di blocco dell'azione legislativa europea, a disposizione dei parlamenti dei Paesi meno aperti ad un approfondimento del processo di integrazione e che addirittura rivendicano la rinazionalizzazione di competenze.

## **2.4. Dialogo con il Parlamento europeo**

Nel corso della 7a legislatura europea si è progressivamente consolidato il raccordo tra singoli parlamenti nazionali e Parlamento europeo nell'ambito dell'esame di progetti di atti legislativi ed altri documenti dell'Unione europea.

I pareri motivati adottati dai singoli parlamenti nazionali e i "contributi" - ovvero i documenti che riguardano le previsioni sostanziali dei progetti di atti dell'UE o che non soddisfano le condizioni per essere qualificati come pareri motivati o che sono adottati in relazione ad atti che non ricadono nell'ambito di applicazione del Protocollo n. 2 – sono infatti trasmessi, oltre che alla Commissione, anche al Parlamento.

*Sulla base dell'Approccio comune per il trattamento a livello di Commissioni dei pareri motivati e degli altri contributi trasmessi dai Parlamenti*

*nazionali*, adottato dalla Conferenza dei Presidenti di Commissione del Parlamento europeo nel dicembre 2010:

- i pareri motivati sono assegnati alle Commissioni competenti e alla Commissione giuridica, tradotti nelle lingue ufficiali dell'UE, resi disponibili nell'ambito del fascicolo cartaceo e informatico della seduta, distribuiti a tutti i membri delle Commissioni competenti; queste ultime non procedono alla votazione finale prima della scadenza del termine di otto settimane previsto all'articolo 6 del Protocollo 2 e richiamano i pareri motivati nelle premesse dei progetti di risoluzione che predispongono per la seduta plenaria;
- i contributi sono invece trasmessi per *e-mail* alle Commissioni competenti, della loro presentazione sono informati il Presidente e il relatore e, soltanto su richiesta di questi ultimi, i contributi sono tradotti nelle lingue ufficiali dell'UE.

Pure a fronte del sopra evidenziato incremento del numero di contributi trasmessi e del numero di Parlamenti che partecipano al dialogo politico, la conoscibilità dei contributi nelle singole Commissioni parlamentari è stata finora ostacolata sia dal dato linguistico (traduzione solo su richiesta) sia dalla mancata formale inclusione di tale categoria di atti nell'ambito dei documenti di seduta delle Commissioni parlamentari.

Nella XVI legislatura, la Presidenza della Camera ha affrontato l'argomento dell'asimmetria tra l'impegno profuso dalle singole Camere nell'adozione dei contributi e il loro limitato impatto sui lavori degli organi del Parlamento europeo in una lettera inviata al Presidente del Parlamento europeo il 5 aprile 2012. Il Presidente Fini ha richiamato la prassi consolidata della Commissione europea di inviare nell'ambito del cosiddetto "dialogo politico" un documento di risposta nel quale si forniscono chiarimenti sulle osservazioni avanzate dai Parlamenti nazionali e ha sottolineato la necessità di realizzare un raccordo più stretto anche con il Parlamento europeo sul contenuto delle proposte legislative dell'UE, valorizzando i pareri e le opinioni espresse da questi ultimi nell'ambito dell'esame di proposte di atti normativi e di documenti dell'UE. A tal fine il Presidente Fini ha proposto che le relazioni preparate sui singoli atti dalle Commissioni del Parlamento europeo in vista della seduta plenaria

tengano conto, sia pure sinteticamente, dei rilievi e delle osservazioni anche attinenti a profili di merito.

Nella sua lettera di risposta del 19 aprile 2012, il Presidente del Parlamento europeo ha preannunciato l'adozione di misure finalizzate a rendere più visibili e accessibili i contributi dei parlamenti nazionali, in particolare attraverso:

- l'informazione e l'aggiornamento mensile a tutti i parlamentari europei circa l'esistenza di contributi;
- l'inserimento sul sito internet del Parlamento europeo della banca dati, attualmente su intranet, dei documenti trasmessi dai parlamenti nazionali, al fine di rendere disponibili i medesimi documenti anche ad attori esterni e agli stessi Parlamenti nazionali.

Attualmente, il Parlamento europeo sta procedendo alla trasmissione mensile ai deputati europei della lista dei documenti trasmessi dai Parlamenti nazionali, ha reso disponibile ai parlamenti nazionali la banca dati e sono in corso le procedure amministrative per l'inserimento della stessa su internet. Con la medesima finalità di agevolare la disponibilità dei documenti trasmessi dai Parlamenti nazionali, la lista dei contributi e dei pareri motivati è disponibile anche nelle pagine intranet delle singole Commissioni parlamentari (*e-Committee*).

Le iniziative adottate o in corso di adozione al Parlamento europeo rappresentano un primo passo di un percorso verso un'effettiva utilizzabilità dei medesimi documenti nell'ambito dell'attività istruttoria delle Commissioni parlamentari. Tale percorso potrebbe essere ulteriormente agevolato, da un lato, dall'invio da parte degli stessi Parlamenti nazionali della traduzione di cortesia dei documenti adottati, dall'altro da iniziative volte a rendere disponibili agli organi del Parlamento europeo informazioni, sia pure in forma sintetica, oltre che sull'esistenza anche sul merito dei documenti trasmessi.

Si segnala infine lo sviluppo di nuove forme di dialogo legislativo tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali, attraverso l'organizzazione di incontri interparlamentari più mirati su specifici dossier legislativi in corso di esame e attraverso una più frequente

partecipazione dei parlamenti nazionali a sedute ordinarie delle Commissioni del Parlamento europeo.

In tal senso, a titolo puramente esemplificativo, si può citare la riunione interparlamentare organizzata nel giugno 2013 dalle Commissioni LIBE e Giuridica sul programma di Stoccolma. L'incontro si è in particolare concentrato sulla proposta di regolamento su Europol (COM(2013)173) e si è svolto subito prima della presentazione della proposta di relazione presso la Commissione LIBE e durante il termine di 8 settimane per il controllo di sussidiarietà da parte dei Parlamenti nazionali. A seguito dell'incontro, nel quale si è specialmente dibattuto della tematica del controllo parlamentare sull'attività di Europol, i parlamenti nazionali sono stati invitati a trasmettere i loro contributi al relatore e, successivamente, a prendere attivamente parte alla seduta della Commissione LIBE dedicata alla discussione degli emendamenti.



## **CAPITOLO VI**

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

*(a cura del Servizio Biblioteca - Osservatorio sulla legislazione straniera)*



## Premessa

### Finalità e metodo di formazione

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 2013 forniscono un aggiornamento dei dati riportati nel capitolo VI delle precedenti edizioni del "*Rapporto sullo stato della legislazione*".

I dati relativi alla produzione legislativa registrata nel 2013 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 segue la classificazione dei diversi provvedimenti legislativi sia secondo tipologie proprie di ciascun paese sia in base alle seguenti categorie descrittive, già 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 incidono su più settori con un provvedimento di ampia portata;
- **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 ed alle eventuali riforme costituzionali e istituzionali approvate o in corso di esame. 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.

## INTRODUZIONE

I dati quantitativi sulla produzione legislativa rilevati per il 2013 nei quattro Paesi presi in esame hanno registrato un incremento, più o meno consistente a seconda dei casi, rispetto all'anno precedente.

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

Paese	Leggi approvate nel 2013	Leggi approvate nel 2012
<b>Francia</b>	<b>84</b>	<b>82</b>
<b>Germania</b>	<b>178</b>	<b>128</b>
<b>Regno Unito</b>	<b>40</b>	<b>25</b>
<b>Spagna</b>	<b>36</b>	<b>25</b>

Rispetto agli anni precedenti, si confermano anche per tutti i Paesi esaminati i dati riferiti all'iniziativa legislativa che risultano più strettamente connessi all'articolazione dei rapporti fra Governo e Parlamento propria della rispettiva forma di governo.

Per il 2013, 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 o altra (*)	
	2013	2012	2013	2012	2013	2012
<b>Francia</b>	<b>79%</b>	<b>73%</b>	<b>21%</b>	<b>27%</b>	-	-
<b>Germania (**)</b>	<b>70,6%</b>	<b>78,5%</b>	<b>26,5%</b>	<b>19%</b>	<b>2,9%</b>	<b>2,5%</b>
<b>Regno Unito</b>	<b>72,7%</b>	<b>82,6%</b>	<b>27,3%</b>	<b>17,4%</b>	-	-
<b>Spagna (***)</b>	<b>95,1%</b>	<b>100%</b>	<b>1,6%</b>	<b>0%</b>	<b>3,3%</b>	<b>0%</b>

(\*) La categoria dell'iniziativa mista si riferisce alla legislazione federale tedesca e riguarda i 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, mentre la categoria dell'iniziativa "altra", distinta dalla governativa e parlamentare, è riferita alla legislazione spagnola ed è costituita dai provvedimenti derivanti da proposte presentate dalle Regioni (*Comunidades Autónomas*) o dovute all'iniziativa popolare.

(\*\*) Dati ufficiali per legislatura (XVII, 2009-2013).

(\*\*\*) Dati ufficiali per legislatura (X, 2011-).

Ad integrazione di questi dati di carattere quantitativo, la classificazione dei diversi provvedimenti legislativi approvati in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna consente di formulare alcune valutazioni generali in ordine alle tipologie di intervento legislativo 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 2013 in ciascuno dei paesi considerati sono i seguenti<sup>374</sup>:

	Francia		Germania		Regno Unito		Spagna	
	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012
Istituzionali	4%	13%	10,4%	17,2%	43%	40%	22%	25%
Settoriali	50%	30%	9,6%	9,4%	54%	45%	41%	33%
Intersettoriali	9%	11%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Microsettoriali	37%	43%	49%	25%	0%	15%	37%	33%
Manutenzione Normativa	0%	3%	31%	48,4%	3%	0%	0%	8%

L'analisi dei principali settori d'intervento legislativo, contenuta nei paragrafi dedicati ai singoli paesi, rispecchia specifiche priorità politiche individuate in ciascun ordinamento, rispetto alle quali tuttavia si ravvisano anche elementi comuni dovuti alla circolazione fra i diversi paesi europei di problematiche politico-legislative ricorrenti. I settori maggiormente oggetto d'intervento nel 2013 da parte dei vari Parlamenti nazionali sono quelli relativi alle **istituzioni**, ai **diritti civili**, alla **giustizia**, alla **difesa**, all'**economia e finanza pubblica**, alle **politiche del lavoro e della sicurezza sociale**. La produzione legislativa ha tuttavia interessato, in modo significativo, anche altri ambiti, quali l'**ambiente**, l'**istruzione** e la **sanità**. La presente nota non considera, invece, i provvedimenti,

<sup>374</sup> 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).

pur rilevanti, che hanno caratterizzato l'intervento del legislatore di un singolo paese (ad esempio, le **tre leggi tedesche sul diritto d'autore** e le **due francesi in materia di radiotelevisione pubblica**), per i quali si rimanda ai capitoli relativi ai singoli paesi.

## 1. Istituzioni, pubblica amministrazione e governo locale

In **Francia**, al fine di prevenire forme di **conflitto di interessi** ed assicurare la trasparenza della vita pubblica (all'indomani dello scandalo Cahuzac), il legislatore ha approvato nel 2013 due leggi - una organica e una ordinaria - di disciplina della materia. Oltre a definire il concetto di "conflitto d'interessi", la legge, tra le varie disposizioni, stabilisce che nella presentazione della "dichiarazione d'interessi" - cui sono vincolate tutta una serie di cariche istituzionali - il soggetto debba indicare gli interessi di cui è portatore al momento della nomina o elezione e gli interessi di cui è stato portatore nei cinque anni precedenti. La legge dispone inoltre l'istituzione di una nuova autorità amministrativa indipendente (in sostituzione del precedente organismo), che ha il compito di ricevere le dichiarazioni sopra richiamate.

Proseguendo nel solco dell'attuazione della riforma costituzionale del 2008, sono state varate due leggi in applicazione del nuovo art. 11 della Costituzione. Con la prima sono state disposte le modalità di presentazione della **proposta di legge di iniziativa "parlamentare-popolare"**, il controllo del Consiglio costituzionale sul loro rispetto e alcune norme sulla procedura referendaria; con la seconda sono state apportate le necessarie modifiche al Codice elettorale al fine di attuare il nuovo testo dell'art. 11 Cost. così riformato, introducendo in particolare un capitolo sul **finanziamento delle azioni di supporto o ostacolo** alla raccolta delle manifestazioni di sostegno a detta tipologia di proposta di legge.

Sempre sul versante istituzionale, il legislatore, in vista delle elezioni europee del 2014, ha poi approvato una modifica alla legge

sull'**elezione dei rappresentanti francesi al Parlamento europeo**, che sopprime l'obbligo di presentare l'attestazione di eleggibilità nel paese di origine, rilasciata dalle autorità nazionali competenti, con quello di una semplice dichiarazione del candidato di non essere decaduto dal diritto di essere eletto alle elezioni europee nel suo Stato di origine.

Nel quadro delle misure di completamento della riforma delle collettività territoriali, si inserisce la legge che istituisce un nuovo organismo cui è attribuito il compito di **controllare e valutare gli effetti sulle politiche pubbliche locali** di tutte le norme applicabili, o suscettibili di essere applicate, alle collettività territoriali e ai loro enti pubblici.

Nel processo di modernizzazione dell'azione pubblica si iscrive invece un altro provvedimento con cui il Parlamento ha delegato il Governo ad adottare un **"Codice delle relazioni tra il pubblico e le amministrazioni"**. Il Codice riunirà tutte le regole di procedura amministrativa non contenziosa, riguardanti le relazioni tra cittadini e pubblica amministrazione, oggi difficilmente accessibili perché disperse in testi diversi o di origine giurisprudenziale.

Per la **Germania** il provvedimento legislativo di maggiore rilievo nell'area istituzionale è costituito da un'importante **modifica della normativa elettorale federale** approvata dal *Bundestag* per ottemperare alle indicazioni della Corte costituzionale federale, che con una **sentenza del luglio 2012** aveva dichiarato nulle le disposizioni sulla procedura di assegnazione dei seggi contenute nell'art. 6 della Legge elettorale federale, come emendato nel novembre 2011. La modifica prevede che, in una prima fase della ripartizione dei seggi, questi vengano attribuiti alle liste regionali dei partiti secondo la popolazione di ciascun *Land*. Per compensare l'effetto dei mandati in eccedenza, il modello prevede poi una seconda fase in cui i partiti senza seggi in soprannumero possano essere rappresentati da un numero maggiore di deputati, in modo da riprodurre la composizione del Parlamento risultante dai secondi voti.

Sempre in ambito elettorale, ed anche in questo caso a seguito di una pronuncia della Corte costituzionale federale che nel luglio 2012 aveva dichiarato incostituzionale una disposizione della legge elettorale che consentiva ai residenti all'estero di poter votare alle elezioni per il rinnovo del *Bundestag* qualora avessero trascorso in Germania almeno tre mesi consecutivi dal 23 maggio 1949 (data della proclamazione della Repubblica federale tedesca e della Legge fondamentale), il legislatore tedesco è intervenuto stabilendo che ai **tedeschi residenti all'estero** è riconosciuto il **diritto elettorale attivo** se dopo il compimento del quattordicesimo anno di età hanno vissuto in Germania ininterrottamente per un periodo di almeno tre mesi e dalla loro partenza non siano trascorsi più di 25 anni, oppure se per altri motivi, personalmente e direttamente, pur vivendo altrove, “abbiano acquisito una diretta e personale familiarità con le vicende politiche della Repubblica federale tedesca e ne siano interessati”.

Ancora in materia elettorale si segnala la **riduzione da 99 a 96 del numero di deputati tedeschi da eleggere al Parlamento europeo**. In sostituzione della clausola di sbarramento del 5%, dichiarata costituzionalmente incompatibile dalla Corte costituzionale nel novembre 2011, è stato inoltre introdotto uno **sbarramento del 3%** (anche tale soglia è stata peraltro dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale tedesca con sentenza del febbraio 2014).

Sulla **collaborazione tra Governo federale e *Bundestag* negli affari dell'Unione europea**, è stata data attuazione alla sentenza della Corte costituzionale federale del giugno 2012 che ha ulteriormente precisato la portata degli **obblighi di informazione** posti sul Governo federale con riguardo sia agli atti e ai procedimenti su cui il *Bundestag* ha diritto di essere informato, sia ai vincoli procedurali ricavabili dalle norme costituzionali.

Ad integrazione delle regole costituzionali sul debito pubblico e delle norme istitutive del Consiglio di stabilità, volte a garantire la sostenibilità a lungo termine del bilancio della Federazione e dei

bilanci dei *Länder*, è stata approvata la **legge sulla attuazione a livello nazionale del c.d. *Fiscal Compact*** del 15 luglio 2013: il limite massimo ammissibile per il *deficit* strutturale pubblico (della Federazione, dei *Länder*, dei comuni e delle assicurazioni sociali) viene espressamente fissato allo **0,5% del Prodotto interno lordo nominale**, in conformità alle indicazioni del *Fiscal Compact* e del Patto sulla stabilità e la crescita.

Per il **Regno Unito** va segnalata la nuova disciplina dell'**iscrizione negli elenchi elettorali** introdotta al fine di prevenire e limitare il fenomeno dei brogli. A tale scopo è previsto un nuovo sistema di registrazione degli elettori, che, a partire dalle elezioni del 2015 e sostituendo i precedenti elenchi, dovrebbe raccogliere, in sostituzione dei precedenti elenchi, le iscrizioni individuali dei titolari del diritto di elettorato attivo.

E' stata poi promulgata una legge che modifica la disciplina della **successione dinastica** al trono. Il testo dispone che la Corona passi ai discendenti in ordine di nascita e indipendentemente dal sesso, superando così la regola di origine feudale della primogenitura maschile. La legge abroga inoltre il divieto per il Sovrano - risalente al XVII secolo - di contrarre matrimonio con una persona di religione cattolica, pena la perdita della Corona o l'esclusione dalla successione dinastica.

Il legislatore ha infine riformato la disciplina dell'organizzazione dei **servizi di sicurezza** e del **controllo parlamentare sulle attività di *intelligence***. Le disposizioni di legge istituiscono il nuovo *Intelligence and Security Committee of Parliament* (ISC) in luogo del precedente organismo introdotto con la normativa del 1994. L'ambito di competenza del nuovo ISC viene esteso al fine di includere la supervisione sull'intero complesso delle attività di *intelligence* poste in essere sotto la responsabilità dell'Esecutivo. Il provvedimento contiene anche misure dedicate alla cosiddetta **"segretezza" dei procedimenti giurisdizionali**, con restrizioni all'accessibilità di determinati elementi probatori.

Anche in **Spagna**, analogamente a quanto avvenuto in Francia, è stata promulgata una legge con tre obiettivi enunciati già nel titolo stesso del provvedimento: incrementare e rafforzare la **trasparenza nell'attività pubblica**, mediante obblighi di pubblicità attiva per le amministrazioni e gli enti pubblici; riconoscere e garantire l'**accesso all'informazione**, regolandola come un diritto di ampio ambito soggettivo e oggettivo; stabilire gli obblighi del **buon governo** che devono soddisfare i responsabili pubblici, così come le conseguenze giuridiche derivanti dall'inosservanza di tali obblighi, ponendo un'esigenza di responsabilità per tutti coloro che svolgono attività di rilevanza pubblica. Inoltre, sempre sul modello francese, ai principi generali stabiliti dalla legge si accompagnano dei principi di azione, tra i quali merita senz'altro una menzione lo svolgimento delle proprie attività nel pieno rispetto delle norme in materia di **incompatibilità e conflitti di interesse**.

Un altro provvedimento di rilievo è rappresentato dalla legge in materia di **razionalizzazione e sostenibilità dell'amministrazione locale**, che, riformando la legge del 1985 sul governo locale, mira a conseguire alcuni obiettivi, tra i quali una più rigorosa determinazione dei confini delle competenze delle amministrazioni locali, distinte da quelle statali e delle Comunità autonome, al fine di evitare duplicità e interferenze, un'applicazione effettiva del principio "un'amministrazione una competenza" e una razionalizzazione della struttura organizzativa dell'amministrazione locale al fine di garantire un controllo finanziario e di bilancio più rigoroso.

## 2. Diritti civili

Nel campo dei diritti civili il 2013 ha visto l'approvazione di due importanti provvedimenti in Francia e nel Regno Unito in tema di **matrimoni omosessuali**.

In **Francia**, dopo un grande dibattito nell'opinione pubblica ed un acceso confronto anche in sede parlamentare, è stata varata nel maggio 2013 una legge che ha introdotto nell'ordinamento interno la possibilità del matrimonio tra omosessuali. Il testo legislativo stabilisce in particolare che **“il matrimonio è contratto da persone di sesso differente o dello stesso sesso”** e reca disposizioni specifiche in caso di matrimonio tra un cittadino francese ed una persona di nazionalità diversa. La legge introduce inoltre la possibilità per i coniugi omosessuali di **accedere all'istituto dell'adozione** e contiene altresì norme riguardanti il **“cognome di famiglia”**, che può essere scelto dai coniugi omosessuali o dato ad un eventuale figlio adottivo.

Nel **Regno Unito** la legge in materia di matrimonio tra persone dello stesso sesso, preceduta da un'ampia consultazione pubblica promossa dal Governo, ha esteso la possibilità di contrarre matrimonio alle persone dello stesso sesso, le quali potevano prima costituire solamente una *civil partnership*, riconosciuta per legge da circa un decennio. L'unione matrimoniale così può essere celebrata in forma civile, oppure religiosa nei casi in cui ne sia ammessa la celebrazione da parte delle Chiese esistenti nel Regno Unito. La legge disciplina inoltre ulteriori profili, tra cui la validità del matrimonio precedentemente contratto a fronte dell'intervenuto cambiamento di sesso di uno dei coniugi e la possibilità di convertire in rapporto matrimoniale l'unione civile già costituita in applicazione della legge sulla *civil partnership* del 2004.

Con riferimento ai **diritti della persona**, si segnalano anche altri interventi legislativi, di più circoscritta portata applicativa, che hanno riguardato, tra l'altro, l'abrogazione delle disposizioni che prevedevano, in caso di sopravvenuta malattia mentale, la decadenza dal mandato dei membri del Parlamento, dei componenti delle giurie e dei dirigenti di società commerciali.

### 3. Diritto penale e giustizia

In **Francia**, nel settore della giustizia, il legislatore ha varato un provvedimento con cui ha inteso riformare i **rapporti tra il Ministro della giustizia e i pubblici ministeri**, rafforzando l'**indipendenza della magistratura inquirente**. La legge vieta innanzitutto al Ministro l'invio ai pubblici ministeri di istruzioni per la trattazione di casi singoli, stabilendo che il Ministro sia responsabile dell'attuazione della politica penale del Governo, della quale può precisare solo gli indirizzi principali mediante istruzioni generali. Il provvedimento riconosce poi ai Procuratori della Repubblica il pieno esercizio dell'azione penale, sulla base delle istruzioni generali del Ministro della giustizia, eventualmente adattate alla circoscrizione regionale di competenza dai Procuratori generali presso le Corti di appello.

Un'altra legge ha recepito nel diritto penale francese alcuni atti dell'Unione europea relativi, in particolare, alla prevenzione del **traffico degli esseri umani**, alla lotta contro gli **abusi sui minori e la pedopornografia**, al rafforzamento di **Eurojust** contro le forme gravi di criminalità ed all'applicazione del principio del **reciproco riconoscimento delle sentenze** che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale ai fini della loro esecuzione nell'UE. Il testo traspone, infine, nell'ordinamento interno alcuni protocolli e convenzioni internazionali, tra i quali la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la **lotta contro la violenza sulle donne e la violenza domestica**.

Mediante legge organica è stata poi istituita, presso il Tribunale ordinario competente in materia civile di Parigi, la figura del "Procuratore della Repubblica finanziario", il quale eserciterà, per un massimo di sette anni, una competenza concorrente a livello nazionale per l'azione penale nei confronti dei responsabili di determinati reati, come la frode fiscale, la corruzione e il traffico di influenze illecite, qualora essi presentino un certo grado di complessità. Con un ulteriore (e contemporaneo) atto legislativo,

questa volta di natura ordinaria, sono state introdotte nuove norme per potenziare la lotta alla frode fiscale, prevedendo pene più pesanti in materia e rafforzando i poteri dell'amministrazione fiscale e delle dogane per reprimere tale reato; tra le varie misure previste, il provvedimento istituisce anche un sistema di protezione nei confronti dei testimoni che segnalano alle autorità giudiziarie una determinata persona ritenuta responsabile dei reati in oggetto.

In **Germania** è stata varata una legge che promuove l'utilizzo della videoconferenza nei procedimenti giudiziari e amministrativi, che amplia la possibilità di ascoltare testimoni, periti e interpreti mediante una trasmissione audiovisiva, con l'obiettivo dichiarato di ridurre sia le spese di viaggio per coloro la cui presenza fisica in tribunale non è strettamente necessaria, sia i tempi di svolgimento dei processi.

Nel **Regno Unito** un provvedimento di rilievo in ambito penale è costituito dalla nuova legge sulla diffamazione, che innova la disciplina in materia sotto molteplici profili, tra cui la soglia di rilevanza del fatto lesivo e la verità quale causa di giustificazione. In base al testo approvato, il carattere diffamatorio di una pubblicazione sussiste se da essa sia derivata, o possa derivare, una grave lesione alla reputazione personale del ricorrente, oppure un danno economico ove la parte lesa sia una persona giuridica. Alcune disposizioni riguardano in particolare le comunicazioni *on-line*, la cui natura diffamatoria implica la responsabilità del gestore del sito Internet attraverso cui sono diffuse, in presenza di determinate condizioni: quando non sia possibile identificare l'autore dei contenuti diffamatori diffusi attraverso il sito Internet o quando il gestore non abbia risposto nei termini alla notifica inviategli dal soggetto leso.

Nel settore della giustizia il Parlamento di Westminster ha varato una nuova legge che contiene, da un lato, misure di lotta al crimine, dall'altro importanti disposizioni in materia di organizzazione giudiziaria. Sul primo versante il provvedimento istituisce una nuova agenzia indipendente, dotata di rilevanti poteri investigativi ed

operativi, al fine di contrastare più efficacemente la criminalità che interessa vari fronti: da quella organizzata a quella giovanile, dalla lotta all'immigrazione clandestina alla repressione di reati di cui siano vittime i minori, anche in relazione all'utilizzazione di Internet. Sull'altro versante la legge persegue una razionalizzazione del sistema giudiziario, operando una diversa articolazione territoriale dei tribunali competenti in materia civile, innovando i criteri che presiedono alle nomine degli uffici giudiziari e modificando le regole di designazione degli uffici direttivi e del personale della Corte Suprema del Regno Unito.

In **Spagna** si segnala la legge organica di modifica della normativa relativa al Consiglio generale del potere giudiziario. L'aspetto più significativo della riforma riguarda l'elezione dei membri del Consiglio generale, la cui scelta deve avvenire esclusivamente in conformità a criteri di merito e capacità dei candidati. La nuova normativa mantiene la loro elezione da parte del Parlamento, prevedendo che qualsiasi giudice o magistrato in servizio attivo nella carriera giudiziaria possa presentare domanda per essere eletto membro del Consiglio, se sostenuto da venticinque membri della carriera giudiziaria in servizio attivo o da un'associazione giudiziaria.

#### **4. Difesa e sicurezza nazionale**

In **Francia** il legislatore ha adottato, in materia di difesa, la nuova legge di programmazione militare (LPM) 2014-2019, che delinea gli obiettivi dello Stato in materia di difesa e gli stanziamenti necessari per realizzarli nell'arco temporale indicato. Il testo legislativo individua per il quinquennio considerato i tre obiettivi prioritari della strategia di difesa francese: la protezione del territorio e della popolazione; la dissuasione nucleare; l'intervento militare all'estero (in teatri di guerra o in Stati con elevata instabilità istituzionale e politica). La LPM prevede il taglio di oltre 33.000 unità del personale del Ministero della difesa e specifica che l'impegno di

spesa dello Stato sarà di circa 190 miliardi di euro correnti. Il provvedimento dispone inoltre un rafforzamento della *governance* dei servizi di informazione e sicurezza e del controllo parlamentare sulle attività del Governo in materia e annuncia un potenziamento degli strumenti per la *cyberdefence*.

In **Germania** la legge sull'impiego delle forze armate all'estero ha istituito una giurisdizione unitaria, con sede in Baviera, per i reati commessi dai militari tedeschi impegnati in missioni internazionali, al fine di garantire l'esercizio di un'azione penale rapida ed efficace. Una norma della legge penale militare stabilisce, infatti, l'applicazione della normativa penale tedesca, indipendentemente dal luogo del reato, anche ai crimini commessi da soldati in missione in paesi stranieri.

Inoltre, con una modifica della legge sullo *status* giuridico dei soldati, sono state inserite nuove disposizioni relative al servizio militare volontario, istituito contestualmente all'abolizione della leva obbligatoria nel 2011. Il servizio militare volontario, considerato un impegno di particolare valore civico, è ora svolto da uomini e donne per una durata minima di sei mesi e una massima di 23 mesi complessivi, e per il loro invio in missioni all'estero è richiesta un'apposita dichiarazione d'impegno volontaria.

## 5. Economia e finanza pubblica

In **Francia**, sul versante economico-finanziario il legislatore ha adottato nel corso del 2013 alcuni provvedimenti, tutti d'iniziativa governativa, volti principalmente a fronteggiare l'aumento del *deficit* pubblico, che ha subito un incremento superiore alle previsioni. La manovra economica fissata dall'iniziale *loi de finances* per il 2013, approvata nel dicembre 2012, aveva individuato tre settori di intervento prioritario cui indirizzare la spesa pubblica: il settore dell'istruzione; quello del lavoro; quello della giustizia. Nonostante il cattivo andamento dell'economia nel corso del 2013, il Governo Ayrault non ha ritenuto di presentare ripetute manovre correttive

nel corso dell'anno, concentrando la variazione degli interventi di spesa in un'unica manovra correttiva approvata a dicembre 2013, che ha disposto, tra l'altro, una serie di agevolazioni fiscali per le PMI e alcune misure di semplificazione per facilitare il rapporto dell'amministrazione fiscale con le imprese.

Successivamente, la legge finanziaria per il 2014 ha previsto in particolare 15 miliardi di euro di risparmi sul fronte della spesa pubblica ed alcune misure fiscali volte a migliorare il potere di acquisto dei cittadini e a sostenere le imprese per favorire la ripresa della crescita economica.

Con riferimento agli interventi normativi in specifici settori dell'economia, si segnala la riforma strutturale del sistema bancario e finanziario, che stabilisce in primo luogo la separazione delle operazioni speculative delle banche dalle loro attività d'investimento. La legge, inoltre, rafforza i poteri delle autorità di supervisione in materia bancaria e finanziaria e prevede l'istituzione dell'“Alto Consiglio della stabilità finanziaria” cui è attribuito il compito di vigilare sui rischi sistemici nel settore e sul verificarsi delle cosiddette “bolle speculative”. Il provvedimento dispone, infine, un rafforzamento del contrasto ai paradisi fiscali e al riciclaggio dei capitali provenienti da attività illecite, nonché dei poteri delle commissioni d'inchiesta parlamentari in materia di controllo del settore finanziario.

Il legislatore ha anche recepito nell'ordinamento interno tre direttive dell'Unione europea di forte impatto sul futuro dell'economia nazionale: la direttiva 2009/110/CE sulla moneta elettronica; la direttiva 2010/78/UE sulle competenze delle autorità europee di supervisione sulle banche, le assicurazioni e i mercati finanziari; la direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro il ritardo nei pagamenti nelle transazioni commerciali.

In **Germania**, l'unico provvedimento di rilievo nell'area considerata è rappresentato dalla legge con cui è stata data attuazione al *Fiscal Compact*, di cui si è dato conto nel paragrafo relativo agli interventi nel settore istituzionale.

Nel **Regno Unito** va segnalata l'importante riforma della regolazione dei servizi finanziari, le cui linee di fondo sono complessivamente orientate all'obiettivo di ridurre la complessità strutturale dei gruppi bancari e di introdurre la separazione tra le attività di investimento, che implicano un più elevato grado di rischio e una maggiore esposizione alle turbolenze del sistema finanziario globale, e quelle di raccolta di cui tipicamente si avvalgono i risparmiatori e le piccole e medie imprese. La legge, per altro verso, conferisce alla *Bank of England* strumenti preordinati a perseguire la stabilità dei gruppi bancari, in coerenza con gli indirizzi dell'Unione Europea.

In **Spagna** un decreto-legge ha previsto misure urgenti contro la morosità delle amministrazioni pubbliche e di sostegno agli enti locali con problemi finanziari, in modo da consentire alle amministrazioni di far fronte ai pagamenti ai fornitori, sostenendo al tempo stesso la liquidità di quei comuni che si trovano in situazioni di particolare difficoltà.

Sulla stessa scia è stata approvata, circa sei mesi dopo il suddetto decreto, una legge organica in materia di controllo del debito commerciale del settore pubblico. In particolare viene ampliato il concetto di sostenibilità finanziaria, in cui è incluso il controllo del debito commerciale, stabilendo che vi è sostenibilità del debito quando il periodo medio di pagamento non supera il limite massimo di 30 giorni previsto dalla normativa in materia.

Sempre con legge organica è stata poi istituita l'Autorità indipendente di responsabilità fiscale, un ente di diritto pubblico dotato di personalità giuridica propria, il cui compito è di attivare un controllo più efficace sul rispetto degli obiettivi di stabilità di bilancio e di contenimento del debito pubblico sanciti dall'art. 135 della Costituzione spagnola. L'Autorità è diretta e rappresentata da un Presidente, nominato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle finanze e scelto tra persone di riconosciuto prestigio ed esperienza minima di dieci anni di esercizio professionale in

materie di analisi di bilancio, economica e finanziaria del settore pubblico.

Infine il Parlamento spagnolo ha varato una legge nel campo delle casse di risparmio e delle fondazioni bancarie. La nuova disciplina, che raccoglie in un testo unico la normativa delle casse di risparmio, stabilisce per queste ultime un nuovo regime giuridico, definendole enti creditizi con carattere di fondazione e finalità sociale, la cui attività finanziaria si orienta principalmente alla raccolta di fondi rimborsabili e alla prestazione di servizi bancari per clienti individuali e piccole e medie imprese. La legge definisce inoltre la fondazione bancaria come quella che mantiene una partecipazione in un ente di credito pari almeno al 10% del capitale.

## 6. Lavoro e politiche sociali

In **Francia** il Governo Ayrault ha promosso nel 2013 due importanti provvedimenti, volti a favorire l'occupazione giovanile, ridurre il cosiddetto "lavoro precario" e migliorare i meccanismi per la conservazione del posto di lavoro.

Con il primo provvedimento è stato istituito il cosiddetto "**contratto di generazione**", che mira al raggiungimento di tre obiettivi: favorire l'assunzione dei giovani con contratti a tempo indeterminato; garantire la conservazione del posto di lavoro ai lavoratori più anziani; assicurare la trasmissione intergenerazionale dei saperi e delle competenze. Il "*contrat de génération*", la cui concreta attuazione è commisurata alla dimensione delle imprese, riguarda i giovani con meno di 26 anni e i lavoratori "anziani" con più di 57 anni.

La seconda legge, promossa dal Governo sulla base dei risultati della "Grande conferenza sociale" del luglio 2012 e dell'"Accordo nazionale interprofessionale" del gennaio 2013, mira invece a favorire la **formazione continua dei lavoratori**, a **contrastare la precarizzazione del lavoro**, a migliorare la capacità di assunzione delle imprese e a facilitare il **mantenimento del posto di lavoro** e

delle garanzie sanitarie e previdenziali dei lavoratori. Una particolare novità è costituita dall'introduzione del cosiddetto “**conto personale di formazione**”, uno strumento in base al quale ogni persona, dal momento in cui entra nel mercato del lavoro, dispone di un conto in ore, attivato dall'interessato per un'esperienza di formazione e trasferibile in caso di perdita o cambiamento del lavoro. Altra misura di rilievo è rappresentata dalle agevolazioni fiscali previste per le imprese che assumono dipendenti con contratti a tempo indeterminato o che favoriscono il passaggio da un contratto a tempo determinato ad uno a tempo indeterminato.

Sul versante delle **politiche sociali** va menzionata l'**annuale legge di finanziamento della sicurezza sociale** (LFSS 2014), che stabilisce in particolare una riduzione del *deficit* soprattutto nel settore riguardante l'assistenza degli anziani. La LFSS 2014 costituisce la prima tappa della nuova strategia nazionale in materia di sanità che prevede in particolare tra i suoi obiettivi: il rafforzamento delle cure di “primo soccorso”; la riforma del finanziamento degli istituti sanitari; una nuova strategia di sostegno agli investimenti degli istituti sanitari; il miglioramento dell'accesso alle cure, favorendo la generalizzazione dell'assistenza sanitaria complementare.

Sul medesimo versante si segnala inoltre la legge in materia di **edilizia residenziale pubblica**. Con tale provvedimento il legislatore ha inteso agevolare la vendita di beni immobiliari del “*domaine privé*” delle persone pubbliche ad un prezzo inferiore a quello di mercato, al fine di facilitare la costruzione di alloggi di edilizia residenziale pubblica.

In **Germania** è stata approvata la legge sul **congedo per l'assistenza familiare e sul pensionamento più flessibile per i dipendenti dello Stato**. La possibilità di usufruire di un congedo per assistere i propri familiari, già in vigore dal 1° gennaio 2012 per i lavoratori dipendenti del settore privato e per gli impiegati statali a contratto, è ora estesa anche ai funzionari e dipendenti dello Stato: i pubblici impiegati potranno d'ora in poi richiedere una **riduzione**

**dell'orario di lavoro a 15 ore settimanali per una durata massima di due anni**, nel caso in cui debbano prestare assistenza in casa ad un familiare bisognoso di cure. L'aver usufruito di un congedo per l'assistenza familiare domiciliare rientra anche tra i motivi per cui deve essere accolta la **richiesta di rinvio del pensionamento**, fino a un massimo di tre anni.

Tra gli interventi legislativi di natura sociale e assistenziale si segnala inoltre la legge sull'ampliamento degli **aiuti alle donne in gravidanza e per la regolamentazione del parto confidenziale**, che ha come scopo, da un lato, di proteggere le donne che vogliono comunque portare a termine la gravidanza ma restare anonime al momento del parto, dall'altro quello di assicurare che il bambino, compiuti i 16 anni, potrà conoscere il nome della madre.

Nel **Regno Unito** i temi del **lavoro** e della **previdenza sociale** sono venuti in rilievo con l'approvazione di leggi con diverso grado di incidenza strutturale e portata applicativa.

In primo luogo va segnalata la legge che riforma la regolazione della concorrenza tra imprese, che innova anzitutto le procedure di risoluzione giurisdizionale delle **controversie di lavoro** dinanzi al tribunale di settore e quelle extragiudiziali, esperibili, per talune di categorie di conflitti, presso l'organo di conciliazione. Il testo abilita, inoltre, i suddetti tribunali a comminare sanzioni pecuniarie ai datori di lavoro in caso di **accertata violazione dei diritti dei lavoratori** ed esclude l'ammissibilità in giudizio di accordi transattivi nei casi di **licenziamento senza giusta causa**, per la cui indennizzazione il legislatore rimette al Ministro l'elevazione dei limiti vigenti.

Il Parlamento britannico ha poi approvato la legge sulle **pensioni del pubblico impiego**, che introduce la riforma degli schemi di previdenza integrativa esistenti per le categorie di lavoratori pubblici, delineando un quadro generale di riferimento, e fissa i requisiti dell'assetto di gestione dei fondi, formato da organismi il cui operato è sottoposto a specifica vigilanza da parte del *Pension Regulator*.

In tema di **sicurezza sociale** occorre menzionare due provvedimenti. Il primo disciplina alcuni aspetti procedurali dei programmi pubblici riservati ai lavoratori disoccupati, concernenti attività finalizzate all'inserimento lavorativo, la cui partecipazione è, di norma, condizione per beneficiare della temporanea erogazione di sussidi pubblici. Il secondo riguarda l'**incremento percentuale degli importi** di una serie di **sussidi pubblici e agevolazioni fiscali**. Il terzo contiene misure volte a punire l'**accesso fraudolento ai benefici assistenziali** e configura come reato penale la **sub-locazione a terzi** pattuita dal soggetto assegnatario di un'abitazione sociale.

Molteplici sono stati in **Spagna** gli atti normativi in materia di occupazione e sostegno alle imprese.

Un primo decreto-legge ha accordato una proroga al programma di **riqualificazione professionale** per le persone che non hanno più diritto all'indennità di disoccupazione e una proroga automatica di sei mesi quando il tasso ufficiale di disoccupazione sia superiore al 20%. Un successivo decreto-legge ha delineato una strategia volta a promuovere **l'imprenditoria e l'occupazione giovanile**, a incentivare la **contrattazione e l'iniziativa imprenditoriale**, quest'ultima mediante l'introduzione di un regime fiscale agevolato per l'esercizio di nuove attività, e ad adeguare l'istruzione e la formazione professionale alla realtà del mercato del lavoro. Sempre nella direzione di un deciso sostegno alle imprese, il Parlamento spagnolo ha poi varato una legge di **sostegno agli imprenditori** e alla loro **internazionalizzazione**, che, tra le varie misure previste, crea la nuova figura dell'**imprenditore a responsabilità limitata**, grazie alla quale le persone fisiche possono evitare, in presenza di determinate condizioni, che la responsabilità derivante dai debiti imprenditoriali possa ripercuotersi sull'abitazione di proprietà, ed istituisce altresì la società limitata di formazione successiva, senza capitale minimo, il cui regime è identico a quello delle società a responsabilità limitata, eccetto che per alcune obbligazioni specifiche tendenti a garantire un'adeguata protezione di terzi.

Sul versante pensionistico e del lavoro a tempo parziale, si segnalano due ulteriori decreti legge. Il primo ha previsto misure relative al regime delle **pensioni di anzianità** e in materia di contributi economici in caso di licenziamento di lavoratori di età a partire dai 50 anni. Il secondo, finalizzato al conseguimento di una maggiore **protezione sociale per i lavoratori a tempo parziale**, mira a dare una copertura adeguata a tutte le persone che svolgono un'attività lavorativa, mantenendo i principi di capacità contributiva, proporzionalità ed equità che caratterizzano il sistema della sicurezza sociale.

Infine la riforma del mercato del lavoro, disposta dalla Legge 3/2012, ha ottenuto un recupero di competitività da parte dell'economia spagnola, ma si sono resi necessari alcuni aggiustamenti al fine di favorire una maggiore stabilità nella contrattazione e nell'occupazione dei lavoratori. E' stato pertanto adottato un ulteriore decreto-legge contenente alcune misure dirette a tale scopo: semplificazione amministrativa dei **contratti di lavoro**, mediante la riduzione del numero dei modelli contrattuali esistenti; riordinamento normativo degli **incentivi alla contrattazione** legati al versamento dei contributi al sistema della Sicurezza sociale; maggiore flessibilità nel ricorso al **contratto di lavoro a tempo indeterminato** di sostegno agli imprenditori, consentito ora anche a tempo parziale; agevolazioni alla formalizzazione dei **contratti di lavoro di praticantato**, per favorire l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro; **riduzione del periodo di prova** nei contratti di lavoro a tempo determinato.

## 7. Ambiente, territorio e infrastrutture

In **Francia** nel settore ambientale merita di essere segnalato un provvedimento, riguardante al tempo stesso anche l'area della sanità, con cui il legislatore ha disciplinato l'esercizio del "**diritto di allarme in materia sanitaria e ambientale**". Tale diritto è riconosciuto ad ogni persona, fisica o giuridica, che ritiene di dover

rendere pubblica un'informazione, la cui non conoscenza potrebbe, a suo giudizio, produrre un rischio grave per la sanità pubblica o per l'ambiente. La legge reca inoltre l'istituzione di una "Commissione nazionale per la deontologia e gli allarmi in materia di sanità pubblica e di ambiente", incaricata di ricevere, a specifiche condizioni, tali allarmi e di trasmetterli ai ministri competenti.

Nel settore dei rifiuti va poi menzionata una legge riguardante la gestione dei rifiuti di materiale elettrico ed elettronico. Una norma stabilisce, in particolare, che fino al 1° gennaio 2020 i produttori di apparecchiature elettriche o elettroniche, responsabili della partecipazione alla gestione dei rifiuti di tali materiali, sono tenuti ad indicare, sulle fatture di vendita di ogni nuova apparecchiatura elettrica o elettronica ad uso domestico da loro fabbricata, anche il costo unitario sostenuto per la gestione della raccolta dei rifiuti generati da questa tipologia di materiali immessi sul mercato.

In **Germania**, in attuazione di uno dei punti dell'accordo di coalizione tra cristiano-democratici e liberaldemocratici del 2009, è stata varata la legge sul **miglioramento della partecipazione pubblica** e sull'**uniformazione delle procedure di pianificazione territoriale** nella costruzione di grandi opere pubbliche. La nuova legge introduce, tra l'altro, la **partecipazione pubblica preventiva**, che deve aver luogo nella fase iniziale della procedura - prima ancora che venga presentata una richiesta formale del progetto - e che si esplica mediante una tempestiva informazione sugli obiettivi generali del progetto, sui mezzi per la sua realizzazione e sulle sue prevedibili conseguenze.

Nel **Regno Unito**, con l'approvazione della nuova **legge sull'energia** il legislatore ha inteso disciplinare in modo organico le diverse componenti del sistema nazionale dell'energia, regolando gli aspetti della produzione, della distribuzione e dell'efficienza del relativo mercato nella prospettiva della transizione dall'impiego di fonti energetiche tradizionali a quello di energie rinnovabili. Il processo a cui la legge fa riferimento è quello della **"decarbonizzazione" della produzione energetica**,

commisurata, in particolare, sulla base della quantità di diossido di carbonio prodotta per unità di elettricità generata. Egualmente preordinato al conseguimento di questi risultati è il complesso di disposizioni concernenti il **mercato dell'elettricità**, il cui obiettivo di fondo è quello di adempiere all'obiettivo, posto in sede euro-comunitaria, di trarre il 15% del fabbisogno energetico nazionale da fonti rinnovabili entro il 2020.

In materia di **tutela ambientale**, si menziona altresì l'approvazione di una legge che disciplina in modo organico le attività imprenditoriali concernenti la **raccolta, lo smaltimento e il riciclaggio dei materiali ferrosi**.

Lo specifico settore delle **infrastrutture** è stato invece interessato dalla **legge sullo sviluppo e le infrastrutture**. I profili concernenti la pianificazione e la realizzazione di opere di interesse pubblico sono disciplinati nel segno della semplificazione e nella prospettiva dei positivi effetti che da ciò derivano per lo sviluppo economico. Si dispongono, in particolare, modifiche per una maggiore efficienza e speditezza dei procedimenti autorizzativi di competenza degli enti locali, prevedendo in determinati casi il diretto intervento dell'autorità ministeriale centrale.

In **Spagna** sono tre i provvedimenti da segnalare in campo ambientale. In primo luogo è stata approvata una legge sulla **protezione e l'uso sostenibile del litorale**, che modificando ampiamente la normativa sulle coste risalente al 1988, stabilisce un regime di proroga straordinaria e selettiva delle concessioni riconosciute, allo scopo di garantire la protezione del litorale e di fornire un quadro giuridico certo. La legge mira ad intensificare la protezione di determinati spazi e ad instaurare meccanismi di controllo ambientale sulle attività che si svolgono nel pubblico demanio e nella zona di servitù di protezione. Il termine massimo di durata delle concessioni passa **da settanta a settantacinque anni**. È previsto, infine, che un apposito regolamento stabilisca un regime differenziato per i tratti di spiaggia urbani e quelli di spiaggia

naturale, essendo necessario per questi ultimi un maggiore livello di tutela.

Con un provvedimento in materia di **riabilitazione, rigenerazione e rinnovamento urbani**, il legislatore ha inteso incidere sul settore immobiliare mediante la creazione di strumenti di promozione e di riabilitazione urbane per incentivare l'attività economica, con l'obiettivo di fondo di migliorare la sostenibilità economica, sociale e ambientale, così come la coesione territoriale e l'efficienza energetica in materia urbanistica.

Infine, con l'approvazione di una terza misura legislativa nel settore considerato si è inteso predisporre uno strumento efficace per promuovere la **protezione ambientale** e semplificare il procedimento di **valutazione ambientale**, nonché incrementare la sicurezza giuridica degli operatori e armonizzare la normativa sulla valutazione ambientale per tutto il territorio nazionale.

## 8. Istruzione

In **Francia** è stata approvata la nuova **legge di programmazione per la scuola** (cosiddetta *loi Peillon*, dal nome del Ministro che ne è stato promotore), con cui è stata operata un'ampia riforma del settore. Il provvedimento stabilisce innanzitutto l'obiettivo della creazione di **60.000 posti di lavoro nel settore** (distribuiti tra corpo docente, personale amministrativo, ecc.) entro la legislatura in corso e pone tra le missioni fondamentali della scuola la lotta "contro le ineguaglianze sociali e territoriali", mentre tra le principali innovazioni introdotte dalla legge si segnalano: il rafforzamento del ruolo della scuola nel campo dell'educazione civica e della promozione dei valori repubblicani francesi; il potenziamento dell'"educazione artistica e culturale" nelle scuole; la preparazione degli alunni all'uso degli strumenti e delle risorse digitali; l'obbligo dello studio di una lingua straniera per l'intero ciclo della scuola dell'obbligo, dai 6 ai 16 anni.

Nel medesimo settore, il Governo francese ha poi promosso, al termine di una fase di concertazione con gli operatori del settore ed un ampio dibattito pubblico, l'approvazione della legge sull'**insegnamento superiore e la ricerca**. Il provvedimento mira a realizzare quattro grandi obiettivi: aumentare il numero di studenti in grado di ottenere un titolo di studio universitario o altro titolo di insegnamento superiore; ridefinire le priorità nazionali della ricerca francese; rafforzare la cooperazione tra istituti universitari e para-universitari operanti in uno stesso territorio, migliorando la *governance* delle università; aprire maggiormente le università e altri istituti di insegnamento superiore ad una dimensione internazionale.

In **Germania** è stata approvata la legge sulla nuova regolamentazione in materia di **retribuzione dei docenti universitari**, che, in attuazione di una sentenza della Corte costituzionale federale del febbraio 2012, aumenta lo stipendio di base dei professori universitari appartenenti a determinate fasce retributive e, al tempo stesso, introduce i c.d. **“livelli di esperienza”** di durata settennale, mantenendo le componenti della remunerazione basate sulle prestazioni.

Anche la **Spagna**, al pari della Francia, ha varato una significativa riforma nel settore scolastico, la legge organica per il **miglioramento della qualità dell'istruzione**. Tra i punti chiave della riforma, che modifica profondamente la precedente normativa del 2006 sull'istruzione, vanno segnalati il rinnovamento della struttura dei percorsi curricolari e soprattutto l'**assegnazione al Governo centrale della definizione integrale dei contenuti dei programmi** delle materie fondamentali e degli obiettivi e dei criteri di valutazione delle materie specifiche, assegnando in tal modo un **ruolo meno rilevante alle Comunità autonome** in tale ambito. La nuova normativa introduce inoltre un sistema di valutazioni esterne degli studenti e dei docenti al termine di ogni ciclo di istruzione, ripristina l'insegnamento della religione e sostituisce la materia “educazione civica e costituzionale” con una materia alternativa, denominata “valori sociali e civici” nella scuola primaria e “valori

etici” in quella secondaria. Sul versante universitario è previsto che gli atenei possano determinare l'ammissione ai corsi di laurea ufficiali esclusivamente in base al criterio del voto finale ottenuto per il *bachillerato* (o titolo equivalente).

## 9. Sanità e ricerca scientifica

In **Francia** un provvedimento di particolare rilievo in quest'area è rappresentato dalla legge sulle **cure psichiatriche** per persone affette da disturbi mentali e soggette a trattamento sanitario obbligatorio. Il provvedimento dispone in particolare che per la persona sottoposta a regime di “cure psichiatriche obbligatorie” possa essere disposta, a seconda dei casi, una “ospedalizzazione completa” o cure ambulatoriali, ovvero un soggiorno a tempo parziale o a tempo pieno. Se un paziente è in cura presso un tale istituto, lo psichiatra che ne è responsabile stabilisce un programma di cure che è soggetto periodicamente a revisione. I parlamentari sono inoltre autorizzati a visitare in ogni momento tali istituti.

È stata poi approvata la legge di riforma del settore della **patologia clinica**. Il provvedimento dispone in particolare che i laboratori che operano in tale settore, nei quali si realizzano analisi cliniche su materiali biologici prelevati dai pazienti, non possano operare senza aver ottenuto un accreditamento rilasciato dall'autorità competente. Il testo legislativo stabilisce inoltre che possano esercitare il ruolo di patologi clinici solo i medici e i farmacisti in possesso di un apposito titolo di specializzazione. Un'ulteriore legge, questa volta nell'ambito della ricerca scientifica, ha **eliminato il divieto di ricerca sull'embrione e sulle cellule staminali embrionali**. Il testo legislativo introduce infatti un regime di autorizzazione per ricerche in tale campo, vietate in precedenza, qualora ricorrano quattro condizioni: pertinenza scientifica della ricerca che si intende realizzare; riconoscimento della finalità medica della ricerca, sia essa di base o applicata; impossibilità di ricerche alternative, in base alle attuali conoscenze

scientifiche; rispetto, nello svolgimento dell'indagine, dei principi etici relativi alla ricerca sull'embrione e le cellule staminali embrionali. È inoltre richiesto il consenso scritto della coppia che ha generato gli embrioni, o del membro superstite di tale coppia, per il loro utilizzo a fini di ricerca.

In **Germania**, con la legge sulla regolamentazione del **consenso a misure mediche coercitive** espresso dall'assistente di sostegno, sono state disciplinate le condizioni alle quali una persona assistita, anche contro la propria volontà naturale, possa subire un trattamento sanitario. La principale modifica consiste in una nuova formulazione che definisce meglio sia il tipo di intervento medico obbligatorio, sia i presupposti e le condizioni in cui questo sia ammissibile. Nel procedimento è attribuita all'assistente di sostegno la facoltà di acconsentire ad un trattamento medico obbligatorio anche contro la volontà della stessa persona assistita, qualora quest'ultima non sia in grado di riconoscere la necessità dell'intervento medico o di agire di conseguenza. Il consenso dell'assistente di sostegno è comunque soggetto all'autorizzazione del giudice tutelare.

Su tematiche in parte affini si segnala inoltre l'approvazione della **legge per il miglioramento dei diritti dei pazienti**, che ha introdotto nel codice civile nuove norme sul c.d. **contratto di trattamento** tra paziente e professionista (medico, dentista, psicoterapeuta, ostetrico, fisioterapista, podologo e logopedista) avente ad oggetto una prestazione medica o sanitaria. Tale contratto, che si configura come contratto di servizio, presuppone una cooperazione tra le parti per la realizzazione del trattamento. Il professionista ha in primo luogo l'obbligo di **informare il paziente in merito ai rischi e agli eventuali effetti del trattamento**, illustrando in particolare la diagnosi e la terapia, e prima di eseguire un intervento medico di natura invasiva, deve ottenere il **consenso** del paziente o di un suo tutore se questi è incapace di esprimerlo. Il consenso è comunque revocabile in qualsiasi momento ed al

paziente è esplicitamente riconosciuto il **diritto di accesso a tutta la documentazione** che lo riguarda.

## FRANCIA

### 1. Dati quantitativi

Nel 2013 sono state promulgate in Francia **84 leggi**.

Si tratta di un dato simile a quello della produzione legislativa del 2012 (82 leggi). Rispetto ai due anni precedenti invece il dato rappresenta un segnale di diminuzione del numero delle leggi annualmente approvate: nel 2011 (111 leggi) e nel 2010 (114 leggi).

Considerando l'insieme delle leggi promulgate nell'ultimo ventennio si evidenzia inoltre che il dato relativo al 2013 è inferiore alla media di produzione legislativa annuale. In particolare si segnala che il totale delle leggi approvate dal 1990 al 2012 ammonta a 2.120, con una produzione media di circa 92 leggi per anno.

Va anche osservato che il numero di leggi approvate in Francia, sempre in relazione all'arco temporale 1990-2012, ha subito notevoli oscillazioni, talvolta anche da un anno all'altro. Si rileva inoltre che in alcuni anni la produzione legislativa è stata di più di 100 leggi. Gli anni che hanno registrato tale dato sono stati il 1990 (con 107 leggi), il 1994 (con 133 leggi), il 1996 (con 105 leggi), il 1999 (con 111 leggi), il 2003 (con 114 leggi), il 2005 (con 104 leggi), il 2007 (con 107 leggi), il 2010 (con 114 leggi) e il 2011 (con 111 leggi), (vedi Tabella 1).

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

Sotto il profilo dell'iniziativa legislativa, anche nel 2013, come di consueto, si registra una decisa prevalenza dei progetti di origine governativa. Delle 84 leggi promulgate durante l'anno considerato infatti **66** risultano provenienti da **disegni di legge del Governo (*projets de loi*)** e **18** provengono da **proposte di legge di**

**iniziativa parlamentare (*propositions de loi*)**. Le percentuali corrispondenti sono 79% per l'iniziativa governativa e 21% per quella parlamentare. I dati percentuali variano lievemente rispetto a quelli dell'anno precedente (rispettivamente 73 % e 27%), (vedi Tabella 1).

Le leggi derivanti da disegni di legge del Governo promulgate nel 2013 sono inoltre nella media annuale, considerando le leggi promulgate nei ventitre anni precedenti. Nel periodo 1990-2012 si registra infatti l'approvazione in media di 79 leggi provenienti da *projets de loi* ogni anno. Occorre inoltre considerare che nel 2013 è stato registrato un numero di leggi provenienti da *propositions de loi* (18) leggermente inferiore a quello dei tre anni precedenti: nel 2012, 22 leggi derivanti da *propositions*, su un totale di 82 leggi promulgate; nel 2011, 23 leggi derivanti da *propositions*, su un totale di 111 leggi promulgate; nel 2010, 23 leggi derivanti da *propositions*, su un totale di 114 leggi promulgate. Si conferma comunque la recente tendenza ad un aumento delle leggi approvate di iniziativa parlamentare. Tale circostanza non si verificava in passato, quando erano in media approvate poco più di 10 leggi di iniziativa parlamentare per anno. Nel periodo 1990-2009 sono state infatti promulgate 230 leggi derivanti da *propositions de loi* (13%) su un totale di 1.813, con una media di 11,5 leggi per anno.

Con riferimento alle leggi derivanti da **progetti di legge di iniziativa parlamentare** va rilevato che alcuni segnali di un loro possibile aumento si erano già evidenziati a partire dal 1996, per effetto della **riforma costituzionale del 1995** (*loi constitutionnelle n. 95-880 du 4 août 1995 portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires*), con cui è stato in particolare introdotto il nuovo comma 3 dell'art. 48 Cost. che stabiliva l'istituzione di una seduta al mese "riservata prioritariamente all'ordine del giorno fissato da ciascuna assemblea". La riforma ha favorito la presentazione di un maggior numero di proposte di legge

di iniziativa parlamentare in quanto è stata facilitata la possibilità della loro discussione in questa speciale “*séance mensuelle réservée*”<sup>375</sup>.

Inoltre, con la recente **riforma costituzionale del 23 luglio 2008** (*loi constitutionnelle n. 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République*) è stata compiuta una nuova revisione dell’art. 48 Cost., ampliando le possibilità di ciascuna camera di definire il proprio ordine del giorno, favorendo così ulteriormente la possibilità dei parlamentari di “calendarizzare” la discussione di proprie proposte di legge. Con la riforma del 2008 è stata inoltre prevista, attraverso la modifica dell’art. 39 Cost., la possibilità per il presidente di ciascuna camera di richiedere un parere al Consiglio di Stato su una proposta di legge presentata, in modo tale da ottenere un preliminare esame tecnico-giuridico del testo. Al fine di agevolare l’esame di progetti di legge di parlamentari, la riforma del 2008 ha anche disposto, modificando l’art. 45 Cost., che, in una determinata fase del loro esame, i presidenti delle camere, congiuntamente, possano convocare una “commissione bicamerale paritetica” (*Commission mixte paritaire*). A tale organo è affidato l’incarico di elaborare un testo di compromesso sulle disposizioni ancora in discussione di una proposta di legge in caso di disaccordo tra le due assemblee, dopo due letture del testo in ciascuna camera. Il compito di convocare la *Commission mixte paritaire* per l’esame di proposte parlamentari era precedentemente riservato solo al Governo, che tuttavia conserva il potere esclusivo di attivarla se è in esame un disegno di legge<sup>376</sup>.

Se si considera l’iniziativa legislativa parlamentare non in rapporto al totale delle leggi approvate, ma nell’ambito della sola legislazione

---

<sup>375</sup> Cfr. sull’argomento: Ph. Bachschmidt, “*Droit parlementaire. Le succès méconnu des lois d’initiative parlementaire*”, in *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 2/2009 (n° 78), p. 343-365 (<http://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2009-2-page-343.htm>).

<sup>376</sup> Per un approfondimento sui nuovi art. 39, art.45 e art.48 della Costituzione francese, modificati con la riforma costituzionale del 23 luglio 2008, si veda il *Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, a cura dell’Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, XVII legislatura, Roma, 2014, Vol. II, Tomo II, pp.601-603.

la cui iniziativa non spetta in via esclusiva al Governo, il dato può acquistare un'ulteriore valenza. Tra le **18** leggi derivanti da **proposte di iniziativa parlamentare** si registrano infatti provvedimenti di un certo rilievo, soprattutto in materia di **sanità e ambiente**.

Con riferimento al primo settore, si evidenzia in particolare l'approvazione della *loi n. 2013-715 du 6 août 2013 tendant à modifier la loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique en autorisant sous certaines conditions la recherche sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires*, derivante da un progetto di iniziativa del senatore J. Mézard (Presidente del Gruppo del “*Rassemblement Démocratique et Sociale Européen*”) e altri. La proposta di legge era stata presentata nella legislatura precedente (XIII legislatura) e, non essendo decaduta, ai sensi dell' art. 28 del Regolamento del Senato, è stata esaminata nella nuova legislatura. Il provvedimento, che sarà illustrato più dettagliatamente nel paragrafo successivo, dispone l'eliminazione del divieto di **ricerca sull'embrione e sulle cellule staminali embrionali** qualora la ricerca abbia finalità mediche.

Con riguardo al secondo settore, si segnala in particolare l'approvazione della *loi n. 2013-316 du 16 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte*, derivante da una proposta di legge presentata dalla senatrice M.C. Blandin (*Groupe écologiste du Sénat*) e altri. La legge, che sarà presentata più dettagliatamente nel paragrafo successivo, mira a disciplinare il “**diritto di allarme in materia sanitaria e ambientale**”, per prevenire eventuali danni alla salute e all'ecosistema, recando inoltre l'istituzione della “Commissione nazionale per la deontologia e gli allarmi in materia di sanità pubblica e ambiente”.

Gli interventi normativi promossi dai parlamentari non recano tuttavia, in linea generale, riforme di ampia portata poiché queste sono ordinariamente oggetto di provvedimenti del Governo che ha un ruolo determinante nella definizione dell'agenda legislativa delle Camere. Questa situazione di asimmetria tra Governo e Parlamento nella promozione della produzione normativa è inoltre alla base

della consueta ampia preponderanza dell'approvazione di leggi derivanti da progetti di legge governativi.

Nell'ambito della sola **legislazione di iniziativa governativa**, si registra anche nel 2013 la consueta ampia consistenza numerica delle **leggi di ratifica di trattati, convenzioni e accordi internazionali**, che sono pari a **30** su un totale di 66 leggi di tale iniziativa e che corrispondono, in termini percentuali, al 45% del totale delle leggi derivanti da disegni di legge e al 36 % delle leggi complessivamente approvate nell'anno.

Si nota che le leggi di ratifica, salvo l'eccezione del 2013 - anno in cui questi provvedimenti costituiscono circa un terzo del totale delle leggi promulgate - sono generalmente poco meno della metà, in alcuni casi il 50 % esatto (nel 2003 e nel 2009), o talvolta anche più della metà, del numero delle leggi approvate annualmente dal Parlamento (Vedi Tabella 2).

Merita inoltre di essere precisato che le leggi di ratifica di trattati, convenzioni e accordi internazionali costituiscono, com'è noto, atti del Parlamento che, prescindendo dai rari casi in cui tali documenti rivestono un particolare interesse politico, non subiscono significative modifiche presso le Camere e dunque non rappresentano propriamente il frutto dell'attività legislativa di deputati e senatori. L'adozione di tali leggi consente in sostanza al Parlamento di svolgere una funzione di controllo sull'attività del Presidente della Repubblica e del Governo in ambito internazionale.

Tra le restanti leggi ad esclusiva iniziativa del Governo approvate nel 2013 (36) possono essere innanzitutto individuate tre tipologie di provvedimenti: 1) le leggi finanziarie e di regolamento dei conti; 2) le "leggi di abilitazione" e quelle di ratifica delle ordinanze; 3) le leggi di orientamento e programmazione.

Nella prima categoria rientrano le **leggi di bilancio e di assestamento** (3 su 84) e le **leggi di finanziamento della sicurezza sociale** (1 su 84). Complessivamente queste leggi di indirizzo finanziario rappresentano il 4,7 % del totale delle leggi

approvate (4 su 84). Nei due anni precedenti si era registrato un numero più alto di leggi di tale tipologia. Nel 2012 erano state infatti promulgate cinque di bilancio e di assestamento, nonché una legge di finanziamento della sicurezza sociale (LFSS), su un totale di 82 leggi complessivamente approvate, pari dunque al 7% della produzione legislativa annuale (6 su 84). Nel 2011 si erano registrate sei leggi finanziarie e di regolamento dei conti e due LFSS, su un totale di 111 leggi approvate, pari dunque alla stessa percentuale di provvedimenti dell'anno precedente (8 su 111), (Vedi Tabella 2).

Con riferimento alla seconda categoria, nel 2013 non è stata approvata alcuna *loi de ratification de ordonnances*. Si segnala che anche nel 2012 non ne era stata approvata alcuna, mentre nel 2011 era stata promulgata la *loi n. 2011-411 du 14 avril 2011 ratifiant l'ordonnance n. 2009-936 du 29 juillet 2009 relative à l'élection de députés par les Français établis hors de France*). Si tratta di una tipologia di provvedimenti assimilabile alle leggi di conversione in legge dei decreti-legge previste nell'ordinamento italiano.

Con riguardo invece alle *lois d'habilitation* al Governo, equiparabili in linea generale alle leggi-delega italiane, va sottolineato che nel 2013 ne sono state approvate due: la *loi n.2013-569 du 1er juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction* e la *loi n. 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens*.

Diversamente, nei cinque anni precedenti, non sono state approvate leggi di abilitazione.

Per quanto riguarda la terza categoria, concernente le **leggi di programmazione**, che ai sensi dell' art. 34 Cost. determinano gli obiettivi dell'azione dello Stato in diversi settori, sono stati approvati due provvedimenti: la *loi n. 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République* e la *loi n. 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la*

*programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.*

Si evidenzia che, anche nell'anno precedente, erano stati approvati due provvedimenti di tale tipologia: la *loi n. 2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines* e la *loi n. 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017*. Mentre nel 2011 ne era stato approvato uno soltanto: la *loi n. 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*.

Oltre a queste tre categorie di leggi di iniziativa governativa e oltre alle leggi di ratifica di atti internazionali si rileva un totale di altri 28 provvedimenti promossi dall'Esecutivo riguardanti diverse materie (Vedi Tabella 2).

Queste **28 leggi derivanti da progetti di iniziativa governativa** (*projets de loi*), **che non appartengono a categorie specifiche**, unite alle **18 leggi derivanti da progetti di iniziativa parlamentare** (*propositions de loi*) costituiscono un **totale di 46 testi legislativi**. L'esame specifico di questi provvedimenti permette di conoscere quali siano stati i principali settori di intervento legislativo nel corso del 2013.

La classificazione di queste 46 leggi evidenzia innanzitutto i seguenti dati (Vedi Tabella 3):

- **2 leggi istituzionali;**
- **4 leggi intersettoriali;**
- **23 leggi settoriali;**
- **17 leggi micro-settoriali.**

Considerando in particolare la prima tipologia di leggi approvate nell'ultimo decennio, si riscontra che nel 2013 sono state approvate solo **2 leggi istituzionali**, mentre l'anno precedente erano state 5 le leggi approvate in materia e dal 2001 al 2011 si era verificata una tendenza costante all'approvazione di circa 10 leggi istituzionali per anno. Si rileva inoltre che il numero delle **leggi settoriali** (23) del

2013 è al di sopra della media delle leggi di tale tipologia approvate nei dodici anni precedenti. Dal 2001 al 2012 erano state infatti approvate circa 18 leggi settoriali di media ogni anno (Vedi Tabella 3). Diversamente dagli anni 2007, 2008, 2009, 2011 e 2012, in cui sono state approvate diverse **leggi di manutenzione normativa**, si evidenzia che nel 2013 non si registrano provvedimenti di tale tipologia. Si rileva che, nel 2007 era stata approvata la *loi n. 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit*. Nel 2008 era stata approvata la *loi n. 2008-67 du 21 janvier 2008 ratifiant l'ordonnance n. 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail (partie législative)*, mentre nel 2009 era stata approvata la *loi n. 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures*. Nel 2011 sono state approvate ben due leggi di tale tipologia: la *loi n.2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique* e la *loi n. 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit*. Nel 2012 è stata approvata infine la *loi n. 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives*.

### 3. Principali settori di intervento legislativo

Nel 2013 (secondo anno della XIV legislatura) il Governo Ayrault, nominato dal Presidente della Repubblica François Hollande, esponente del *Parti socialiste* (elezioni presidenziali del maggio 2012), e sostenuto da una maggioranza parlamentare di sinistra affermatasi con le elezioni legislative del giugno 2012, ha proseguito nell'attuazione delle linee programmatiche espresse al momento del suo insediamento. Si evidenzia che nel corso del 2013 è stato in carica il II Governo Ayrault (18 giugno 2012- 31 marzo 2014). Una delle principali questioni con cui si è confrontato il Governo nell'anno preso in considerazione è stata quella della crescente disoccupazione, che ha registrato, secondo i dati di *Pôle Emploi*, 420.000 disoccupati in più rispetto al 2012 - nel febbraio

2013 è stato segnato complessivamente un *record* di più di 3 milioni di disoccupati -. Per fronteggiare il problema il Primo ministro Ayrault ha avviato nel 2013 alcune importanti riforme strutturali in materia di lavoro, che hanno riguardato in modo specifico: il miglioramento della formazione; la predisposizione di nuovi contratti, come i “*contrats d’avenir*” e i “*contrats de génération*” per favorire l’occupazione giovanile; il rafforzamento delle tutele dei diritti dei lavoratori. Nel corso del 2013 il Governo ha inoltre ampiamente riformato la normativa del settore bancario-finanziario e ha assunto iniziative per contenere la spesa pubblica, operando in un contesto economico molto difficile, dovuto al prolungarsi della crisi economico-finanziaria mondiale iniziata nel 2008.

Nell’ambito specifico degli interventi legislativi riguardanti la materia istituzionale promossi nel 2013, si illustrano di seguito i principali provvedimenti adottati, di iniziativa sia governativa che parlamentare. Nel 2013 il legislatore ha innanzitutto proseguito l’opera, già iniziata negli anni precedenti, di attuazione della riforma costituzionale del 23 luglio 2008, precedentemente citata.

In tale quadro sono state approvate in particolare due leggi promosse dal Governo una legge organica e una legge ordinaria di accompagnamento, che entreranno in vigore il 1° gennaio 2015, recanti applicazione del nuovo art. 11 della Costituzione, riformato nel 2008. L’art. 11 Cost. disciplina l’istituto del *referendum* approvativo di disegni e proposte di legge su determinate materie (organizzazione dei poteri pubblici; riforme relative alla politica economica, sociale o ambientale; ratifica di trattati internazionali che, senza essere contrari alla Costituzione, possano avere un’incidenza sul funzionamento delle istituzioni). Prima della riforma del 2008, il *referendum* legislativo, indetto dal Presidente della Repubblica, poteva essere richiesto solo dal Governo, o congiuntamente dalle due assemblee parlamentari, e riguardare esclusivamente un disegno di legge. Con la riforma del 2008 è introdotta anche la possibilità dell’indizione di un *referendum* approvativo di una proposta di legge presentata da parlamentari e

sostenuta da un certo numero di cittadini (il cosiddetto “*référéndum d’initiative partagée*”). La proposta di legge, che può riguardare solo le materie sopra elencate, deve essere presentata da un quinto dei membri del Parlamento (ossia 185 parlamentari su un totale di 925, considerando il numero massimo possibile di membri delle due Camere) e sostenuta da un decimo degli elettori, che equivalgono attualmente a circa 4,5 milioni di cittadini. Se la proposta non è approvata dal Parlamento entro un termine stabilito da una legge organica, il Presidente della Repubblica la sottopone a *referendum* e, se essa è respinta, non può esserne presentata una nuova sullo stesso tema nei successivi due anni. La legge organica n. 2013-1114 del 6 dicembre 2013 dispone le modalità di presentazione della proposta di legge di iniziativa “parlamentare-popolare”, il controllo del Consiglio costituzionale sul loro rispetto e alcune norme sulla procedura referendaria. Il provvedimento è stato sottoposto al vaglio preventivo di costituzionalità del *Conseil Constitutionnel*, che l’ha giudicato nell’insieme conforme alla Costituzione, con alcune riserve (cfr. *Décision* n. 2013-681 DC). La legge stabilisce in particolare che, una volta presentata presso una delle due Camere, la proposta è trasmessa al Consiglio costituzionale che ne valuta la costituzionalità. Nel mese seguente a quello in cui è pronunciata la dichiarazione di conformità, i parlamentari firmatari della proposta dispongono di nove mesi per la raccolta delle manifestazioni di sostegno dei cittadini, che sono espresse per via elettronica. Se la proposta è dichiarata ammissibile dal Consiglio, perché sostenuta da almeno un decimo degli elettori, dovrebbe essere oggetto di almeno una lettura in ciascuna Camera entro sei mesi, che decorrono dal giorno della pubblicazione in G.U. della decisione dell’Alta Corte. Se la proposta non è esaminata entro tale termine, il Presidente della Repubblica la sottopone a *referendum* (*Loi organique n. 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l’article 11 de la Constitution*).

Con la legge n. 2013-1116 del 6 dicembre 2013 il legislatore ha poi recato in particolare modifiche al Codice elettorale (CE) per attuare il nuovo art. 11 Cost., introducendo disposizioni, che

entreranno in vigore il 1° gennaio 2015, riguardanti la raccolta delle manifestazioni di sostegno popolare alle proposte di legge dei parlamentari sui temi sopra indicati e le modalità di conteggio dei voti in caso di referendum su tali proposte o sui disegni di legge (cfr. in particolare art. L558-37 CE e ss.) (*Loi n. 2013-1116 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution*).

Nella prospettiva delle elezioni europee del 2014, il legislatore ha poi approvato la legge n. 2013-1159 del 16 dicembre 2013 - derivante da un disegno di legge che ha modificato la legge n. 77-729 del 7 luglio 1977 sull'elezione dei rappresentanti francesi al Parlamento europeo, assicurando il recepimento della direttiva 2013/1/UE sulle modalità dell'esercizio del diritto di eleggibilità per i cittadini europei residenti in uno Stato membro dell'UE del quale non abbiano la cittadinanza. Il nuovo testo legislativo sopprime l'obbligo, prima a carico dei cittadini europei residenti in uno Stato diverso da quello di cui hanno la cittadinanza, di presentare l'attestazione di eleggibilità nel Paese di origine rilasciata dalle autorità nazionali competenti, ai fini della loro candidatura nello Stato di residenza. La legge sostituisce tale obbligo con quello di una semplice dichiarazione del candidato, nello Stato di residenza, di non essere decaduto dal diritto di eleggibilità. Il provvedimento dispone anche le conseguenze dell'ineleggibilità del candidato: se questa è scoperta prima delle votazioni, il candidato non potrà presentarsi ed essere eletto, mentre se è scoperta in un momento successivo comporterà la decadenza dal mandato parlamentare europeo (*Loi n. 2013-1159 du 16 décembre 2013 transposant la directive 2013/1/UE du Conseil, du 20 décembre 2012, modifiant la directive 93/109/CE en ce qui concerne certaines modalités de l'exercice du droit d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils ne sont pas ressortissants*).

Si inserisce invece nel quadro delle misure di completamento della riforma delle collettività territoriali - avviata con la legge n. 2010-1563 del 16 dicembre 2010 - la legge n. 2013-921 del 17 ottobre 2013, derivante da una proposta di legge, con cui è stato

istituito il *Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics*; essa in particolare modifica al Codice generale delle collettività territoriali (CGCT). Il Consiglio sarà composto da 36 membri – di cui 23 nominati dalle collettività territoriali; 2 deputati e 2 senatori; 9 rappresentanti delle amministrazioni statali e sarà rinnovato ogni tre anni (cfr. art. L1212-1 CGCT). Il nuovo organo avrà il compito di controllare e valutare gli effetti sulle politiche pubbliche locali di tutte le norme applicabili o suscettibili di essere applicate alle collettività territoriali e ai loro enti pubblici (*Loi n. 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics*).

Al fine di prevenire forme di **conflitto di interessi** ed assicurare la trasparenza della vita pubblica il legislatore ha poi approvato nel 2013 due leggi che disciplinano la materia. Entrambi i provvedimenti sono stati promossi dal Governo all'indomani del cosiddetto “scandalo Cahuzac” avvenuto nel marzo 2013<sup>377</sup>.

La prima legge, che è la **legge n. 2013-907 dell'11 ottobre 2013**, introduce in particolare una definizione del concetto di conflitto d'interessi. L'art. 2 del testo recita infatti “ai sensi della presente legge, costituisce un conflitto di interessi ogni situazione d'interferenza tra un interesse pubblico e degli interessi pubblici o privati che è di natura tale da compromettere o da sembrare compromettere l'esercizio indipendente, imparziale e obiettivo di una funzione pubblica”. Il provvedimento pone inoltre l'obbligo per alcune personalità incaricate di funzioni pubbliche, tra cui ad esempio i membri del Governo e i parlamentari, di presentare, accanto alla “dichiarazione sulla situazione patrimoniale” - già prevista dalla legge organica n. 88-226 dell'11 marzo 1988 e in parte

---

<sup>377</sup> Jérôme Cahuzac, Ministro delegato per il Bilancio presso il Ministero dell'economia, delle finanze e del commercio estero nel I e nel II Governo Ayrault, il 19 marzo 2013 si è dimesso dall'incarico a seguito dell'apertura di un'inchiesta giudiziaria nei suoi confronti. Il ministro è stato iscritto nel registro degli indagati con l'accusa di detenzione di fondi non dichiarati su conti correnti bancari esteri.

modificata nel 2013 anche una “dichiarazione di interessi”. In tale dichiarazione il presentatore deve indicare gli interessi di cui è portatore al momento della nomina o elezione e nei cinque anni precedenti. Nel corso del mandato il presentatore può essere anche chiamato a presentare una “dichiarazione di modifica sostanziale degli interessi posseduti”. Dopo la cessazione dell’incarico questi deve inoltre presentare una “dichiarazione di interessi” finale. Le condizioni di presentazione delle dichiarazioni sono state regolamentate poi con il decreto n. 2013-1212 del 23 dicembre 2013. Si rileva poi che i membri del governo e di autorità amministrative indipendenti hanno anche altri obblighi disposti dalla legge, come ad esempio quello di astenersi dal prendere parte a qualsiasi decisione che possa determinare un loro conflitto d’interesse e, qualora operino in settori economici, quello di affidare a terzi la gestione dei loro interessi finanziari, per tutta la durata delle loro funzioni. Il testo dispone inoltre l’istituzione della *Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)*, un’autorità amministrativa indipendente composta da nove membri, che avrà il compito di ricevere le dichiarazioni sopra richiamate e sarà tenuta a pronunciarsi sulle situazioni di conflitto di interessi (*Loi n. 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique*).

La seconda legge in materia di trasparenza della vita pubblica è la legge organica n. 2013-906 dell’11 ottobre 2013, che dispone in particolare modifiche al Codice elettorale (CE), volte a disciplinare il nuovo obbligo posto in capo ai parlamentari di presentazione della “dichiarazione di interessi”, accanto alla “dichiarazione sulla situazione patrimoniale” (cfr. CE, art. LO 135-1 e ss.; CE, art. LO 296). Il provvedimento stabilisce inoltre modifiche all’ordinanza n. 58-1099 del 17 novembre 1958, recante l’applicazione dell’art. 23 Cost. sul regime delle incompatibilità di un membro di Governo e modifiche alla legge n. 62-1292 del 6 novembre 1962 sull’elezione del Presidente della Repubblica a suffragio universale. La legge del 2013 dispone in particolare alcune modifiche all’obbligo di presentazione della “dichiarazione sulla situazione patrimoniale” del candidato alla Presidenza e di quella del Presidente della Repubblica

a fine mandato (*Loi organique n. 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique*).

Si iscrive poi nel processo di modernizzazione dell'azione pubblica, la **legge n. 2013-1005** del 12 novembre 2013, con cui il Parlamento ha delegato il Governo ad adottare, mediante ordinanza, un **“Codice delle relazioni tra il pubblico e le amministrazioni”**. Il testo, derivante da un disegno di legge, reca anche la delega a semplificare alcune pratiche amministrative, permettendo ad esempio in alcuni casi la comunicazione per via elettronica tra cittadini e P.A. La legge dispone inoltre un cambiamento radicale del regime delle decisioni amministrative, recando modifiche alla legge n. 2000-321 del 12 aprile 2000 e ponendo, in linea generale, la valenza del principio del silenzio-assenso nelle decisioni amministrative qualora un'autorità amministrativa consultata dai cittadini non emetta una decisione entro due mesi (*Loi n. 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens*).

Per quanto riguarda il settore della giustizia, il legislatore ha approvato in particolare la legge n. 2013-669 del 25 luglio 2013, derivante da un progetto del Governo, con cui ha inteso riformare i rapporti tra il Ministro della giustizia e i pubblici ministeri, rafforzando l'indipendenza della magistratura inquirente. La legge, che reca principalmente modifiche al Codice di procedura penale (CPP), vieta innanzitutto al Ministro l'invio ai pubblici ministeri di istruzioni per la trattazione di casi singoli (*instructions individuelles*), (CPP, art. 30). Il testo dispone che il Ministro è responsabile dell'attuazione della politica penale del Governo, della quale può precisare solo gli indirizzi principali con istruzioni generali (*instructions générales*) ed è inoltre incaricato di vigilare sulla coerenza dell'applicazione di tale politica sul territorio nazionale (CPP, art. 30). La legge riconosce poi ai Procuratori della Repubblica il pieno esercizio dell'azione penale, sulla base delle istruzioni generali del Ministro, eventualmente adattate alla realtà della circoscrizione regionale di competenza dai Procuratori generali presso le Corti di

appello. Questi ultimi sono inoltre tenuti a coordinare i Procuratori della Repubblica, sia in materia di prevenzione che di repressione dei reati. (CPP, art. 35) (*Loi n. 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique*).

Sempre nel settore della giustizia e diritto penale sono da segnalare altre tre leggi di rilievo approvate nel corso del 2013.

In primo luogo, la legge n. 2013-711 del 5 agosto 2013, promossa dal Governo, che recepisce nel diritto penale interno alcuni atti dell'Unione europea relativi, in particolare, alla prevenzione del traffico degli esseri umani, al suo contrasto e alla tutela delle relative vittime (direttiva 2011/36/UE); alla lotta contro gli abusi e lo sfruttamento sessuale dei minori, nonché contro la pedopornografia (direttiva 2011/93/UE); al rafforzamento di EUROJUST contro le forme gravi di criminalità (decisione–quadro 2009/426/GAI); all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale ai fini della loro esecuzione nell'UE (decisione–quadro 2008/909/GAI). Il testo traspone altresì nell'ordinamento alcuni protocolli e convenzioni internazionali, tra i quali la Convenzione del Consiglio d'Europa (Istanbul, 11 maggio 2011) sulla prevenzione e la lotta contro la violenza sulle donne e la violenza domestica (*Loi n. 2013-711 du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France*).

In secondo luogo, sono da segnalare due leggi approvate nell'anno di riferimento in materia di contrasto alla frode fiscale, una di natura organica e una di natura ordinaria. Entrambi i provvedimenti, di iniziativa governativa, sono stati promossi all'indomani dello “scandalo Cahuzac”, avvenuto nel marzo 2013, sul quale ci si è soffermati in precedenza.

Con la legge organica n. 2013-1115 del 6 dicembre 2013 è stata prevista in particolare l'istituzione del “Procuratore della Repubblica finanziario” presso il Tribunale ordinario competente in materia

civile di Parigi (*Tribunale de grande instance de Paris*). Il Procuratore eserciterà, con un incarico di massimo sette anni, una competenza concorrente a livello nazionale per l'azione penale nei confronti dei responsabili di determinati reati, come la frode fiscale, la corruzione, il traffico di influenze illecite, ecc., qualora essi presentino un certo grado di complessità. La legge organica è stata sottoposta al vaglio preventivo di costituzionalità del *Conseil constitutionnel* che l'ha giudicata conforme alla Costituzione (cfr. *Décision n. 2013-680 DC* del 4 dicembre 2013) (*Loi organique n. 2013-1115 du 6 décembre 2013 relative au Procureur de la République financière*).

Con la legge n. 2013-1117 del 6 dicembre 2013, oltre ad essere definite le competenze del Procuratore sopra richiamato, sono introdotte nuove norme per potenziare la lotta alla frode fiscale, prevedendo pene più pesanti in materia e rafforzando i poteri dell'amministrazione fiscale e delle dogane per reprimere tale reato. La legge è stata sottoposta al vaglio preventivo di costituzionalità del *Conseil constitutionnel*, che ha in parte censurato, in parte dichiarato ammissibili alcune disposizioni e di altre ha espresso riserve di interpretazione (cfr. *Décision n. 2013-679 DC* del 4 dicembre 2013). In particolare, si rileva che il testo legislativo dispone nuove pene massime per sanzionare il reato di frode fiscale, qualora ricorra almeno una di determinate circostanze aggravanti, tra cui ad esempio quella per cui il reato è commesso da un'organizzazione criminale, o è commesso con ricorso a conti correnti bancari esteri o mediante il ricorso a persone o entità straniere. Le pene massime sono elevate a 2.000.000 di euro di ammenda e a sette anni di reclusione. Per le indagini in materia di corruzione e di frode fiscale aggravata, è inoltre disposta la possibilità del ricorso a "tecniche speciali di inchiesta" (come ad esempio la sorveglianza, l'intercettazione della corrispondenza, ecc.). Il testo legislativo dispone anche una modifica della fattispecie del reato di riciclaggio (*blanchiment*) e del reato di abuso di beni sociali. La legge dispone inoltre che le associazioni dedite alla lotta alla corruzione possano costituirsi in alcuni casi parte civile nei processi riguardanti i reati di

mancato rispetto del dovere di probità, corruzione, traffico di influenze illecite, ecc. e stabilisce un sistema di benefici di pena per i “pentiti” che collaborano nelle indagini su tali reati. Al fine di contrastare il loro verificarsi ad opera di soggetti associati in un *trust*, la legge dispone anche la costituzione di un “registro pubblico dei trusts” (*Loi n. 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière*).

Nell’ambito del diritto di famiglia, è stata promulgata una legge, che ha destato un grande dibattito nell’opinione pubblica: la legge n. 2013-404 del 17 maggio 2013, con cui è stato introdotto nell’ordinamento l’istituto del matrimonio tra omosessuali. Il testo, derivante da un progetto del Governo e che reca principalmente modifiche al Codice civile (CC), stabilisce in particolare che “il matrimonio è contratto da persone di sesso differente o dello stesso sesso” (CC, art. 143). Il provvedimento reca inoltre disposizioni specifiche in caso di matrimonio tra un cittadino francese ed una persona di nazionalità diversa (CC, art. 171-9; art. 202-1). La legge introduce anche la possibilità per i coniugi omosessuali di accedere all’istituto dell’adozione (CC, art. 6-1) e reca le disposizioni riguardanti il “cognome di famiglia” di tali coniugi (CC, art. 225-1) e di un eventuale figlio adottivo (CC, art. 357) (*Loi n. 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe*).

Il legislatore ha infine adottato, in materia di difesa, la legge n. 2013-1168 del 18 dicembre 2013, con cui ha recato le disposizioni per la programmazione militare 2014-2019, sulla base delle indicazioni contenute nel Libro bianco sulla difesa e la sicurezza nazionale (2013). La legge di programmazione militare (LPM), derivante da un progetto del Governo, delinea gli obiettivi dello Stato in materia di difesa e gli stanziamenti necessari per realizzarli nell’arco temporale indicato. Il testo legislativo individua per il quinquennio considerato i tre obiettivi prioritari della strategia di difesa francese: la protezione del territorio e della popolazione; la dissuasione nucleare; l’intervento militare all’estero (in teatri di guerra o in Stati con elevata instabilità istituzionale e politica). La

LPM definisce poi la consistenza di uomini e mezzi per le tre Forze Armate francesi (terrestri, navali e aeree), prevedendo il taglio di oltre 33.000 unità del personale del Ministero della difesa nel periodo indicato. Nel testo è anche specificato che l'impegno di spesa dello Stato per il periodo 2014-2019 sarà di circa 190 miliardi di euro correnti. La legge dispone inoltre un miglioramento della *governance* dei servizi di informazione e sicurezza e del loro controllo parlamentare, rafforzando in particolare la *délégation parlementaire au renseignement*, commissione bicamerale competente in materia. La legge annuncia inoltre un potenziamento degli strumenti per la *cyberdefence*. (*Loi n. 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale*).

Per quanto riguarda la materia economica e finanziaria, il legislatore francese ha adottato nel 2013 alcuni provvedimenti, tutti di iniziativa governativa, volti principalmente a fronteggiare l'aumento del *deficit* pubblico, che ha subito un incremento superiore alle previsioni.

La manovra economica fissata dall'iniziale *loi de finances* per il 2013<sup>378</sup>, approvata nel dicembre 2012, aveva individuato tre settori di intervento prioritario cui indirizzare la spesa pubblica: il settore dell'istruzione; quello del lavoro; quello della giustizia. Nonostante il cattivo andamento dell'economia nel corso del 2013, il Governo Ayrault non ha ritenuto di presentare ripetute manovre correttive nel corso dell'anno, concentrando la variazione degli interventi di spesa in un'unica manovra correttiva approvata a dicembre 2013, tra le forti resistenze del Senato<sup>379</sup> e la parziale censura del Consiglio costituzionale<sup>380</sup>.

<sup>378</sup> *Loi n. 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013*.

<sup>379</sup> Il progetto di legge finanziaria rettificativa per il 2013 (n.1547) è stato presentato all'Assemblée nazionale il 13 novembre 2013 e approvato in ultima istanza presso tale ramo del Parlamento il 19 dicembre 2013, dopo essere stato rigettato in seconda lettura dal Senato il 18 dicembre 2013.

<sup>380</sup> *Décision n° 684 DC du 29 décembre 2013* del Consiglio costituzionale.

La legge finanziaria correttiva per il 2013, che è la legge n. 2013-1279 del 29 dicembre 2013, ha confermato la previsione negativa di un *deficit* pubblico al 4,1% del PIL nel 2013 e ribadito quanto stabilito dalla *loi de finances* iniziale per il 2013 rispetto alla stabilizzazione delle spese dello Stato, al netto del debito pubblico. La manovra correttiva del dicembre 2013 ha disposto, in particolare, interventi normativi che interessano gli enti assicurativi e le piccole e medie imprese (PMI). Con riferimento alle PMI, la legge ha disposto diverse agevolazioni fiscali. Sono ad esempio previste facilitazioni fiscali per coloro che investono in “piccole e medie imprese innovative”, il cui carattere innovativo è certificato con il marchio *Bpifrance* (art.15). E’ inoltre stabilito il prolungamento di agevolazioni fiscali per determinate imprese come le aziende che svolgono attività in “*Zones Aides à finalit  regionale*” (ZAFR), o in “*Zone de revitalisation rurale*” (ZRR), o in un “*Bassin d’emploi   redynamiser*” (BER), o in una “*Zone de restructuration de la Défense*” (ZRD), (art. 29). E’ poi disposta, per le “micro-imprese” o altre categorie di imprese, la fissazione della quota massima dell’imposta fondiaria dovuta (la *cotisation fonci re des entreprises* – CFE-) all’importo di 500 euro per l’anno 2013 (art. 56). Il provvedimento reca inoltre alcune misure di semplificazione per facilitare il rapporto dell’amministrazione fiscale con le imprese (*Loi n. 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013*).

Sempre nel dicembre 2013 sono poi state approvate la *loi de finances*<sup>381</sup> e la *loi de financement de la s curit  sociale*<sup>382</sup> per il 2014 - di

---

<sup>381</sup> La *loi de finances* (LF)   la legge finanziaria che dispone ed autorizza il bilancio dello Stato per un esercizio annuale. La *loi de finances* annuale determina la natura, l’ammontare e l’attribuzione delle entrate e delle spese dello Stato, nonch  il conseguente equilibrio di bilancio.

<sup>382</sup> La *loi de financement de la s curit  sociale* (LFSS)   la legge finanziaria annuale relativa alle spese a carattere sociale. Dal 1996 infatti gli obiettivi di spesa e le previsioni di entrata delle amministrazioni francesi per la sicurezza sociale sono approvate ogni anno dal Parlamento con tale provvedimento. Le amministrazioni per la sicurezza sociale (ASSO) comprendono gli ospedali e l’insieme degli enti che gestiscono i regimi di sicurezza sociale (generali e speciali), cos  come i regimi assicurativi complementari per le pensioni e l’assicurazione disoccupazione. La spesa sociale

quest'ultimo provvedimento si tratterà nel paragrafo successivo - che hanno corretto al ribasso per l'anno 2014 gli orientamenti finanziari stabiliti dalla legge di programmazione per il quinquennio 2012-2017 (*Loi n. 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017*)<sup>383</sup>.

La legge finanziaria per il 2014 (LF2014), che è la legge n. 2013-1278 del 29 dicembre 2013, ha disposto la nuova manovra economica annuale, basandosi su una previsione di crescita del PIL dello 0,9% e nella prospettiva di ricondurre il *deficit* pubblico entro il tetto del 3,6% del PIL nel 2014. La legge prevede in particolare 15 miliardi di euro di risparmi sul fronte della spesa pubblica. Il provvedimento reca inoltre, in particolare, alcune misure fiscali volte a migliorare il potere di acquisto dei cittadini e volte a sostenere le imprese per favorire la ripresa della crescita economica. Tra le misure fiscali introdotte si segnala innanzitutto quella del rialzamento della scala delle aliquote dell'imposta sul reddito (*impôt sur le revenu*). Dal 2014 essa è dovuta in particolare (con riferimento ai redditi 2013) sulla parte di reddito che eccede i 6.011 euro (art. 2). Con riferimento ai meccanismi di sostegno alle "piccole e medie imprese", nonché agli strumenti volti a semplificare la tassazione delle attività produttive, la LF2014 dispone un tasso ridotto del 5,5%, al quale può essere percepita l'imposta sul valore aggiunto su determinate attività (art. 7, art. 8 e art. 9). Il provvedimento dispone inoltre una ridefinizione della scala delle aliquote dell'imposta fondiaria delle imprese (la *cotisation foncière des entreprises* – CFE -), (art. 76). La LF2014 prevede inoltre un innalzamento del massimale di investimento in un piano di risparmio denominato "*plan d'épargne en actions*", che passa da 132.000 euro a 150.000 euro. Il piano può essere aperto dalle persone domiciliate in Francia che possono

---

francese costituisce una parte considerevole della spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche, rispetto alla maggior parte dei Paesi dell'OCSE.

<sup>383</sup> La legge di programmazione delle finanze pubbliche per il periodo 2012-2017 ha definito gli orientamenti pluriennali delle finanze pubbliche per il quinquennio indicato e organizzato il «riassetto» dei conti pubblici per tutta la durata della legislatura in corso (giugno 2012- ).

investire in titoli o azioni al di sotto del massimale sopra indicato, beneficiando di un esonero dal pagamento dell'imposta sul reddito sui profitti reinvestiti nel piano. E' inoltre istituito il "*Plan d'épargne en actions destiné au financement des petites et moyennes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire*", il cui massimale d'investimento è di 75.000 euro (art. 70). La LF2014 dispone poi alcune modifiche al regime per la concessione del credito d'imposta alle imprese che investono in ricerca (*crédit d'impôt recherche*), (art. 71) e per quelle che attivano contratti di apprendistato (*crédit d'impôt apprentissage*), (art. 36). La legge prolunga inoltre alcune agevolazioni fiscali fino al 31 dicembre 2016 per le "giovani imprese innovative" e determina un nuovo regime di imposizione sulle plusvalenze ottenute sulle cessioni a titolo oneroso dei valori mobiliari e dei diritti sociali delle società non quotate soggette all'imposta sulle società (art. 10) (*Loi n. 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014*).

Per quanto riguarda gli altri interventi normativi in alcuni specifici settori economici, si segnala innanzitutto l'approvazione della legge recante la riforma strutturale del sistema bancario e finanziario, che è la legge n. 2013-672 del 26 luglio 2013, con cui è stabilita innanzitutto la separazione delle operazioni speculative delle banche dalle loro attività d'investimento (artt. 1-4). La legge, che reca principalmente modifiche al Codice monetario e finanziario (CMF), ha anche rafforzato i poteri delle autorità di supervisione in materia bancaria e finanziaria. In tale ambito è in particolare prevista l'istituzione dell'"Autorità di controllo prudenziale e di risoluzione" (ACPR) e del "Fondo di garanzia dei depositi e di risoluzione" e sono inserite misure specifiche nel CMF in materia di prevenzione e soluzione delle crisi bancarie, prevedendo anche un rafforzamento dei poteri dell'Autorità dei mercati finanziari (artt. 24-28; artt. 36-50). E' poi prevista l'istituzione dell'"Alto Consiglio della stabilità finanziaria", che avrà il compito di vigilare sui rischi sistemici nel settore e sul verificarsi delle cosiddette "bolle speculative"(cfr. CMF, nuovo art. L631-2 e ss.). La legge dispone inoltre un rafforzamento del contrasto ai cosiddetti "paradisi fiscali" e al riciclaggio dei capitali provenienti da attività illecite (artt. 6-22) e dei

“poteri delle commissioni d'inchiesta parlamentari in materia di controllo del settore finanziario” (art. 31). Sono inoltre disposte nuove regole per “l'inquadramento delle retribuzioni nel settore bancario” (art. 23) e per la “protezione dei consumatori” nelle relazioni con gli enti di credito (artt. 52-79). La legge reca inoltre la ratifica dell'ordinanza con cui è stata recepita la Direttiva 2010/73/UE (art. 81) (*Loi n. 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires*).

Il legislatore ha anche recepito nell'ordinamento francese, con la legge n. 2013-100 del 28 gennaio 2013, tre direttive dell'Unione europea di forte impatto sul futuro dell'economia nazionale. Si tratta della direttiva 2009/110/CE del 19 settembre 2009 sulla moneta elettronica che favorisce lo sviluppo di tale mezzo di pagamento in condizioni di sicurezza; la direttiva 2010/78/UE del 24 novembre 2010, la cosiddetta direttiva «*omnibus I*», sulle competenze delle autorità europee di supervisione sulle banche, le assicurazioni e i mercati finanziari, prevedendo forme di collaborazione con le autorità nazionali competenti in materia; la direttiva 2011/7/UE del 16 febbraio 2011 relativa alla lotta contro il ritardo nei pagamenti nelle transazioni commerciali. La legge prevede, in tale ambito, l'introduzione nell'ordinamento di sanzioni più severe nei confronti della pubblica amministrazione nel caso di un ritardo nei pagamenti dovuti ad imprese per l'esecuzione di commesse pubbliche (*Loi n. 2013-100 du 28 janvier 2013 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière*).

Nel settore dei trasporti e dell'energia meritano di essere segnalati due provvedimenti approvati nel 2013.

In primo luogo, la legge n. 2013-431 del 28 maggio 2013, promossa dal Governo, che ha introdotto nell'ordinamento nuove disposizioni in materia di infrastrutture e di servizi di trasporto, recanti una specifica attenzione alla tutela ambientale e della salute. Il provvedimento, recando modifiche a diversi codici ed in particolare al Codice dei trasporti (CT) ha disposto nuove regole nei diversi settori del trasporto ferroviario, su strada, fluviale, marittimo

e dell'aviazione civile. Con riferimento al trasporto su strada, il provvedimento stabilisce in particolare che i trasportatori di veicoli per il trasporto di merci con una massa elevata, i cosiddetti “mezzi pesanti” possano richiedere, ai contraenti principali, per il servizio di trasporto, un prezzo maggiorato, in base all'applicazione di un determinato tasso che è calcolato in considerazione di diversi fattori, tra cui quello della valutazione dell'incidenza media della cosiddetta “eco-tassa sui mezzi pesanti”. (CT, art. L3222-3). Con riferimento al trasporto marittimo, la legge introduce in particolare un rafforzamento dei poteri delle autorità statali competenti per la rimozione di “navi abbandonate” in acque territoriali (CT, art. L5141-1 e ss.). Inoltre, sono introdotte nuove disposizioni per la gestione dell'“incidente marittimo”, come ad esempio la creazione dell' “inchiesta nautica” (CT, artt. L5281-1 e L5281-2) e nuove norme in materia di responsabilità civile dei proprietari di navi per danni risultanti da inquinamento mediante idrocarburi (CT, art. L5122-25 e ss.). La legge istituisce poi il *Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement* (CEREMA), (Titolo IX della legge) (*Loi n. 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports*).

In secondo luogo, la legge n. 2013-312 del 15 aprile 2013 che introduce nuove norme in materia di tariffe per il consumo di energia elettrica e gas. Il provvedimento, che deriva da una proposta di legge e reca principalmente modifiche al Codice dell'energia, ha esteso la platea dei beneficiari di tariffe agevolate (*tarifs sociaux*) per il consumo di elettricità (*tarif de première nécessité (TPN)*) e gas (*tarif spécial de solidarité (TSS)*), assicurando così tariffe “sociali” a circa quattro milioni di famiglie considerate in condizioni di “precarità energetica”, perché impossibilitate visti i bassi redditi percepiti a soddisfare i propri bisogni energetici. L'intervento legislativo ha anche esteso la cosiddetta “tregua invernale” per tutti i consumatori di energia elettrica e gas nelle loro abitazioni principali. Il meccanismo della tregua sopra richiamata assicura che i gestori di energia elettrica, gas e altre fonti per il riscaldamento delle abitazioni non possano interrompere la fornitura nel periodo invernale (1°

novembre-15 marzo) in caso di mancato pagamento delle fatture di consumo. La legge prevede infine misure volte a favorire lo sviluppo di impianti per la produzione di energia eolica e la realizzazione, a livello locale, di progetti sperimentali per favorire l'accesso all'acqua e "tariffe sociali" per il suo consumo (*Loi n. 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau*).

Per quanto riguarda le politiche sociali, culturali ed ambientali, il Governo Ayrault ha promosso in particolare ampie riforme legislative, in materia di lavoro, come si è già accennato e in materia di istruzione, insegnamento superiore, e ricerca.

Nell'ambito specifico del finanziamento delle politiche sociali, il Governo ha promosso inoltre misure finalizzate ad ottenere un contenimento generale della spesa per fronteggiare le problematiche di bilancio apertesesi all'indomani dello scoppio della crisi economica del 2008. A tale proposito, nel dicembre 2013, è stata approvata l'annuale legge di finanziamento della previdenza sociale: la legge n. 2013-1203 del 23 dicembre 2013 (LFSS 2014)<sup>384</sup>, che stabilisce in particolare una riduzione del *deficit* soprattutto nel settore riguardante l'assistenza degli anziani (*branche vieillesse*): settore disciplinato, insieme ai settori famiglia, malattia, incidenti sul lavoro e malattie professionali, dal Codice per la previdenza sociale (CPS) Con riferimento alla "branca vecchiaia", la cui spesa riguarda principalmente le pensioni, il provvedimento stabilisce in particolare che il *deficit* relativo a tale settore dovrà essere ridotto nel 2014 a 1, 2 miliardi. Con riguardo alla "branca famiglia", si segnala che la legge pone in particolare modifiche per l'erogazione del sussidio per la nascita o l'adozione di un bambino: la "*prestation d'accueil du jeune enfant*" (CPS, art. L531-1 e ss.). Per la "branca malattia", si segnala invece che la LFSS ha fissato, come ogni anno, l'"Obiettivo

---

<sup>384</sup> La LFSS costituisce un provvedimento che viene annualmente approvato, sulla base della *loi constitutionnelle n°96-138 du 22 février 1996 constitutionnelle instituant les lois de financement de la sécurité sociale*, per fornire al Parlamento uno strumento di programmazione e controllo della spesa sociale.

nazionale delle spese di assicurazione per le malattie” (ONDAM), per chi usufruisce del regime generale di assistenza sanitaria<sup>385</sup>. L’ONDAM 2014 è di 179,1 miliardi di euro (cfr. art. 65 della legge), con un aumento del 2,4 per cento rispetto all’anno precedente. Si rileva inoltre che la LFSS 2014 costituisce la prima tappa della nuova strategia sanitaria nazionale che prevede: il rafforzamento delle cure di “primo soccorso”; la riforma del finanziamento degli istituti sanitari; un maggiore sostegno agli investimenti degli istituti sanitari; il miglioramento dell’accesso alle cure, favorendo la generalizzazione dell’assistenza sanitaria complementare (*Loi du 23 décembre 2013 de financement de la sécurité sociale pour 2014*).

Nel settore delle politiche sociali si segnala inoltre la legge n. 2013-61 del 18 gennaio 2013 in materia di edilizia residenziale pubblica. Con tale provvedimento di iniziativa governativa - che apporta modifiche a diversi codici tra cui il Codice generale della proprietà delle persone pubbliche (CGPPP) - il legislatore ha inteso agevolare la vendita di beni immobiliari del “*domaine privé*” delle persone pubbliche (CGPPP, art. L2211-1 e art. L2212-1) ad un prezzo inferiore a quello di mercato, al fine di facilitare la costruzione di alloggi di edilizia residenziale pubblica (*logements sociaux*). La legge in esame dispone inoltre che l’alienazione di terreni ad un prezzo inferiore al valore di mercato per la realizzazione di *logements sociaux*, sia possibile non solo per lo Stato, ma anche per alcuni enti pubblici e società di cui lo Stato è membro (CGPPP, art. L3211-13-1), il cui elenco è stato poi specificato con decreto (*décret n. 2013-937 du 18 octobre 2013*). Anche il sistema di scelta del prezzo di cessione del terreno su cui costruire edifici di edilizia residenziale pubblica è stato modificato. Il provvedimento dispone in particolare che sia applicato uno sconto sulla vendita del terreno che può

---

<sup>385</sup> A partire dal 1996, ogni anno il Governo fissa un “Obiettivo nazionale delle spese di assicurazione per le malattie” (*Objectif National des dépenses d’assurance maladie* – ONDAM-), che rappresenta uno strumento di regolarizzazione della spesa nel campo della sanità. Le spese stabilite annualmente nella LFSS in materia sanitaria devono infatti rispettare il tetto massimo stabilito con l’ONDAM per l’anno considerato.

arrivare anche al 100 % del suo valore di mercato e che risulta obbligatorio se i terreni sono ceduti a collettività territoriali o a determinati enti, o se sono iscritti in una specifica lista (*Loi n. 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social*).

Nell'ambito delle politiche per il lavoro, il Governo Ayrault ha promosso nel 2013 due importanti provvedimenti, volti a favorire l'occupazione giovanile, ridurre il cosiddetto "lavoro precario" e migliorare i meccanismi per la conservazione del posto di lavoro.

Il primo importante provvedimento adottato dal Parlamento in materia di lavoro è la legge n. 2013-185 del 1° marzo 2013, con cui è stato istituito il cosiddetto "contratto di generazione". Il provvedimento è stato elaborato sulla base della "Grande conferenza sociale"<sup>386</sup> del luglio 2012, promossa dal Presidente Hollande per favorire il dialogo con le parti sociali in materia di lavoro e dell' "Accordo nazionale interprofessionale" del 19 ottobre 2012 sul tema, che è stato firmato da tutte le grandi organizzazioni sindacali e datoriali. La legge reca principalmente modifiche al Codice del lavoro (CL), introducendo una sezione dedicata propriamente al "*contrat de génération*" (CL, da art. L5121-6 a art. L5121-21). Il contratto mira al raggiungimento di tre obiettivi: favorire l'assunzione dei giovani con contratti a tempo indeterminato; garantire la conservazione del posto di lavoro ai lavoratori più anziani; assicurare la trasmissione intergenerazionale dei saperi e delle competenze. Dopo l'approvazione della legge è stato emanato il decreto n. 2013-222 del 15 marzo 2013 per la sua applicazione. Il "*contrat de génération*" riguarda nello specifico i giovani con meno di 26 anni e i lavoratori "anziani" (*seniors*) con più di 57 anni. Per i giovani e i *seniors* portatori di *handicap* sono previste età diverse per l'accesso al dispositivo. Le caratteristiche del nuovo

---

<sup>386</sup> La "Grande conferenza sociale 2012" in tema di lavoro si è tenuta a Parigi il 9 e 10 luglio 2012, è stata inaugurata dal Presidente Hollande e ha coinvolto rappresentanti dello Stato, delle collettività territoriali, oltre a rappresentanti di sindacati e associazioni di categoria.

contratto dipendono dalla dimensione delle imprese che lo applicano. In particolare, per le aziende di piccole dimensioni (fino a 50 dipendenti) è disposto un “aiuto statale” per l’assunzione a tempo indeterminato di un giovane *under 26* con “*contrat de génération*”. L’aiuto statale sarà del valore di 4.000 euro all’anno, per un massimo tre anni (in totale 12.000 euro). Per ottenere tale beneficio l’azienda deve impegnarsi a non licenziare alcun lavoratore *senior over* in tale periodo e non deve neanche aver effettuato licenziamenti economici nei sei mesi precedenti. Non è necessaria una negoziazione aziendale per stipulare i nuovi contratti. Per le aziende di medie dimensioni (con più di 50 e meno di 300 dipendenti) è necessario che sia stipulato un accordo aziendale in materia di “contratti di generazione”. In assenza di tale accordo lo Stato non erogherà l’aiuto statale di 4.000 euro. Per le imprese di grandi dimensioni (con più di 300 dipendenti) la legge ha posto l’obbligo, entro il 30 settembre 2013, di stipulare un accordo collettivo a livello aziendale o di gruppo o un “piano d’azione” sui “contratti di generazione” e non ha previsto un “aiuto statale” (*Loi n. 2013-185 du 1er mars 2013 portant création du contrat de génération*).

Il secondo provvedimento in materia è la legge n. 2013-504 del 14 giugno 2013, che è stato promosso dal Governo sulla base dei risultati della “Grande conferenza sociale” del luglio 2012 e dell’“Accordo nazionale interprofessionale” dell’11 gennaio 2013<sup>387</sup>. Il testo reca principalmente modifiche al Codice del lavoro (CL). In particolare, con riferimento al tema della formazione, la legge introduce il cosiddetto “conto personale di formazione” – poi modificato dalla legge n. 2014-288 del 5 marzo 2014 (CL, art. L6111-1). Il dispositivo prevede che ogni persona dispone, dal momento in cui entra nel mercato del lavoro, di tale “conto”, contabilizzato in ore, che è attivato dall’interessato per

---

<sup>387</sup> L’“Accordo nazionale interprofessionale dell’ 11 gennaio 2013 per un nuovo modello economico e sociale, al servizio della competitività delle imprese e della messa in sicurezza dell’occupazione e dei percorsi professionali dei lavoratori” è stato firmato da tre organizzazioni sindacali (*CFDT, CFTC, CGC*) e da tre organizzazioni datoriali (*Medef, CGPME, UPA*).

un'esperienza di formazione ed è trasferibile in caso di perdita o cambiamento del lavoro. Altro nuovo diritto individuale creato per il lavoratore dal provvedimento è quello del diritto alla "assicurazione sanitaria complementare". Entro il 1° gennaio 2016 le imprese dovranno infatti garantire ai propri dipendenti la possibilità di accedere a tale assistenza. Entro tale data dunque, nelle imprese in cui non è ancora attiva, dovrà essere avviata una convenzione con organismi privati che garantiscono la copertura assicurativa. Il lavoratore avrà anche il diritto alla "portabilità della copertura sanitaria complementare", ossia alla sua conservazione nei dodici mesi successivi alla conclusione del rapporto di lavoro (art.1 della legge). Per lottare contro il "lavoro precario" sono inoltre previste dalla legge agevolazioni fiscali alle imprese che assumono dipendenti con contratti a tempo indeterminato o che favoriscano il passaggio da un *Contrat à durée déterminée* (CDD) ad uno a tempo indeterminato. E' inoltre previsto un obbligo, per i dipendenti impiegati con contratti *part-time*, di una durata oraria di lavoro di minimo 24 ore settimanali (CL, art. L3123-14-1). Per favorire la conservazione del posto di lavoro in questa fase di congiuntura economica negativa, sono anche previsti meccanismi per incitare i datori di lavoro a non ricorrere al licenziamento dei dipendenti, o a limitarlo. In tale ambito sono in particolare previsti: un nuovo inquadramento del "licenziamento collettivo per motivi economici", (CL, art. L 1233-5 e ss.), che prevede ad esempio variazioni per la definizione dei "Piani di salvaguardia dell'impiego" (*Plans de sauvgarde de l'emploi -PSE-*); una nuova disciplina per favorire la "mobilità volontaria in sicurezza" (CL, art. L1222-12 e ss.); la previsione di "accordi per il mantenimento dell'impiego", che possono essere stipulati dai datori di lavoro di un'impresa e i rappresentanti sindacali al fine di assicurare la conservazione del posto di lavoro dei dipendenti dell'azienda per due anni al massimo, se attestata una congiuntura economica particolarmente negativa (CL, art. L5125-1 e ss.). Il testo reca inoltre nuove norme in materia di diritti dei rappresentanti del personale di un'impresa (Codice del

commercio, art. L225-27-1; CL, art. L2242-15) (*Loi n. 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi*)<sup>388</sup>.

Il Governo Ayrault si è impegnato poi a dare attuazione ad un'altra delle priorità del suo programma in ambito sociale, promuovendo l'approvazione di due leggi di rilievo in materia di istruzione e insegnamento superiore.

In primo luogo, la legge n. 2013-595 dell'8 luglio 2013, che costituisce la nuova legge di programmazione per la scuola: la cosiddetta *loi Peillon*, dal nome del Ministro promotore, con cui è stata operata un'ampia riforma del settore. Il provvedimento, che fa seguito ad un'ampia fase di concertazione avviata dal Ministero dell'educazione nel luglio 2012 con i diversi operatori del settore (cfr. "*Assises de l'éducation portant sur la refondation de l'école*"), stabilisce innanzitutto l'obiettivo della creazione di 60.000 posti di lavoro in tale ambito (distribuiti tra corpo docente, personale amministrativo, ecc.) entro la legislatura in corso. Tra le altre principali innovazioni introdotte dalla legge, che reca principalmente modifiche al Codice dell'educazione (CE), si segnalano: l'inserimento tra le missioni fondamentali della scuola della lotta "contro le ineguaglianze sociali e territoriali in materia di riuscita scolastica ed educativa" (CE, art. L111-1); il rafforzamento del ruolo della scuola nel campo dell'educazione civica e della promozione dei valori repubblicani francesi (CE, art. L111-1; L111-1-1 e L111-2); il potenziamento dell'"educazione artistica e culturale" (CE, art. L121-6); la preparazione degli alunni all'uso degli strumenti e delle risorse digitali (CE, art. L312-9); l'obbligo dello studio di una lingua straniera durante la scuola dell'obbligo (6-16 anni), (CE, art. L312-9-2, che entrerà in vigore il 1° settembre 2015). La legge istituisce anche alcuni nuovi organi - come il *Conseil supérieur des programmes*, il *Conseil national d'évaluation du système scolaire*, le *Écoles supérieures du professorat et de l'éducation* - e promuove una maggiore collaborazione

---

<sup>388</sup> Per un approfondimento sulla legge n. 2013-504 e sulla legge n. 2013-185 si veda: "*La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexsecurity europea*" a cura di L. Casano, *E-book series n.7*, Adapt University Press, 2013.

degli enti territoriali con lo Stato per progetti scolastici (CE, art. L211-1 e ss.), nonché la prescolarizzazione di bambini dall'età di due anni nelle aree territoriali più disagiate (CE, art. L113-1) (*Loi n. 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République*).

In secondo luogo, il Governo ha promosso, nello stesso settore, l'approvazione della legge n. 2013-660 del 22 luglio 2013, sull'insegnamento superiore e la ricerca, dopo una fase di concertazione con gli operatori del settore ed un dibattito pubblico (cfr. *Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche*). Il provvedimento, che reca principalmente modifiche al Codice dell'educazione (CE) e al Codice della ricerca (CR), mira a realizzare quattro grandi obiettivi: aumentare il numero di studenti in grado di ottenere un titolo di insegnamento superiore; ridefinire le priorità nazionali della ricerca; migliorare la *governance* delle università e la loro collaborazione con altri enti di insegnamento; aprire maggiormente le università e tali altri enti ad una dimensione internazionale. Per tali scopi il provvedimento reca diverse misure tra cui: un rafforzamento dei poteri di controllo ministeriale sull'offerta formativa generale (CE, art. L613-1); meccanismi volti a favorire l'ingresso di diplomati in istituti tecnici presso enti universitari specifici come gli "istituti universitari di tecnologia" (IUT); l'incentivo alla collaborazione tra licei e università per avvicinare i percorsi di studio (CE, art. L612-3); la promozione di corsi universitari in formato digitale disponibili *on-line*, favorendo l'*e-learning* (CE, art. L611-8), (cfr. a questo proposito il progetto *France Universités Numériques* (FUN)); la valorizzazione dei risultati della ricerca al servizio della società (CR, art. L111-1 e ss.), in linea con il programma europeo "HORIZON 2020"; l'istituzione di nuovi organi come il *Conseil stratégique de la recherche*, l'*Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur*, il *Conseil académique* dell'università, (CE, art. L712-4 e ss.); l'avvio di corsi universitari o para-universitari in lingua straniera (CE, art. L121-3) (*Loi n. 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche*).

Per quanto riguarda i settori della sanità e della ricerca scientifica, sono da segnalare in particolare tre provvedimenti, tutti derivanti da *propositions de loi* di parlamentari.

*In primis*, la legge n. 2013-715 del 6 agosto 2013, che elimina il divieto di ricerca sull'embrione e sulle cellule staminali embrionali. La legge, recante un articolo unico che modifica l'art. L2151-5 del Codice della sanità pubblica, introduce infatti un regime di autorizzazione per ricerche in tale campo, prima vietate, qualora ricorrano quattro condizioni: pertinenza scientifica della ricerca che si intende realizzare; riconoscimento della finalità medica della ricerca, sia essa di base o applicata; impossibilità di ricerche alternative, secondo le conoscenze scientifiche esistenti; rispetto dei principi etici relativi alla ricerca sull'embrione e le cellule staminali embrionali, nello svolgimento dell'indagine. Tale tipo di ricerca potrà essere attuata solo su embrioni concepiti in vitro, nell'ambito di un trattamento di procreazione medicalmente assistita, che non siano più oggetto di un progetto di procreazione. È inoltre richiesto il consenso scritto della coppia che ha generato gli embrioni, o del membro superstite di tale coppia, per il loro utilizzo a fini di ricerca. I protocolli di ricerca sono autorizzati dall' *Agence de la biomédecine*. In caso di violazione di norme legislative, regolamentari o di regole poste dall'autorizzazione da parte dei responsabili della ricerca, l'Agenzia può stabilire la sospensione o il ritiro dell'autorizzazione (*Loi n. 2013-715 du 6 août 2013 tendant à modifier la loi n. 2011-814 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique en autorisant sous certaines conditions la recherche sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires*).

In secondo luogo, la legge n. 2013-442 del 30 maggio 2013 che riforma il settore della patologia clinica (*biologie médicale*), ratificando l'ordinanza n. 2010-49 del 13 gennaio 2010 e modificando il Codice della sanità pubblica (CSP). Il provvedimento dispone in particolare che i laboratori che operano in tale settore, nei quali si realizzano analisi cliniche su materiali biologici prelevati dai pazienti, non possano operare senza aver ottenuto un accreditamento rilasciato da un'autorità nazionale (CSP, art. L622-1 e ss.). L'autorità competente

è il *Comité français d'accréditation* (Cofrac). La legge prevede uno scadenziario di attuazione, in base al quale è stabilito che, entro il 1° novembre 2020, i laboratori in questione dovranno ottenere l'accreditamento del 100% degli esami da svolgere. Il testo stabilisce inoltre che possano esercitare il ruolo di patologi clinici solo i medici e i farmacisti aventi un titolo di specializzazione anche in *biologie médicale* (CSP, art. L6213-1), con alcune eccezioni (CSP, art. L6213-2-1). La legge impone anche una preminenza dei patologi clinici nelle società che operano nel settore (*Loi n. 2013-442 du 30 mai 2013 portant réforme de la biologie médicale*).

In terzo luogo, la legge n. 2013-869 del 27 settembre 2013 sulle cure psichiatriche per persone con disturbi mentali soggette a trattamento sanitario obbligatorio. Il provvedimento, che reca principalmente modifiche al Codice di sanità pubblica (CSP), dispone in particolare che per la persona sottoposta a regime di “cure psichiatriche obbligatorie” (*soins psychiatriques sans consentement*) possa essere disposta una “ospedalizzazione completa”, o cure ambulatoriali, o un soggiorno a tempo parziale o a tempo pieno definito all' art. L3222-1 CSP. Se un paziente è in cura presso un tale istituto, lo psichiatra che ne è responsabile stabilisce un programma di cure che è soggetto periodicamente a revisione (CSP, art. L3211-2-1 e art. L3211-2-2). I parlamentari sono inoltre autorizzati a visitare tali istituti psichiatrici (CSP, art. L3222-4-1 ). Il provvedimento pone inoltre un miglioramento delle procedure di controllo sulla salute dei pazienti psicotici sottoposti a cure obbligatorie, da parte del giudice competente per la decisione sulla revoca o la continuazione di simili cure (CSP, da art. 3211-12 a art. 3211-12-2). La legge pone inoltre una razionalizzazione del numero dei certificati medici che devono essere prodotti dagli psichiatri responsabili di un paziente sottoposto a tali cure (CSP, art. L3212-4 e ss.; art. L3213-1 e ss.), nonché norme specifiche per persone detenute che necessitano di cure psichiatriche e prestano consenso a tali trattamenti (CSP, art. L3214-1 e art. L3214-2) (*Loi n. 2013-869 du 27 septembre 2013 modifiant certaines dispositions issues de la loi n. 2011-*

*803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge).*

Ancora in materia di sanità, ma in un ambito che comprende anche la materia dell'ambiente, merita di essere segnalato il provvedimento con cui il legislatore ha disciplinato l'esercizio del "diritto di allarme in materia sanitaria e ambientale". Si tratta della legge n. 2013-316 del 16 aprile 2013, derivante anch'essa da una proposta di legge, con cui è stabilito che tale "allarme" può essere lanciato da parte di "ciascuna persona fisica o giuridica", che ha "il diritto di rendere pubblica o diffondere, in buona fede, un'informazione concernente un fatto, un dato o un'azione", la cui non conoscenza ritiene possa "provocare un rischio grave per la sanità pubblica o per l'ambiente" (art.1). La legge, che apporta principalmente modifiche al Codice del lavoro (CL) e al Codice della sanità pubblica (CSP), reca inoltre l'istituzione di una "Commissione nazionale per la deontologia e gli allarmi in materia di sanità pubblica e di ambiente" che sarà incaricata di ricevere tali allarmi e di trasmetterli ai ministri competenti. La Commissione avrà anche il compito di inviare ogni anno una relazione al Governo e al Parlamento sulle raccomandazioni emanate e gli allarmi ricevuti in materia di tutela ambientale e sanitaria. Il provvedimento dispone anche norme specifiche riguardanti le modalità di segnalazione dell'allarme nei luoghi di lavoro (CL, art. L4133-1 a art. L4133-5) e per la "protezione dei lanciatori di allarme" da forme di discriminazione in ambiente lavorativo (CSP, art. L1351-1). (*Loi n. 2013-316 du 16 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte*).

Sempre in materia di tutela dell'ambiente, ma nel settore dei rifiuti è poi da segnalare la legge n. 2013-344 del 24 aprile 2013, anch'essa derivante da una proposta di legge, recante un articolo unico. Il testo modifica l'art. L541-10-2 del Codice dell'ambiente, (che è stato successivamente modificato dalla legge n. 2014-856 del 31 luglio 2014) riguardante la gestione dei rifiuti di materiale elettrico ed elettronico. L'art. L541-10-2 del Codice dell'ambiente dispone che i

produttori di apparecchiature elettriche o elettroniche sono responsabili della partecipazione alla gestione dei rifiuti di tali materiali. L'articolo stabilisce, in particolare, che fino al 1° gennaio 2020 tali produttori sono tenuti ad indicare, sulle fatture di vendita di ogni nuova apparecchiatura elettrica o elettronica ad uso domestico che fabbricano, accanto al prezzo della stessa, il costo unitario supportato per la gestione della raccolta selettiva dei rifiuti generati da questa tipologia di materiali immessi nel mercato prima del 13 agosto 2005 (*Loi n. 2013-344 du 24 avril 2013 relative à la prorogation du mécanisme de l'éco-participation répercutée à l'identique et affichée pour les équipements électriques et électroniques ménagers*).

A completamento della rassegna delle leggi approvate nel 2013 si menzionano infine due provvedimenti promossi dal Governo in materia di radio-televisione pubblica, una legge organica e una legge ordinaria di accompagnamento.

La legge organica in questione è la legge organica n. 2013-1026 del 15 novembre 2013, con cui il legislatore ha inteso in particolare disporre l'abrogazione della legge organica n. 2009-257 del 5 marzo 2009 relativa alla nomina dei presidenti delle società che gestiscono il servizio radio-televisivo pubblico: *France Télévisions*; *Radio France* e la società incaricata di gestire i servizi radiotelevisivi francesi a carattere internazionale. (*Loi organique n. 2013-1026 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public*).

La legge ordinaria in questione è la legge n. 2013-1028 del 15 novembre che ridefinisce le regole relative alla gestione della radio-televisione pubblica, ripristinando in parte la disciplina in vigore prima della riforma del settore del 2009 (legge organica n. 2009-257 e legge n. 2009-258 del 5 marzo 2009). Il provvedimento, che reca modifiche alla legge n. 86-1067 del 30 settembre 1986 relativa alla libertà di comunicazione, riforma in particolare il *Conseil supérieur de l'audiovisuel*, oltreché le sue competenze. Il "Consiglio superiore dell'audiovisivo" (CSA) è composto non più da nove, bensì da sette membri, con mandato di sei anni. Il CSA è rinnovato per un terzo ogni due anni. Il suo Presidente è nominato dal Capo dello Stato.

Gli altri suoi membri, sempre nominati dal Capo dello Stato, sono tuttavia designati dai Presidenti delle assemblee parlamentari, che ne scelgono tre ciascuno, previo parere conforme delle rispettive commissioni parlamentari competenti per gli affari culturali. La legge modifica anche le disposizioni sul procedimento per la determinazione di eventuali sanzioni da parte del CSA nei confronti di persone che commettano atti contrari alle regole in materia di attività dei servizi di comunicazione audiovisiva sottoposti ad autorizzazione. Sono in particolare modificate le norme riguardanti l'istruttoria preliminare del procedimento (cfr. nuovo art. 42-7 della legge n. 86-1067). Il provvedimento stabilisce inoltre che i presidenti di *France Télévisions*, *Radio France* e della società incaricata di gestire i servizi radiotelevisivi francesi a carattere internazionale siano nominati dal CSA, per un mandato di cinque anni. Trascorsi i primi quattro anni, il CSA presenta un parere motivato sui risultati delle società che essi presiedono, con riferimento al "progetto strategico delle società nazionali di programma", che è inviato alle commissioni parlamentari competenti in materia di servizi audiovisivi pubblici delle due Camere. Entro due mesi dall'inizio del loro mandato i presidenti sopra richiamati presentano alle stesse commissioni e ai presidenti delle assemblee parlamentari una "relazione di orientamento" (nuovo art. 47-4 della legge n. 86-1067). La legge riforma inoltre l'"Istituto nazionale per l'audiovisivo", composto da dodici membri, tra cui un deputato e un senatore (nuovo art. 50 della legge n. 86-1067). La legge reca anche l'istituzione della "commissione per la modernizzazione della diffusione audiovisiva", composta da quattro deputati e quattro senatori (nuovo art. 21 della legge n. 86-1067) (*Loi n. 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public*).

## TABELLE

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1990-2013

<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%
2005	104	92	12	88%	12%
2006	81	67	14	83%	17%
2007	107	98	9	92%	8%
2008	95	80	15	84%	16%
2009	82	74	8	90%	10%
2010	114	91	23	80%	20%
2011	111	88	23	79%	21%
2012	82	60	22	73%	27%
2013	84	66	18	79%	21%
<b>TOTALE</b>	<b>2204</b>	<b>1888</b>	<b>316</b>	<b>86%</b>	<b>14%</b>

**TABELLA 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia  
(2001-2013)<sup>389</sup>**

*a) Leggi dal 2001 al 2007*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>INIZIATIVA GOVERNATIVA</b> <i>di cui:</i>	<b>57</b> <b>(78%)</b>	<b>64</b> <b>(80%)</b>	<b>100</b> <b>(88%)</b>	<b>77</b> <b>(91%)</b>	<b>92</b> <b>(88%)</b>	<b>67</b> <b>(83%)</b>	<b>98</b> <b>(92%)</b>
Leggi relative alla manovra finanziaria	4	5	3	3	3	3	3
Leggi di finanziamento della sicurezza sociale	1	1	1	1	1	1	1
Leggi di ratifica di trattati e convenzioni	29	45	57	45	54	36	58
Leggi di abilitazione e leggi di ratifica di ordinanze	3	0	2	1	2	1	1
Leggi di programmazione e di orientamento	0	2	3	0	3	4	0
Altre leggi d'iniziativa governativa	20	21	35	27	29	22	35
<b>INIZIATIVA PARLAMENTARE</b>	<b>16</b> <b>(22%)</b>	<b>16</b> <b>(20%)</b>	<b>14</b> <b>(12%)</b>	<b>8</b> <b>(9%)</b>	<b>12</b> <b>(12%)</b>	<b>14</b> <b>(17%)</b>	<b>9</b> <b>(8%)</b>
<b>TOTALE</b>	<b>73</b>	<b>80</b>	<b>114</b>	<b>85</b>	<b>104</b>	<b>81</b>	<b>107</b>

*(segue)*

<sup>389</sup> I dati percentuali sono calcolati sul totale delle leggi promulgate ogni anno.

*b) Leggi dal 2008 al 2013*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>INIZIATIVA GOVERNATIVA</b> <i>di cui:</i>	<b>80</b> <b>(84%)</b>	<b>74</b> <b>(90%)</b>	<b>91</b> <b>(80%)</b>	<b>88</b> <b>(79%)</b>	<b>60</b> <b>(73%)</b>	<b>66</b> <b>(79%)</b>
Leggi relative alla manovra finanziaria	4	6	7	6	5	3
Leggi di finanziamento della sicurezza sociale	1	1	1	2	1	1
Leggi di ratifica di trattati e convenzioni	43	41	51	52	37	30
Leggi di abilitazione e leggi di ratifica di ordinanze	4	1	1	1	0	2
Leggi di programmazione e di orientamento	0	0	0	1	2	2
Altre leggi d'iniziativa governativa	28	25	31	26	15	28
<b>INIZIATIVA PARLAMENTARE</b>	<b>15</b> <b>(16%)</b>	<b>8</b> <b>(10%)</b>	<b>23</b> <b>(20%)</b>	<b>23</b> <b>(21%)</b>	<b>22</b> <b>(27%)</b>	<b>18</b> <b>(21%)</b>
<b>TOTALE</b>	<b>95</b>	<b>82</b>	<b>114</b>	<b>111</b>	<b>82</b>	<b>84</b>

**Tabella 3 - Classificazione di alcune tipologie di leggi promulgate nel periodo 2001-2013 <sup>390</sup>**

*a) Leggi dal 2001 al 2007*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Istituzionali</b>	11 (33%)	6 (23%)	12 (26%)	10 (29%)	16 (39%)	6 (15%)	12 (27%)
<b>Settoriali</b>	15 (46%)	9 (33%)	17 (36%)	14 (40%)	18 (44%)	21 (51%)	23 (51%)
<b>Intersettoriali</b>	1 (3%)	2 (7%)	1 (2%)	3 (8%)	2 (5%)	5 (12%)	3 (7%)
<b>Microsettoriali</b>	4 (12%)	10 (37%)	17 (36%)	7 (20%)	5 (12%)	9 (22%)	6 (13%)
<b>Manutenzione normativa</b>	2 (6%)	0	0	1 (3%)	0	0	1 (2%)
<b>Totale</b>	<b>33</b>	<b>27</b>	<b>47</b>	<b>35</b>	<b>41</b>	<b>41</b>	<b>45</b>

*(segue)*

<sup>390</sup> Dati percentuali sul totale delle leggi promulgate nel corso degli anni considerati, ad esclusione di: leggi di ratifica di trattati e convenzioni internazionali; leggi di bilancio e assestamento; leggi di finanziamento della sicurezza sociale; leggi di abilitazione o di ratifica di ordinanze; leggi di programmazione e di orientamento del Governo. Le leggi classificate in questa tabella per il 2013 sono 46, su un totale di 84 leggi complessivamente promulgate in questo anno.

*b) Leggi dal 2008 al 2013*

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Istituzionali</b>	7 (16%)	9 (27%)	11 (20%)	11 (22%)	5 (13%)	2 (4%)
<b>Settoriali</b>	26 (59%)	14 (43%)	26 (48%)	18 (37%)	11 (30%)	23 (50%)
<b>Intersettoriali</b>	3 (7%)	4 (12%)	2 (4%)	3 (6%)	4 (11%)	4 (9%)
<b>Microsettoriali</b>	7 (16%)	5 (15%)	15 (28%)	15 (31%)	16 (43%)	17 (37%)
<b>Manutenzione normativa</b>	1 (2%)	1 (3%)	0	2 (4%)	1 (3%)	0
<b>Totale</b>	<b>44</b>	<b>33</b>	<b>54</b>	<b>49</b>	<b>37</b>	<b>46</b>

## GERMANIA

### 1. Dati quantitativi

Nel 2013 il Parlamento tedesco ha approvato **178 leggi**, di cui **61** con il consenso obbligatorio del *Bundesrat*, la Camera composta dai rappresentanti degli esecutivi dei sedici *Länder*.

Il numero complessivo di leggi federali (*Bundesgesetze*) approvate nel 2013 è, dunque, sensibilmente superiore al dato registrato nell'anno precedente (**128**). Il dato conferma, inoltre, che la produzione legislativa federale tedesca continua ad attestarsi su livelli quantitativi elevati rispetto agli altri tre paesi considerati.

Oltre ad una legislazione abbondante, a livello federale si rileva una parallela notevole produzione di normativa delegata, a conferma di quanto talora evidenziato in dottrina con riguardo sia alla quantità sia alla complessità delle norme approvate<sup>391</sup>.

Sotto il profilo quantitativo, il dato ufficiale relativo al numero di “regolamenti legislativi federali” (*Rechtsverordnungen des Bundes*) approvati è aggregato per legislatura, anche se l'ultimo dato disponibile al riguardo è quello relativo alla XVI Legislatura (2005-2009); a titolo orientativo, la Tabella 5 consente 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 nella Tabella 4 consentono una ricognizione sintetica della produzione legislativa dei singoli *Länder* tedeschi nel

---

<sup>391</sup> Si fa qui riferimento in particolare ai 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 un'apposita legge che definisca il contenuto, lo scopo e la portata dell'autorizzazione concessa.

quinquennio 2009–2013. Questi dati, ovviamente, vanno interpretati in relazione alle caratteristiche generali del contesto istituzionale cui si riferiscono e, in particolare, alla ripartizione delle competenze legislative fra la Federazione (*Bund*) e i sedici Stati federati (*Länder*). Tale ripartizione è regolata dalla Costituzione federale (*Grundgesetz*, ossia la Legge fondamentale) in base al principio, formalmente enunciato all'articolo 70, secondo il quale 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 le leggi solo in base ad un'espressa previsione federale ed entro i limiti da questa fissati. Qualora, invece, la competenza legislativa sia concorrente (*konkurrierende Gesetzgebung*)<sup>392</sup>, 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.

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

Sotto il profilo dell'iniziativa legislativa, i dati relativi alla XVII legislatura, inaugurata con la seduta del *Bundestag* del 27 ottobre 2009 e conclusasi il 22 settembre 2014<sup>393</sup>, confermano il ruolo propulsivo del Governo federale (*Bundesregierung*) da cui trae origine

---

<sup>392</sup> Le materie c.d. condominiali tra Federazione e *Länder*, elencate all'art. 74 Cost., riguardano in gran parte settori della legislazione tradizionale (diritto civile, diritto penale, procedure amministrative, etc..) e settori tipici dell'intervento statale (assistenza pubblica, legislazione economica, diritto del lavoro, previdenza, etc.).

<sup>393</sup> I dati relativi alla XVII legislatura sono aggiornati in base alle leggi pubblicate alla data del 6 dicembre 2013.

il 78,8% del numero complessivo di leggi approvate (428 su un totale di 543 leggi). La percentuale dell'iniziativa parlamentare raggiunge il 18,6% con netta prevalenza al riguardo del *Bundestag* (15,5%) rispetto alla Camera alta (*Bundesrat*, 3,1%). La quota percentuale residua (2,6%) è, invece, imputabile all'unificazione di iniziative fra le due Camere o fra una di esse ed il Governo federale.

Fra le leggi approvate nella XVII legislatura, 208 rientrano nella categoria per cui è costituzionalmente previsto il necessario assenso del *Bundesrat* (c.d. *Zustimmungsgesetze*)<sup>394</sup> e che comprendono anche le leggi di ratifica dei trattati internazionali.

La nuova legislatura, inaugurata con la seduta del 22 ottobre 2013, ha prodotto nel primo anno 34 leggi, per il 70,6% di iniziativa governativa, (24 su 34) e con una percentuale di iniziativa parlamentare del 26,5% (9 leggi su 34). Infine è imputabile all'unificazione di iniziative fra le due Camere o fra una di esse ed il Governo federale il 2,9 per cento (1 legge su 34). Tra le leggi approvate nella legislatura corrente 13 hanno richiesto l'assenso del *Bundesrat*<sup>395</sup>.

Per quanto riguarda, invece, la produzione legislativa nell'intero arco del 2013, si rilevano 31 leggi di ratifica di trattati internazionali,

---

<sup>394</sup> 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 relative a: modificazioni territoriali dei *Länder* (art. 29, comma 7, 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.). In base alle modifiche introdotte dalla riforma costituzionale del 2006 all'art. 84, comma 1 Cost., le leggi relative all'organizzazione degli uffici e alla procedura amministrativa potranno essere approvate dal legislatore federale senza il consenso del *Bundesrat*, salva la possibilità per i *Länder* di adottare disposizioni in deroga (così come previsto dal nuovo art. 72 Cost., comma 3). In casi eccezionali, in cui sussista l'esigenza di una disciplina unitaria a livello federale, non è ammessa possibilità di deroga da parte dei *Länder* ed è quindi nuovamente prevista la necessaria approvazione da parte del *Bundesrat*.

<sup>395</sup> I dati relativi alla XVIII legislatura sono aggiornati in base alle leggi pubblicate alla data del 3 settembre 2014.

2 leggi relative alla manovra di bilancio annuale<sup>396</sup> e 32 leggi di recepimento o di adeguamento alla normativa comunitaria. Per quanto concerne, in particolare, quest'ultimo aspetto, si specifica che, fatte salve le competenze dei *Länder*, le direttive comunitarie spesso sono recepite non con una legge *ad hoc*, ma all'interno di grandi leggi che riordinano l'intera materia, adeguando la legislazione previgente.

Tra le principali leggi di attuazione del diritto comunitario si segnalano la Legge di attuazione della direttiva sulle emissioni industriali (*Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie über Industrieemissionen*) dell'8 aprile 2013 che attua la Direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) (rifusione), la Legge di attuazione della direttiva sulla rogatoria (*Gesetz zur Umsetzung der Amtshilferichtlinie sowie zur Änderung steuerlicher Vorschriften - Amtshilferichtlinie-Umsetzungsgesetz*) del 26 giugno 2013 che attua nell'ordinamento tedesco la Direttiva 2011/16/UE del Consiglio del 15 febbraio 2011 relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale e che abroga la direttiva 77/799/CEE e, infine, la Legge di attuazione della Direttiva 2011/95/UE (*Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/95/EU*) del 28 agosto 2013 che attua la Direttiva 2011/95/UE recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

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

---

<sup>396</sup> Per l'approvazione della legge di bilancio (*Haushaltsgesetz*), il consenso del *Bundesrat* non è indispensabile.

1. **36 leggi di manutenzione normativa**
2. **11 leggi settoriali**
3. **56 leggi microsettoriali**
4. **12 leggi istituzionali**

Per quanto concerne la manutenzione normativa, la maggior parte dei provvedimenti è rappresentato dalle cosiddette “leggi di modifica”, che nella tecnica legislativa tedesca sono designate con numeri ordinali progressivi e che intervengono con modifiche ed integrazioni sul testo originario di grandi leggi di settore. Al riguardo, si ricordano la Legge di modifica della legge sull’energia (*Gesetz zur Änderung des Energiewirtschaftsgesetzes*) del 21 febbraio 2003, la Quindicesima legge di modifica della legge sui soldati (*Fünfzehntes Gesetz zur Änderung des Soldatengesetzes*) dell’8 aprile 2013 e l’Ottava legge di modifica della legge sul diritto d’autore (*Achtes Gesetz zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes*) del 7 maggio 2013.

Oggetto costante di manutenzione normativa è la Legge elettorale federale (*Bundeswahlgesetz*). Nel 2013, il *Bundestag* ha approvato la Ventunesima legge di modifica della legge elettorale federale (*Einundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes*) del 27 aprile 2013.

Nell’ambito della la manutenzione normativa si ricomprendono, altresì, le leggi il cui contenuto consiste, di fatto, nella ripubblicazione del testo di leggi previgenti aggiornato alle modifiche successivamente intervenute (*Neufassung*)<sup>397</sup>.

---

<sup>397</sup> Da un riscontro effettuato sulle Gazzette ufficiali del 2013 è risultato che 10 leggi federali sono state nuovamente pubblicate nel testo coordinato con le modifiche introdotte in seguito all’approvazione di un’apposita legge di modifica o di singole disposizioni normative contenute in diversi provvedimenti. Tra le *Neufassungen* più importanti si segnalano il testo aggiornato della Legge federale sulla tutela dalle immissioni (*Neufassung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes*) del 17 maggio 2013 e il

### 3. Principali settori di intervento legislativo

Il provvedimento legislativo di maggiore rilievo nell'**area istituzionale** è costituito dalla  **riforma elettorale** approvata dal *Bundestag* per ottemperare alle indicazioni della Corte costituzionale federale, che con la  **sentenza del 25 luglio 2012** ha dichiarato nulle le disposizioni sulla procedura di assegnazione dei seggi contenute nell'art. 6 della Legge elettorale federale (*Bundeswahlgesetz*), come emendato dalla legge del 25 novembre 2011. La soluzione adottata all'epoca dal legislatore per ovviare al problema del c.d. peso di voto negativo (*negatives Stimmgewicht*) o valore di successo inverso (*inverser Erfolgswert*), mantenendo il  **sistema elettorale dell'elezione proporzionale personalizzata** - basato su una doppia scelta dell'elettore a favore dei candidati nei collegi uninominali, da un lato, e delle liste regionali, dall'altro - era stata quella di eliminare la possibilità del collegamento di liste regionali (abrogazione art. 7 e conseguentemente anche dell'art. 29 del *Bundeswahlgesetz*), integrando tale disposizione con una ripartizione dei seggi sulla base dei contingenti dei *Länder*, che si determinano secondo il numero di elettori (modifica dell'art. 6, relativo all'elezione sulla base delle liste regionali). Gli  **effetti distorsivi** riscontrati dalla Corte costituzionale riguardavano sia il metodo di scelta dei candidati prescritto dalla legge, cioè la possibilità per l'elettore di esprimere un voto di lista (nella seconda scheda) diverso da quello della prima scheda, sia il fatto che un aumento del numero dei voti di lista (cioè dei secondi voti) potesse variare il quoziente necessario per conseguire un seggio. A seguito del  **giudizio di incostituzionalità** pronunciato dalla Corte, i gruppi parlamentari della CDU/CSU (cristianodemocratici), della SPD (socialdemocratici), della FDP (liberali) e dei *Grünen* (verdi) hanno quindi concordato i  **contenuti principali della nuova riforma elettorale** con una proposta nella quale l'effetto dei mandati in eccedenza (*Überhangmandate*) è

---

testo aggiornato della Legge contro le limitazioni della concorrenza (*Neufassung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen*) del 26 giugno 2013.

neutralizzato dall'introduzione dei c.d. **mandati di compensazione** (*Ausgleichsmandate*). Il modello concordato dai quattro gruppi parlamentari<sup>398</sup>, divenuto **la 22a legge di modifica della normativa elettorale federale** dell'8 maggio 2013 (*Zweiundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes*)<sup>399</sup>, prevede che in **una prima fase** della ripartizione dei seggi questi vengano attribuiti alle liste regionali dei partiti secondo la popolazione di ciascun *Land*. Per compensare l'effetto dei mandati in eccedenza il modello prevede poi **una seconda fase** in cui i partiti senza seggi in soprannumero possano essere rappresentati da un numero maggiore di deputati, in modo da riprodurre la composizione del Parlamento risultante dai secondi voti. Per evitare dunque che possano verificarsi mandati in eccedenza in numero tale da vanificare il carattere proporzionale dell'elezione del *Bundestag* e per trasformare nel modo più preciso possibile in seggi il risultato dei secondi voti (proporzionali), nella seconda fase della ripartizione dei seggi viene elevato il numero totale dei seggi da ricoprire, fino a che tutti i mandati in eccedenza risultanti dai calcoli della prima fase siano interamente attribuibili ai mandati di lista del partito.

La Corte costituzionale federale è inoltre intervenuta sulla conformità costituzionale del **diritto elettorale per i tedeschi residenti all'estero** (*Anlandsdeutsche*). La disposizione (art. 12, comma 2 del *Bundeswahlgesetz*) che consentiva ad essi di eleggere i deputati del *Bundestag* qualora dal 23 maggio 1949 (data della proclamazione della Repubblica federale tedesca e della Legge fondamentale) avessero trascorso in Germania almeno tre mesi consecutivi, è stata infatti dichiarata incostituzionale e perciò nulla con la **sentenza del 4 luglio 2012**. Il legislatore è intervenuto con la **21a modifica della legge elettorale** del 27 aprile 2013 (*Einundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes*),

<sup>398</sup> Il gruppo parlamentare della Sinistra (*Die Linke*) ha presentato una proposta di legge alternativa che però alla fine è stata respinta da tutti gli altri gruppi.

<sup>399</sup> Le nuove disposizioni, in vigore dal 9 maggio 2013, sono state applicate per la prima volta in occasione delle ultime elezioni per il rinnovo del *Bundestag*, svoltesi il 22 settembre 2013.

approvata all'unanimità dal *Bundestag*, in base alla quale ai tedeschi residenti all'estero è riconosciuto il **diritto elettorale attivo** se dopo il compimento del quattordicesimo anno di età hanno vissuto in Germania ininterrottamente per un periodo di almeno tre mesi e dalla loro partenza non siano trascorsi più di 25 anni, oppure se per altri motivi, personalmente e direttamente, pur vivendo altrove, “abbiano acquisito una diretta e personale familiarità con le vicende politiche della Repubblica federale tedesca e ne siano interessati”.

Sempre in materia elettorale si segnala l'approvazione della **quinta legge di modifica della normativa elettorale europea** del 7 ottobre 2013 (*Fünftes Gesetz zur Änderung des Europawahlgesetzes*) che, in base a quanto prescritto dal Trattato di Lisbona (art. 14, comma 2 del Trattato sull'Unione europea) sul numero di rappresentanti degli Stati membri al Parlamento europeo (massimo 96 per Stato membro) **abbassa da 99 a 96 il numero di deputati tedeschi da eleggere ogni cinque anni al Parlamento europeo**. In sostituzione della clausola di sbarramento del 5%, dichiarata costituzionalmente incompatibile dalla Corte costituzionale federale con la **sentenza del 9 novembre 2011**, è stato introdotto uno **sbarramento del 3%**<sup>400</sup>. Tale previsione soddisfa, tra l'altro, alcune richieste avanzate dallo stesso Parlamento europeo con la risoluzione approvata il 22 novembre 2012 sulle elezioni europee del 2014: al fine di assicurare maggioranze affidabili in seno al Parlamento europeo a garanzia della stabilità delle procedure legislative dell'Unione europea e del buon funzionamento della Commissione europea, gli Stati membri sono stati invitati a fissare nelle loro rispettive leggi elettorali per il rinnovo del Parlamento europeo **una soglia minima, appropriata e proporzionata, per la ripartizione dei seggi**, in modo da rispecchiare le scelte dei cittadini salvaguardando, nel contempo, il buon funzionamento del Parlamento europeo. È inoltre estesa alle elezioni europee

---

<sup>400</sup> Con la sentenza del 26 febbraio 2014, la Corte costituzionale federale ha poi dichiarato incostituzionale anche la clausola di sbarramento del 3% fissata dalla nuova legge elettorale europea.

l'applicabilità delle disposizioni contenute nella Legge per il miglioramento della tutela giuridica in materia elettorale (*Gesetz zur Verbesserung des Rechtsschutzes in Wahlsachen*) del 12 luglio 2012 che, così come per le elezioni politiche federali, consente il ricorso diretto alla Corte costituzionale federale avverso le decisioni della Commissione elettorale federale (*Bundeswahlausschuss*). Le modifiche alla Legge elettorale europea recepiscono infine la **direttiva comunitaria 2013/1/UE** che regola il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in un altro Stato membro.

Con le **modifiche alla Legge sulla collaborazione tra Governo federale e Bundestag negli affari dell'Unione europea** del 4 luglio 2013 (*Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union*)<sup>401</sup>, derivanti da una iniziativa sottoscritta da tutti i gruppi parlamentari, è stata data attuazione alla sentenza della Corte costituzionale federale del 19 giugno 2012, che ha ulteriormente precisato la portata degli **obblighi di informazione** che gravano sul Governo federale ai sensi dell'art. 23 della Legge Fondamentale (*Grundgesetz*), con riguardo sia agli atti e ai procedimenti su cui il *Bundestag* ha diritto di essere informato, sia ai vincoli procedurali implicitamente ricavabili dalle norme costituzionali. I giudici costituzionali hanno quindi ribadito la necessità di garantire al *Bundestag* una trasmissione continua di documenti e informazioni affinché questi possa esercitare la sua funzione di indirizzo e controllo esprimendo in tempo utile la propria posizione, cioè prima che il Governo esteri dichiarazioni impegnative. Con la nuova legge di collaborazione tra organo legislativo e organo esecutivo, che rappresenta l'epilogo delle tensioni istituzionali connesse all'approvazione da parte del Governo federale dei Trattati concernenti il Fondo europeo di stabilità e il c.d. *Fiscal compact*, i diritti di partecipazione e informazione del *Bundestag* nelle questioni concernenti l'Unione

---

<sup>401</sup> Con l'entrata in vigore delle nuove disposizioni (13 luglio 2013) è abrogata la Legge del 12 marzo 1993, da ultimo emendata nel settembre 2012.

europea vengono estesi anche a quegli accordi intergovernativi strettamente attinenti al diritto dei Trattati per il loro valore integrativo rispetto alle norme di diritto primario già ratificate dagli Stati membri, come il Meccanismo europeo di stabilità e il già citato Fondo europeo di stabilità finanziaria. Nel nuovo testo della legge sono stati inseriti *ex novo* l'art. 9a, che riguarda in particolare le decisioni relative all'introduzione dell'euro in uno Stato membro, e l'art. 11, in base al quale il *Bundestag* può mantenere, tramite un **Ufficio di collegamento** (*Verbindungsbüro*) contatti diretti con le istituzioni comunitarie, al fine di poter meglio esercitare i suoi diritti di partecipazione negli affari dell'Unione europea. I gruppi parlamentari potranno inviare propri rappresentanti nell'Ufficio di collegamento di Bruxelles. Da parte sua, riguardo ai compiti di carattere più strettamente tecnico, il Governo federale assisterà l'Ufficio di collegamento del *Bundestag* tramite la rappresentanza permanente della Repubblica federale presso l'Unione europea e l'Ambasciata tedesca in Belgio.

Ad integrazione delle regole costituzionali sul debito pubblico e delle norme istitutive del Consiglio di stabilità (*Stabilitätsrat*), volte a garantire la sostenibilità a lungo termine del bilancio della Federazione e dei bilanci dei *Länder*, è stata approvata, con il necessario consenso del *Bundesrat*, la **Legge sulla attuazione a livello nazionale del c.d. Fiscal Compact** del 15 luglio 2013 (*Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags*)<sup>402</sup>. Con la modifica dell'art. 51 della Legge sui principi di bilancio (*Haushaltsgrundsatzgesetz*) viene espressamente fissato allo **0,5% del Prodotto interno lordo nominale** il limite massimo ammissibile per il *deficit* strutturale pubblico (della Federazione, dei *Länder*, dei comuni e delle assicurazioni sociali) in conformità alle indicazioni del *Fiscal Compact* e del Patto sulla stabilità e la crescita. Al Consiglio di stabilità è affidato il compito di vigilare sull'osservanza del limite

---

<sup>402</sup> Un precedente disegno di legge di iniziativa governativa del 29 settembre 2012, avente lo stesso titolo e contenuto in gran parte analogo al progetto di legge ripresentato dai gruppi parlamentari della maggioranza, era stato respinto dal *Bundesrat* nella seduta del 14 dicembre 2012.

stabilito per il disavanzo pubblico. Per coadiuvare il Consiglio di stabilità nell'esercizio di tale funzione è stato istituito un **comitato consultivo indipendente** (*unabhängiger Beirat*) composto da un rappresentante della *Deutsche Bundesbank* e uno del consiglio di esperti per la valutazione dello sviluppo economico globale, da un rappresentante degli istituti di ricerca incaricati della diagnosi comunitaria, da due membri designati rispettivamente dalla Federazione e dai *Länder* tramite i loro rappresentanti nel Consiglio di stabilità e, infine, da un membro nominato dalle associazioni e organizzazioni di vertice delle assicurazioni sociali. Qualora dalla verifica semestrale risulti che sia stato oltrepassato il limite massimo stabilito per il disavanzo, il Consiglio di stabilità raccomanda delle misure appropriate indirizzate al Governo federale e agli esecutivi dei *Länder*, che a loro volta provvederanno ad inoltrarle ai rispettivi parlamenti. Alcune disposizioni riguardano, infine, la **ripartizione nazionale dei pagamenti delle nuove sanzioni** introdotte con la riforma del Patto di stabilità e di crescita per garantire la disciplina di bilancio nell'Unione europea (modifiche del *Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz* del 5 settembre 2006) e la cancellazione del saldo del conto di controllo accumulato alla fine del previsto periodo di transizione (31 dicembre 2015).

Nel **settore della giustizia** si segnala la **Legge che promuove l'utilizzo della tecnica della videoconferenza nei procedimenti giudiziari e amministrativi** del 30 aprile 2013 (*Gesetz zur Intensivierung des Einsatzes von Videokonferenztechnik in gerichtlichen und staatsanwaltschaftlichen Verfahren*)<sup>403</sup>, che amplia la possibilità di ascoltare testimoni, periti e interpreti mediante una trasmissione audiovisiva. Il collegamento in videoconferenza ha come effetti positivi il risparmio delle spese di viaggio per persone la cui presenza fisica in tribunale non è strettamente necessaria e la riduzione dei tempi di svolgimento dei processi. La decisione di

---

<sup>403</sup> Un progetto di legge identico, sempre di iniziativa del *Land* dell'Assia, era stato presentato al *Bundestag* il 30 gennaio 2008, ma l'*iter* legislativo si è interrotto per la conclusione della 16a legislatura.

avvalersi di tale tecnologia spetta comunque sempre al tribunale interessato che potrà agire in tal senso non solo su richiesta, ma anche d'ufficio. Ad esempio, in Baviera l'utilizzo della videoconferenza è già diffuso in tutte le corti di appello, in quattro istituti di pena e in un'altra decina di tribunali, mentre in talune regioni dell'est è ancora scarsa la disponibilità di impianti e attrezzature di tal genere. L'art. 9 della legge autorizza i Governi dei *Länder* ad emanare appositi regolamenti, in cui la disciplina che consente l'utilizzo della videoconferenza nei procedimenti delle varie magistrature possa non essere completamente applicata o possa esserlo solo parzialmente solo fino alla data del 31 dicembre 2017.

Con la **Legge sulla giurisdizione nel caso particolare di impiego delle forze armate all'estero** del 21 gennaio 2013 (*Gesetz für einen Gerichtsstand bei besonderer Auslandsverwendung der Bundeswehr*) è stata istituita, con sede a Kempen, in Baviera, una giurisdizione unitaria per i reati commessi dai militari tedeschi impegnati in missioni internazionali al fine di garantire l'esercizio di un'azione penale rapida ed efficace. Ai sensi dell'art. 62, comma 1 della Legge sullo *status* giuridico dei soldati (*Soldatengesetz*), i membri delle Forze armate tedesche sono soggetti, anche nel caso particolare di missioni all'estero, al diritto penale tedesco. L'art. 1a della legge penale militare (*Wehrstrafgesetz*) stabilisce infatti l'applicazione della normativa penale tedesca, indipendentemente dal luogo del reato, anche ai crimini commessi da soldati che si trovino all'estero per motivi di servizio. La competenza di un foro speciale, avente giurisdizione su tali fattispecie di reati, è ora sancita dall'art. 11a del Codice di procedura penale (*Strafprozessordnung - StPO*). Con riferimento alla decisione quadro europea 2001/220/GAI del 15 marzo 2001, relativa alla **posizione della vittima del procedimento penale**, la seconda parte del provvedimento modifica l'art. 143, comma 1 della legge sull'ordinamento giudiziario (*Gerichtsverfassungsgesetz - GVG*) disciplina i casi in cui non sussista o non sia riconoscibile la competenza di una giurisdizione nazionale,

come ad esempio la denuncia presentata in Germania da una persona vittima di un reato commesso all'estero<sup>404</sup>.

Con la **quindicesima modifica della Legge sullo status giuridico dei soldati** (*Fünfzehntes Gesetz zur Änderung des Soldatengesetzes*) del 12 aprile 2013 sono state integrate anche nel *Soldatengesetz* le disposizioni relative al **servizio militare volontario** (*freiwilliger Wehrdienst*) istituito con l'abolizione della leva obbligatoria nel 2011. In particolare, ai sensi del nuovo art. 58b della legge il servizio militare volontario è regolamentato quale **impegno di particolare valore civico** svolto da uomini e donne per una durata minima di sei mesi (periodo di prova) e massima di 23 mesi complessivi. Per il loro invio in missioni all'estero è richiesta una separata dichiarazione d'impegno (*Verpflichtungserklärung*) volontaria. Con richiesta scritta il soldato volontario può essere esonerato dal suo impegno all'estero, qualora per motivi personali o familiari esso sia diventato particolarmente oneroso.

Con la **Legge sulla regolamentazione del consenso a misure mediche coercitive espresso dall'assistente di sostegno** del 18 febbraio 2013 (*Gesetz zur Regelung der betreuungsrechtlichen Einwilligung in ärztliche Zwangsmaßnahmen*) sono state disciplinate le condizioni alle quali una persona assistita, anche contro la propria volontà naturale, possa subire un trattamento sanitario. La principale modifica, resasi necessaria in seguito a due decisioni della Corte di cassazione federale (*Bundesgerichtshof*), l'ultima del 20 giugno 2012, riguarda nello specifico il **§ 1906 del Codice civile** (*Bürgerliches Gesetzbuch - BGB*), nella cui nuova formulazione sono meglio definiti sia il tipo di intervento medico obbligatorio sia i presupposti e le condizioni in cui questo sia ammissibile. Nel procedimento, che resta circoscritto al caso in cui è stato disposto il ricovero (*Unterbringung*) in una struttura adeguata per problemi psichiatrici, è attribuita all'assistente

---

<sup>404</sup> L'art. 11, comma 2, della decisione quadro stabilisce infatti che la vittima di un reato commesso in uno Stato membro diverso da quello in cui essa risiede possa sporgere denuncia dinanzi alle autorità competenti dello Stato di residenza qualora non sia stata in grado di farlo nello Stato in cui è stato commesso il reato o, in caso di reato grave, qualora non abbia desiderato farlo.

di sostegno (*Betreuer*) la facoltà di acconsentire ad un trattamento medico obbligatorio anche contro la stessa volontà della persona assistita. Ai sensi del nuovo comma 3 del § 1906 BGB, l'espressione di tale consenso è ammissibile quando, a causa di una malattia psichica o di una disabilità mentale, l'assistito non sia in grado di riconoscere la necessità dell'intervento medico o di agire di conseguenza; se si è prima tentato di convincere l'assistito della necessità del trattamento sanitario e se questo, nell'ambito di un ricovero, sia indispensabile per il bene dello stesso assistito al fine di prevenire la minaccia di gravi danni alla salute non altrimenti evitabili e l'utilità dell'intervento medico coercitivo superi in modo evidente i possibili effetti negativi. Il consenso dell'assistente di sostegno è comunque soggetto all'autorizzazione del giudice tutelare (*Genehmigung des Betreuungsgerichts*).

Su tematiche in parte affini si segnala l'approvazione della **Legge per il miglioramento dei diritti dei pazienti** del 20 febbraio 2013 (*Gesetz zur Verbesserung der Rechte von Patientinnen und Patienten*). La nuova disciplina sui trattamenti sanitari e la **responsabilità civile dei medici**, consolidatasi nel tempo grazie a numerose pronunce giurisprudenziali ed elaborata dal Ministero federale della giustizia in collaborazione con il Ministero federale della salute e l'Incaricato del Governo federale per gli interessi dei pazienti (*Beauftragter der Bundesregierung für die Belange der Patientinnen und Patienten*), è stata inserita all'interno del **Codice civile** con **l'introduzione di otto nuovi articoli (§§ 630a-630h)**, che regolamentano il c.d. **contratto di trattamento** (*Behandlungsvertrag*) tra paziente e professionista (medico, dentista, psicoterapeuta, ostetrico, fisioterapista, podologo e logopedista) avente ad oggetto una prestazione medica o sanitaria. Tale contratto, che rientra nella fattispecie di un contratto di servizio (*Dienstverhältnis*), presuppone una cooperazione tra le parti per la realizzazione del trattamento. All'inizio il professionista ha l'obbligo di **informare il paziente in merito ai rischi e agli eventuali effetti del trattamento**, illustrando in particolare la diagnosi e la terapia. Le informazioni relative ai costi preventivi

devono essere messe per iscritto. Prima di eseguire un intervento medico di natura invasiva, il medico deve ottenere il **consenso** (*Einwilligung*) del paziente o di un suo tutore se questi è incapace di esprimerlo. Qualora non sia possibile ottenere in tempo utile il consenso per un intervento urgente e non procrastinabile, il trattamento può essere effettuato ugualmente se ciò si possa presumere conforme alla volontà del paziente. Il consenso è comunque revocabile in qualsiasi momento e senza obbligo di motivazione. Al paziente (e in caso di morte anche ai suoi eredi) è esplicitamente riconosciuto il **diritto di accesso a tutta la documentazione** che lo riguarda e di ottenere copia della cartella clinica in forma cartacea o elettronica. Il medico responsabile del trattamento ha, da parte sua, l'obbligo di conservare la documentazione del paziente per dieci anni. Le ultime disposizioni riguardano i casi in cui il medico venga meno al suo dovere di diligenza, commetta un errore nel trattamento o non abbia fornito sufficienti delucidazioni in merito. Pur partendo dal principio generale che il paziente deve dimostrare l'errore di trattamento (§ 630h BGB), l'onere della prova è invece posto a carico del medico professionista in caso di rischio controllabile, di insufficiente competenza professionale o di errore grossolano.

Nel settore del **diritto d'autore** sono state approvate diverse modifiche alla disciplina generale. L'**ottava legge di modifica** (*Achtes Gesetz zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes*) del 7 maggio 2013, entrata in vigore il successivo 1° agosto, rappresenta un compromesso volto a rafforzare i diritti degli editori di giornali, a rispettare gli interessi degli autori e a garantire il principio del diritto all'informazione. Prima ancora della presentazione del disegno di legge, l'argomento era stato inserito nell'accordo di coalizione tra cristiano-democratici (CDU/CSU) e liberaldemocratici (FDP) per la formazione del Governo all'inizio della 17a legislatura. Le nuove disposizioni (artt. 87f, 87g e 87h dell'*Urheberrechtsgesetz*) estendono la tutela del diritto di autore anche agli editori della stampa. Ad essi, in qualità di produttori materiali di notizie, è infatti garantito **un**

**diritto di *copyright* accessorio** (c.d. *Leistungsschutzrecht*) ovvero il **diritto esclusivo** sulla disponibilità e accessibilità pubblica in rete, parziale o completa, dei loro prodotti a scopo commerciale. La nuova disciplina mira a tutelare gli editori dagli accessi sistematici da parte dei motori di ricerca o di altri aggregatori di notizie per la **durata di un anno** dalla pubblicazione del prodotto editoriale. In base alle modifiche proposte dalla Commissione giustizia del *Bundestag*, poi definitivamente approvate dall'Assemblea, il nuovo diritto editoriale non si applica, in via eccezionale, a singole parole e a piccoli estratti di testo che potranno quindi essere pubblicati sul *web* dai motori di ricerca per descrivere brevemente i contenuti nelle pagine dei risultati. Con la **nona legge di modifica** (*Neuntes Gesetz zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes*) del 5 luglio 2013 è stata recepita la direttiva comunitaria n. 2011/77/UE concernente la **durata della protezione del diritto d'autore** estendendo così i termini per la tutela della proprietà intellettuale di artisti interpreti e produttori musicali **da 50 a 70 anni**, a decorrere dal momento della legittima pubblicazione o della comunicazione al pubblico dell'esecuzione. Tale modifica consente agli artisti, la cui attività ha inizio in giovane età, di beneficiare per tutta la vita dei diritti sulle proprie esecuzioni e di avere anche la possibilità di opporsi all'uso non autorizzato delle stesse. Viene inoltre armonizzato il criterio per il calcolo della durata del diritto d'autore per le composizioni che abbiano più di un autore della musica o dei testi: il nuovo comma dell'art. 65 dell'*Urheberrechtsgesetz* stabilisce che i 70 anni decorrono dalla morte dell'ultimo sopravvissuto fra gli autori della musica o dei testi di una composizione, a condizione però che i due contributi siano stati creati entrambi appositamente. Altre modifiche, in particolare l'art. 79 e il nuovo art. 79a, riguardano più specificamente la cessione o il trasferimento di diritti a produttori musicali e il corrispondente diritto dell'artista a essere remunerato.

Infine, con la **Legge sull'utilizzo delle opere orfane ed esaurite e su un'ulteriore modifica della normativa sul diritto d'autore** del 1° ottobre 2013 (*Gesetz zur Nutzung verwaister und*

*vergriffener Werke und einer weiteren Änderung des Urheberrechtsgesetzes*) è stata attuata la direttiva comunitaria 2012/28/UE su taluni utilizzi consentiti di opere orfane effettuati da biblioteche, istituti di istruzione e musei accessibili al pubblico, nonché archivi, istituti per il patrimonio cinematografico o sonoro ed emittenti di servizio pubblico. Così come stabilito dalla direttiva, le nuove disposizioni contenute nei **§§ 61-61c della Legge sul diritto d'autore** si applicano alle opere pubblicate sotto forma di libri, riviste, quotidiani o rotocalchi e ad opere cinematografiche o audiovisive e fonogrammi. Nella Legge sul percepimento dei diritti d'autore (*Urheberrechtswahrnehmungsgesetz*) sono state introdotte **disposizioni specifiche sulle opere esaurite** (*vergriffene Werke*) che, ai sensi del **nuovo § 13d**, sono opere pubblicate in libri, giornali, riviste o altri scritti prima del primo gennaio 1966, fanno parte del patrimonio di biblioteche, istituzioni culturali, musei ed archivi pubblici e sono riprodotte o rese accessibili a scopi non commerciali. Tali opere sono inserite in un apposito registro (*Register*) gestito dall'Ufficio tedesco brevetti e marchi (*Deutsches Patent- und Markenamt*).

Con l'approvazione della **Legge sul miglioramento della partecipazione pubblica e sulla uniformazione delle procedure di pianificazione territoriale** del 31 maggio 2013 (*Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren*) è stato attuato uno dei punti del già citato accordo di coalizione tra cristiano-democratici e liberaldemocratici del 2009, in cui il Governo federale si era prefisso l'obiettivo di migliorare la partecipazione dei cittadini e, contemporaneamente, di accelerare la costruzione di grandi opere pubbliche. Il contenuto del disegno di legge governativo era stato in parte anticipato nelle risposte ad alcune interrogazioni scritte presentate da deputati dell'opposizione (socialdemocratici e altri appartenenti al gruppo della Sinistra/*Die Linke*). L'articolo 1 della nuova legge prevede una serie di **modifiche alla normativa sul procedimento amministrativo** (*Verwaltungsverfahrensgesetz - VwVfG*), tra cui quella relativa al **§ 25** che introduce **una partecipazione pubblica preventiva** (*frühe Öffentlichkeitsbeteiligung*), da svolgersi allo stadio

iniziale della procedura, prima ancora che venga presentata una richiesta formale del progetto. Tale partecipazione, che non riguarda soltanto la procedura di pianificazione ma anche tutti i progetti che abbiano ripercussioni su un gran numero di soggetti, si esplica in primo luogo mediante una tempestiva informazione sugli obiettivi generali del progetto, sui mezzi per la sua realizzazione e sulle sue prevedibili conseguenze. Il rafforzamento della partecipazione pubblica è infatti finalizzato ad una **maggiore trasparenza** e, soprattutto, ad una migliore accettazione da parte della popolazione nel caso di grandi progetti. È quindi auspicabile che un'ampia e tempestiva partecipazione da parte dei cittadini possa contribuire alla prevenzione di conflitti e alla rimozione di quelli esistenti, in modo da alleggerire le procedure di autorizzazione e di pianificazione e ridurre le impugnative giudiziali nei confronti delle decisioni prese dalle autorità. Con un emendamento approvato dalla Commissione affari interni del *Bundestag* è stato introdotto nel progetto di legge originario il **nuovo § 27a VwVfG**, in base al quale l'esito della partecipazione pubblica deve essere reso noto non solo all'autorità competente, ma anche alla popolazione interessata. La disposizione prevede inoltre che, parallelamente ad un comunicato pubblico o locale, venga pubblicato anche un avviso in internet. Nel caso in cui il comunicato faccia riferimento ad una esposizione di documenti, anche questi devono essere resi accessibili in rete.

Nell'ambito delle misure legislative relative al settore del lavoro si menziona la **Legge sulla nuova regolamentazione in materia di retribuzione dei docenti universitari** e la modifica di altre disposizioni attinenti alla disciplina del rapporto di servizio dell'11 giugno 2013 (*Gesetz zur Neuregelung der Professorenbesoldung und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften*) che, in attuazione della sentenza della Corte costituzionale federale del 14 febbraio 2012<sup>405</sup>,

---

<sup>405</sup> Nel 2002 è stata introdotta a livello federale la possibilità di prevedere che la retribuzione dei docenti universitari sia composta da una parte fissa e da un'altra commisurata alle prestazioni e che, nel determinare tali voci, un ruolo determinante debba essere svolto dal singolo *Land*. Accogliendo le ragioni di un professore ordinario di chimica in Assia, che contestava l'ammontare della parte fissa del suo

aumenta lo stipendio di base (*Grundgehalt*) dei professori universitari appartenenti alle categorie retributive W2 e W3 e, allo stesso tempo, introduce i c.d. “livelli di esperienza” (*Erfahrungsstufen*), di durata settennale, mantenendo le componenti della remunerazione basate sulle prestazioni, così come stabilito nuovo § 32a della Legge federale sulla retribuzione del pubblico impiego (*Bundesbesoldungsgesetz*).

Sempre nell’ambito del pubblico impiego è stata approvata la **Legge sul congedo per l’assistenza familiare e sul pensionamento più flessibile per i dipendenti dello Stato** del 3 luglio 2013 (*Gesetz zur Familienpflegezeit und zum flexibleren Eintritt in den Ruhestand für Beamtinnen und Beamte des Bundes*). Il provvedimento rientra nella strategia volta ad affrontare le sfide di una società caratterizzata da un numero sempre più elevato di anziani e da un forte calo della popolazione giovanile. L’impatto di tali cambiamenti sulla struttura occupazionale ha reso necessario adeguare anche la disciplina relativa al pubblico impiego. La possibilità di usufruire di un **congedo per assistere i propri familiari** (c.d. *Familienpflegezeit*, da intendersi come assistenza domiciliare ai parenti più stretti), già in vigore dal 1° gennaio 2012 per i lavoratori dipendenti del settore privato e per gli impiegati statali a contratto, è ora estesa anche ai funzionari e dipendenti dello Stato con l’introduzione del **nuovo § 92a nella Legge federale sul pubblico impiego** (*Bundesbeamtengesetz - BBG*). Si tratta di un’ulteriore misura legislativa finalizzata ad una migliore possibilità di conciliare l’attività lavorativa con gli interessi familiari. In base al nuovo § 92a della Legge federale sul pubblico impiego, il dipendente potrà richiedere una **riduzione dell’orario di lavoro a 15 ore settimanali per una**

---

stipendio, di poco superiore a quella di un professore delle scuole superiori, la Corte costituzionale federale ha stabilito che nel determinare la retribuzione si debba tenere conto di fattori come l’attrattività della professione, le competenze necessarie per svolgerla, la considerazione che ne ha l’opinione pubblica, le responsabilità connesse: non è stata dichiarata incostituzionale la divisione del salario in parte fissa e parte variabile, ma solo l’ammontare della parte fissa che deve comunque salvaguardare e adeguatamente compensare la speciale rilevanza che ha il professore universitario nella società.

**durata massima di due anni**, nel caso in cui debba prestare assistenza in casa ad un familiare bisognoso di cure. L'aver usufruito di un congedo per l'assistenza familiare domiciliare rientra anche tra i motivi per cui deve essere accolta la **richiesta di rinvio del pensionamento**, fino a un massimo di tre anni. Inoltre, a seguito di un'ulteriore **modifica del § 53** approvata dalla Commissione affari interni del *Bundestag*, è stata abrogata la disposizione che prevedeva il prolungamento obbligatorio dell'attività di servizio su iniziativa del datore di lavoro a prescindere dal consenso del dipendente.

Tra gli interventi legislativi di **natura sociale e assistenziale** si segnala la **Legge sull'ampliamento degli aiuti alle donne in gravidanza e per la regolamentazione del parto confidenziale** del 28 agosto 2013 (*Gesetz zum Ausbau der Hilfen für Schwangere und zur Regelung der vertraulichen Geburt*), che mira in primo luogo ad offrire a donne in stato di necessità la consulenza necessaria perché possano optare per vivere con i loro nascituri. Solo in un secondo momento potrà essere loro prospettato il c.d. parto confidenziale (*vertrauliche Geburt*), allo scopo di ridurre il numero di neonati abbandonati o uccisi dopo la nascita. Dal punto di vista normativo, le principali modifiche riguardano la Legge per evitare e gestire i conflitti in gravidanza (*Schwangerschaftskonfliktgesetz*): nel nuovo § 25 è illustrato in modo dettagliato il contenuto delle informazioni, di carattere medico ma anche legale, destinate a donne incinte in situazioni difficili e che non vogliono rivelare la propria identità, mentre il § 26 disciplina l'intera procedura del parto confidenziale. In concreto la donna partorirà suo figlio indicando per sé uno pseudonimo, mentre i suoi dati identificativi reali saranno conservati in busta sigillata per sedici anni. Il bambino, che di norma verrà dato in adozione, potrà quindi conoscere l'identità della sua madre biologica al compimento del sedicesimo anno di età. In caso di obiezione da parte della madre naturale, il Tribunale della famiglia (*Familiengericht*) deciderà se l'identità della madre dovrà continuare a restare segreta per non mettere in pericolo l'integrità fisica, la vita, la salute, la libertà o simili interessi degni di tutela della madre.

Nel settore delle telecomunicazioni assume particolare rilievo la **Legge di modifica della normativa sulle telecomunicazioni e sulla nuova regolamentazione delle informazioni relative ai dati conservati** del 20 giugno 2013 (*Gesetz zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes und zur Neuregelung der Bestandsdatenauskunft*), che su impulso della giurisprudenza costituzionale<sup>406</sup> detta una nuova disciplina in materia di informazioni e conservazione di dati. Il **§ 113 del Telekommunikationsgesetz (TKG)** impone ai fornitori di servizi di telecomunicazioni l'obbligo di trasmettere le informazioni sui dati relativi ai loro clienti agli uffici competenti, se ciò sia necessario ai fini del perseguimento di reati penali o per l'adempimento dei compiti istituzionali dei servizi di *intelligence*. I dati raccolti e che possono essere forniti alle autorità richiedenti secondo le disposizioni di legge sono in primo luogo il nome, il recapito e il conto del titolare di una linea di telecomunicazione, ma non quelli relativi al traffico. Con le disposizioni contenute nel nuovo § 100j nel Codice di procedura penale (*Strafprozessordnung - StPO*), in particolare al comma 3, è stata inoltre introdotta una **riserva di giurisdizione** (*Richtervorbehalt*), per cui l'accesso ai dati personali immagazzinati dai *provider* è possibile solo con il consenso dell'autorità giudiziaria.

---

<sup>406</sup> Con la sentenza del 24 gennaio 2012 la Corte costituzionale federale ha dichiarato applicabile in via transitoria fino al 30 giugno 2013 la disciplina sulle informazioni relative ai dati conservati di cui al § 113 della Legge federale sulle telecomunicazioni.

## TABELLE

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1972 - 2013<sup>407</sup>

Legislatura	Totale leggi approvate	Iniziativa governativa	Iniziativa Parlamentare		Iniziativa Mista <sup>408</sup> (BRg/BT; BRg/BR; BT/BR)
			BRg (*)	BR (**)	
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 (2002-2005)	385	274 (71,2%)	16 (4,1%)	79 (20,6%)	16 (4,1%)
XVI (2005-2009)	613	487 (79,4%)	19 (3,1)	87 (14,2%)	20 (3,3%)
XVII (2009-2013)	553	434 (78,5%)	17 (3,1%)	88 (15,9%)	14 (2,5%)
XVIII(2013-)	34	24 (70,6%)	3 (8,8%)	6 (17,7%)	1 (2,9%)

Fonte: *Statistik der Gesetzgebung* (aggiornata al 3 settembre 2014), a cura degli uffici di documentazione del *Bundestag*.

(\*): BRg, *Bundesregierung* (Governo federale)

(\*\*): BR, *Bundesrat*

(\*\*\*): BT, *Bundestag*

<sup>407</sup> Le percentuali indicate nella tabella sono calcolate rispetto al totale delle leggi approvate e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale federale (*Bundesgesetzblatt*).

<sup>408</sup> Si tratta della c.d. "unificazione di iniziative" (*Vereinigungen von Gesetzentwürfen*) fra Governo e una delle due Camere, oppure fra le due Camere, di contenuto analogo e presentate parallelamente da Governo e gruppi della maggioranza, in cui non risulta chiaro quale progetto di legge sia stato alla fine approvato.

**TABELLA 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia  
1998-2013**

<i>Legislatura</i>	<b>XIV (1998- 2002)</b>	<b>XV (2002- 2005)</b>	<b>XVI (2005- 2009)</b>	<b>XVII (2009- 2013)</b>	<b>XVIII<sup>409</sup> (2013-)</b>
<b>INIZIATIVA GOVERNATIVA di cui:</b>	394 (71%)	274 (71,2%)	487 (79,4%)	434 (78,5%)	24 (70,6%)
Leggi di bilancio, assestamento etc.	16	23	23	27	1
Leggi di ratifica	183	95	96	110	31
Leggi relative alla partecipazione UE <sup>410</sup>	22	53	70	66	32
<b>INIZIATIVA PARLAMENTARE di cui:</b>	131 (23%)	95 (24,7%)	106 (17,3%)	105 (19%)	9 (26,5%)
<i>Bundesrat</i>	22	16	19	17	3
<i>Bundestag</i>	109	79	87	88	6
<b>INIZIATIVA MISTA</b>	34 (6%)	16 (4,1%)	20 (3,3%)	14 (2,5%)	1 (2,9%)
<b>TOTALE</b>	<b>559</b>	<b>385</b>	<b>613</b>	<b>553</b>	<b>34</b>

<sup>409</sup> Dati aggiornati al 3 settembre 2014.

<sup>410</sup> 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 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 approvate  
2009-2013<sup>411</sup>**

	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Istituzionali</b>	22 (17%)	4 (8%)	16 (22%)	11 (17,2%)	12 (10,4%)
<b>Settoriali</b>	13 (10%)	7 (13%)	4 (6%)	6 (9,4%)	11 (9,6%)
<b>Microsettoriali</b>	32 (25%)	16 (31%)	20 (28%)	16 (25%)	56 (49%)
<b>Manut. Norm.</b>	61 (48%)	25 (48%)	32 (44%)	31 (48,4%)	36 (31%)
<b>TOTALE</b>	<b>128</b>	<b>52</b>	<b>72</b>	<b>64</b>	<b>115</b>

<sup>411</sup> 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 2013 di 115 leggi su **178** leggi complessivamente approvate).

**TABELLA 4 - Produzione legislativa regionale  
2009-2013**

<i>Land</i>	2009	2010	2011	2012	2013	<i>Totale</i>
<b>Amburgo</b>	47	59	23	45	57	231
<b>Assia</b>	45	47	39	39	31	201
<b>Baden-Württemberg</b>	40	34	21	28	27	150
<b>Bassa Sassonia</b>	40	45	36	46	30	197
<b>Baviera</b>	34	24	25	39	37	159
<b>Berlino</b>	30	43	41	29	25	168
<b>Brandeburgo</b>	24	34	28	30	30	146
<b>Brema</b>	48	54	35	40	30	207
<b>Meclenburgo- Pomerania</b>	19	33	30	27	25	134
<b>Renania Palatinato</b>	29	41	22	26	43	161
<b>Renania settentrionale- Westfalia</b>	59	26	44	34	50	213
<b>Saarland</b>	32	27	28	28	27	142
<b>Sassonia</b>	22	32	15	25	28	122
<b>Sassonia-Anhalt</b>	28	45	31	25	27	156
<b>Schleswig-Holstein</b>	36	37	30	46	48	197
<b>Turingia</b>	19	33	27	25	33	137
<b>TOTALE</b>	<b>552</b>	<b>614</b>	<b>475</b>	<b>532</b>	<b>548</b>	<b>2721</b>

Fonte: *Makrolog Recht für Deutschland*,

<http://www1.recht.makrolog.de/irfd/search?view=biblio>

**TABELLA 5 - Numero complessivo di leggi e regolamenti legislativi federali (I-XVIII leg.)**

<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 (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)	559	1515
XV (2002-2005)	385	968
XVI (2005-2009)	613	1516
XVII (2009-2013)	543*	<i>Dato non ancora disponibile</i>
XVIII (2013-)	34**	<i>Dato non ancora disponibile</i>

\* *Deutscher Bundestag – Statistik der Gesetzgebung – Überblick 17. Wahlperiode, dato aggiornato al 6 dicembre 2013 cui si aggiungono 3 leggi pubblicate nel mese di dicembre 2013.*

\*\**Deutscher Bundestag – Statistik der Gesetzgebung – Überblick 18. Wahlperiode, dato aggiornato al 3 settembre 2014.*

## REGNO UNITO

### 1. Dati quantitativi

Nel 2013 sono stati approvati nel Regno Unito **40** provvedimenti legislativi, suddivisi, secondo il criterio distintivo tradizionale, tra leggi di interesse pubblico generale (**33 *Public General Acts***) e leggi di interesse locale (**7 *Local Acts***).

Il dato quantitativo mostra un valore superiore in buona misura a quello rilevato nel 2012, specie per quel che riguarda le leggi di interesse pubblico (8 provvedimenti in più), ma conferma sostanzialmente il *trend* manifestato a partire dal 2007 che vede il parlamento britannico approvare una media di 30 leggi annue.

Pressoché identico al 2012 è stato invece il dato relativo alla normativa secondaria (**3318** rispetto ai 3329 dell'anno precedente). Come già segnalato nella passata edizione del Rapporto, negli ultimi venti anni il dato relativo a questa tipologia di atti si è stabilmente attestato sopra i 3000 provvedimenti (con punte massime di 3500-3600) ed evidenzia pertanto un massiccio ricorso alla *delegated legislation*, categoria che, nell'esperienza del Regno Unito, comprende provvedimenti eterogenei (solo in parte assimilabili al decreto legislativo così come configurato nel sistema italiano delle fonti normative), di contenuto sostanziale e dettagliato: è il caso delle cosiddette *Regulations* oppure, se di deregolamentazione, dei *Deregulation Orders*, ovvero, in altri casi, di atti di incidenza meramente formale, come ad esempio i *Commencement Orders*, di cui il Governo si avvale - previa delega parlamentare - per fissare il termine di entrata in vigore di singoli articoli (o gruppi di essi) di legge.

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

Per quanto concerne l'iniziativa legislativa, è da rilevare la prevalente origine governativa dei provvedimenti approvati nell'anno di riferimento (19 su 23 *Public General Acts*). 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.

Tra i provvedimenti derivati dall'iniziativa del Governo vanno menzionate, in primo luogo, le leggi connesse alla **manovra di bilancio**, che nel Regno Unito tradizionalmente si articola in una serie di atti normativi corrispondenti ad altrettante fasi nelle quali è articolato il ciclo finanziario statale. Nel 2013 la manovra di bilancio ha richiesto l'approvazione dei seguenti provvedimenti: l'annuale legge finanziaria (*Finance Act 2013*), con cui il legislatore disciplina il versante delle entrate, e il *Supply and Appropriation (Main Estimates) Act 2013* (preceduto dal *Supply and Appropriation (Anticipation and Adjustments) Act 2013*), con cui sono stati disposti, in forma disaggregata, i singoli stanziamenti assegnati a ciascun Dipartimento governativo.

## 3. Principali settori di intervento legislativo

La legislazione approvata nel 2013 è costituita da provvedimenti il cui contenuto – secondo i criteri distintivi applicati in questa sede – ha rilievo istituzionale oppure portata settoriale; essi rappresentano quasi la totalità delle leggi approvate nell'anno (distribuite pressoché in pari misura, all'interno di questo ambito di intervento legislativo, tra le due categorie). Il dato è da ritenere, anche in questo caso, in sostanziale linea di continuità con la produzione legislativa media degli ultimi anni (sebbene questa avesse registrato una lieve prevalenza delle leggi di tipo istituzionale); peraltro, le distinzioni

tipologiche utilizzate ai fini della nostra ricognizione hanno ovviamente carattere relativo, poiché alcune delle leggi censite all'interno della categoria settoriale possono presentare, in ragione dei profili disciplinati, rilevanza anche per l'altro raggruppamento.

### *3.1. Interventi nell'area istituzionale*

Sul piano della legislazione istituzionale vanno presi in esame, in primo luogo, i provvedimenti la cui incidenza si dispiega sul piano dell'**organizzazione costituzionale dello Stato** e su quello dei diritti e dello **status della persona**.

Con riferimento al primo ambito tematico, è da segnalare il *Succession to the Crown Act 2013*, legge di rilevanza costituzionale (malgrado il suo rango formalmente ordinario in un ordinamento tradizionalmente privo di costituzione scritta) che modifica la disciplina della **successione dinastica** al trono del Regno Unito. Approvata previo l'accordo sottoscritto nel 2011 tra i sedici Stati del Commonwealth di cui la Sovrana è Capo di Stato (*Perth Agreement*), la legge dispone che la Corona passi ai discendenti in ordine di nascita e indipendentemente dal sesso, così superando la regola di origine feudale della primogenitura maschile. La legge, inoltre, abroga il divieto - risalente al XVII secolo - per il Sovrano di contrarre matrimonio con una persona di religione cattolica (*Roman Catholic*), pena la perdita della Corona o l'esclusione dalla successione dinastica; rimane formalmente in vigore, tuttavia, l'antica preclusione posta allo stesso Sovrano di professare la religione cattolica. Il testo legislativo, infine, innova la regola tradizionale - risalente a Giorgio III - che sottoponeva al consenso del Sovrano il matrimonio di qualsiasi membro della famiglia reale incluso nella linea di successione dinastica; ora tale condizione è limitata alla cerchia dei sei membri più prossimi nella linea suddetta, e comporta, per chi non vi ottemperi (ovvero in caso di matrimonio contratto senza il preventivo consenso regio), la sua esclusione e quella dei suoi discendenti dalla successione al trono.

Una legge la cui approvazione ha avuto larga risonanza presso i mezzi di informazione, dopo essere stata preceduta da una consultazione pubblica promossa dal Governo (risultata la più ampia finora mai esperita in termini di quantità di risposte pervenute e di *petitions*), è quella in materia di **matrimonio tra persone dello stesso sesso**. Il *Marriage (Same Sex Couples) Act 2013* ha esteso la possibilità di contrarre matrimonio alle persone dello stesso sesso, le quali potevano in precedenza costituire solamente una *civil partnership*, da un decennio riconosciuta dalla legge (*Civil Partnership Act 2004*). L'unione matrimoniale così costituita tra persone dello stesso sesso dispiega i medesimi effetti attribuiti dalla legge all'unione matrimoniale tra un uomo e una donna e può essere celebrata in forma civile, oppure religiosa nei casi in cui ne sia ammessa la celebrazione da parte delle Chiese esistenti nel Regno Unito. A questo riguardo la legge, facendo salve le vigenti norme ecclesiastiche e canoniche, riserva all'autonomia delle organizzazioni religiose ogni decisione di conformarsi o meno al nuovo regime matrimoniale e assume legittima la scelta delle organizzazioni religiose di non celebrare il matrimonio *same sex* secondo i propri riti, di cui dispone l'insindacabilità rispetto all'applicazione delle norme vigenti in materia di eguaglianza e di parità di trattamento.

La legge disciplina ulteriori profili, tra cui la validità del matrimonio precedentemente contratto a fronte dell'intervenuto cambiamento di sesso di uno dei coniugi, e la possibilità di convertire in rapporto matrimoniale l'unione civile già costituita in applicazione del *Civil Partnership Act 2004*.

Ancora in tema di diritti delle persone, è da segnalare l'approvazione del *Defamation Act 2014*, che nella scia della più recente elaborazione giurisprudenziale innova la **disciplina della diffamazione** sotto molteplici profili, tra cui la soglia di rilevanza del fatto lesivo e la verità quale causa di giustificazione (*exceptio veritatis*). Il carattere diffamatorio di una pubblicazione sussiste – dispone la legge – se da essa sia derivata, o possa derivare, una grave lesione (*serious harm*) alla reputazione personale del ricorrente,

oppure un danno economico ove la parte lesa sia una persona giuridica. La verità dell'affermazione, d'altra parte, è causa di esonero dalla responsabilità, se chi la rilascia dimostra che ne sono oggetto fatti sostanzialmente corrispondenti al vero; ulteriori cause di giustificazione sono previste relativamente all'espressione di opinioni correttamente formulate e riferite a fatti circostanziati e al pubblico interesse alla loro conoscenza. Analogamente, le finalità di pubblico interesse sottese alla ricerca scientifica e all'informazione ispirano le disposizioni che introducono limitazioni di responsabilità riferite alle pubblicazioni a carattere scientifiche sottoposte a *peer-review* e ai resoconti di cronaca giudiziaria.

Alcune delle nuove disposizioni in materia di diffamazione, peraltro, riguardano in particolare le **comunicazioni on-line**, la cui diffamatorietà implica la responsabilità del gestore del sito Internet attraverso cui sono diffuse in presenza di determinate condizioni: quando non sia possibile identificare l'autore dei contenuti diffamatori diffusi attraverso il sito Internet o quando il gestore non abbia risposto nei termini alla notifica (*notice of complaint*) inviatagli dal soggetto leso.

Sotto altro aspetto, l'ammodernamento delle regole giuridiche in materia di diffamazione è perseguito dal legislatore superando il tradizionale principio della "*single publication rule*", in virtù del quale la pubblicazione ripetuta del medesimo contenuto diffamato poteva dare titolo a distinte azioni di responsabilità, e introducendo nuovi criteri elettivi della competenza giurisdizionale nel caso la diffusione della notizia diffamatoria non si esaurisca nell'ambito nazionale.

Con riferimento ai **diritti della persona**, si segnalano gli interventi legislativi, di più circoscritta portata applicativa, che hanno riguardato, tra l'altro, la modifica della disciplina in materia di dichiarazione di morte presunta, preordinata ad agevolare la circolazione dei beni e la certezza dei rapporti giuridici (*Presumption of Death Act 2013*); l'abilitazione degli uffici di direzione delle carceri di provvedere alla distruzione di beni in possesso non autorizzato dei detenuti (*Prison (Property) Act 2013*); l'abrogazione delle

disposizioni che prevedevano, in caso di sopravvenuta malattia mentale, la decadenza dal mandato dei membri del Parlamento, dei componenti delle giurie e dei dirigenti di società commerciali (*Mental Health (Discrimination) Act 2013*); la revisione delle norme sul rilascio di contrassegni speciali per le persone disabili che hanno titolo ad aree di parcheggio riservate.

Deve altresì segnalarsi l'approvazione, nell'anno di riferimento, di leggi in materia di **giustizia** e di **ordine pubblico**, il cui raggio di intervento spazia dall'organizzazione del sistema giudiziario alla disciplina penalistica concernente specifiche figure di reato.

Il *Crime and Courts Act 2013*, in particolare, istituisce la *National Crime Agency* (NCA), agenzia indipendente per il **contrasto della criminalità**, dotata a tale scopo di rilevanti poteri investigativi ed operativi il cui esercizio si conforma alle priorità strategiche definite dallo *Home Office*. I principali ambiti di operatività dell'Agenzia (individuati già nel documento programmatico diffuso dal Governo nel 2010 sul tema della riforma della polizia, *Policing in the 21st Century*) si correlano alla criminalità organizzata e ai reati economici, alla criminalità giovanile, al controllo delle frontiere e alla repressione dei reati di cui siano vittime i minori, anche in relazione all'utilizzazione di Internet. Contestualmente, è disposta la soppressione di altri organismi (la *Serious Organized Crime Agency* – SOCA e la *National Policing Improvement Agency* -NPIA), le cui competenze sono assorbite in quelle attribuite alla nuova Agenzia. Di essa la legge delinea l'assetto organizzativo interno, i rapporti di collaborazione con altri organismi con analoghi compiti di prevenzione e repressione dei reati e le modalità di acquisizione e comunicazione delle informazioni.

Per altro verso, la legge persegue una razionalizzazione del sistema giudiziario sotto il profilo dell'articolazione territoriale dei tribunali competenti in materia civile, con particolare riferimento alla semplificazione delle 170 *county courts* esistenti in Inghilterra e nel Galles e alla designazione delle *family courts* quali sedi giurisdizionali

unitarie per i procedimenti in materia di diritto di famiglia (finora oggetto delle competenze concorrenti di più tribunali).

Inoltre, la legge innova i criteri che presiedono alle **nomine degli uffici giudiziari**, materia di competenza della *Judicial Appointments Commission* (organismo indipendente istituito dal *Constitutional Reform Act 2005*). Con tre principali obiettivi di riforma - perseguire una maggiore trasparenza delle procedure di selezione previste per le nomine giudiziarie, bilanciare i poteri in esse coinvolti e adeguare i criteri selettivi all'esigenza di porre il Giudiziario in maggiore sintonia con l'evoluzione sociale -, il legislatore ha dato seguito agli indirizzi delineati nel 2011 (nel documento del Governo *Appointments and Diversity: A Judiciary for the 21st Century*), provvedendo alla revisione normativa dei poteri attribuiti al *Lord Chief Justice* relativamente all'organizzazione del sistema giudiziario in Inghilterra e nel Galles, e delineandone il più flessibile esercizio per la copertura degli uffici giudiziari.

Degna di nota, in particolare, è la disciplina dettata dalla legge – in modifica della legge di riforma costituzionale del 2005 – circa la designazione degli uffici direttivi (*Chief Executive*) e del personale della **Corte Suprema del Regno Unito**. Il relativo procedimento contemplava il parere vincolante del *Lord Chancellor* riguardo alla consistenza del personale degli uffici della Corte e ai relativi criteri di designazione. L'autonomia della Corte appare ora rafforzata dalla legge in esame, poiché essa rimette alla competenza esclusiva del suo Presidente la nomina del *Chief Executive*, e attribuisce alla responsabilità di quest'ultimo la determinazione della pianta organica degli uffici.

Tra le altre materie incise dal *Crime and Courts Act 2013* (nel cui novero figurano disparati ambiti di intervento normativo, come la disciplina delle riprese filmate nelle aule di giustizia, la riforma del reato di oltraggio alla corte, la confisca dei beni che sono proventi di reati, l'extradizione, l'espulsione dello straniero per motivi di sicurezza, il reato di guida sotto l'effetto di stupefacenti), si segnalano infine, in relazione al **diritto processuale**, le modifiche

introdotte allo scopo di consentire il trasferimento e la riassunzione dinanzi alle giurisdizioni superiori dei procedimenti in materia di immigrazione, asilo e cittadinanza.

In materia di organizzazione dei **servizi di sicurezza** e di **controlli parlamentari** sulle attività di *intelligence* è da segnalare il *Justice and Security Act 2013*, le cui disposizioni istituiscono lo *Intelligence and Security Committee of Parliament (ISC)* in luogo del precedente organismo (*Intelligence and Security Committee*) introdotto con l'*Intelligence Services Act 1994*. L'ambito di competenza del nuovo ISC è, rispetto al modello precedente, esteso al fine di includere la supervisione sull'intero complesso delle attività di *intelligence* poste in essere sotto la responsabilità dell'Esecutivo, non più limitandolo all'operato delle tre Agenzie istituzionalmente preposte alla sicurezza dello Stato. E' previsto che tali controlli, inoltre, abbiano ad oggetto – seppure *a posteriori* – le operazioni compiute dalle suddette Agenzie in ambiti di rilevante interesse nazionali. Coerentemente con l'ampliamento di tali poteri di controllo, la richiesta di informazioni formulata dallo ISC nel quadro dei propri compiti ispettivi può trovare ostacolo nel veto opposto dal Ministro, e non più – come nella disciplina del 1994 – nel diniego da parte dei direttori dei servizi di sicurezza.

Il *Justice and Security Act 2013* contiene anche disposizioni dedicate alla cosiddetta **“segretezza” dei procedimenti giurisdizionali**, o meglio dei particolari procedimenti per i quali, in deroga al principio della pubblicità delle udienze e per motivi di sicurezza dello Stato, secondo la legislazione vigente può disporsi lo svolgimento “a porte chiuse”, con restrizioni concernenti l'accessibilità di determinati elementi probatori (*closed materials procedures*). In particolare, con riferimento ai procedimenti di tale natura incardinati presso le giurisdizioni superiori (*High Court*, *Court of Session* scozzese, *Court of Appeal* e *Supreme Court*), la legge delinea i criteri in base ai quali, su richiesta del Ministro competente, l'organo giudicante dichiara la sussistenza delle condizioni necessarie per l'applicazione di queste modalità procedurali (ovvero il rischio per la sicurezza nazionale che

deriverebbe dalla pubblicità di determinati atti processuali); una volta che tale dichiarazione abbia avuto luogo, è consentito alle parti chiedere la *closed material application*, che comporta l'accessibilità di determinati atti o dibattimenti solo a soggetti qualificati.

Queste regole procedurali, peraltro, possono trovare applicazione anche nei procedimenti in materia di immigrazione (in particolare nelle controversie concernenti i provvedimenti ministeriali di espulsione di stranieri extracomunitari dal territorio nazionale o di diniego della cittadinanza), qualora la diffusione di informazioni contenute negli atti processuali sia ritenuta dal Ministro pregiudizievole per l'interesse nazionale.

In relazione al **diritto internazionale ed euro-comunitario** devono segnalarsi la legge (*Antarctic Act 2013*) con cui il Regno Unito ha ratificato il Protocollo al Trattato Antartico sulla protezione ambientale, aperto alla firma nel 1991 ed entrato in vigore nel 1998; la legge di recepimento di alcune decisioni del Consiglio dell'Unione Europea (concernenti la pubblicazione in forma elettronica della *G.U.C.E.* e il programma pluriennale dell'Agenzia Europea per i diritti fondamentali: *European Union (Approvals) Act 2013*); la legge di recepimento degli accordi relativi all'accessione della Croazia nell'Unione Europea e del cosiddetto "Protocollo irlandese" ai Trattati Europei (*European Union (Croatian Accession and Irish Protocol) Act 2013*).

La rassegna delle leggi che, approvate nell'anno di riferimento, presentano implicazioni di rilievo nella prospettiva costituzionale annovera, infine, la disciplina dell'**iscrizione negli elenchi elettorali** introdotta con l' *Electoral Registration and Administration Act 2013*. Essa è stata adottata (come annunciato dal Governo nei documenti preparatori, tra cui il "libro bianco" sulla *Individual Electoral Registration* del 2011) al fine di prevenire e limitare il fenomeno dei brogli elettorali (*electoral fraud*). A tale scopo è previsto un nuovo sistema di registrazione degli elettori, che a far data dalle prossime elezioni politiche (2015) e sostituendo i precedenti elenchi dovrebbe raccogliere (anche con procedure *on line* a ciò preordinate)

le iscrizioni individuali dei titolari del diritto di elettorato attivo nel Regno Unito. La legge modifica, inoltre, il *Fixed-term Parliaments Act 2011* prevedendo più ampi termini temporali per lo scioglimento del Parlamento prima delle elezioni (25 giorni in luogo dei 17 precedentemente stabiliti); analogamente, è esteso il termine prima previsto per lo svolgimento di elezioni suppletive.

### 3.2. La legislazione settoriale

La legislazione di carattere settoriale approvata nel 2013 (la cui rilevanza è tuttavia, in alcuni casi, anche di segno istituzionale in ragione delle materie incise) annovera provvedimenti di riforma strutturale di alcuni settori ed interventi di portata più circoscritta.

Nell'area **economico-finanziaria** va segnalato il *Financial Services (Banking Reform) Act 2013*, con cui la Coalizione di governo ha dato seguito alle proposte di riforma della **regolazione dei servizi finanziari** elaborate sulla base dei lavori della *Independent Commission on Banking* (ICB, creata nel 2010) e della *Parliamentary Commission on Banking Standards* (PCBS), istituita dal Parlamento con il compito di individuare, all'indomani dello "scandalo LIBOR", parametri di correttezza e di buona pratica del settore dei servizi bancari e finanziari.

Le linee di fondo della legge (che si aggiunge quale ulteriore capitolo alla cospicua legislazione bancaria e finanziaria introdotta negli ultimi anni) sono complessivamente orientate all'obiettivo di ridurre la complessità strutturale dei gruppi bancari (sperimentata quale fattore di difficoltà per il risanamento delle crisi bancarie) e di introdurre la separazione tra le attività di investimento, che implicano un più elevato grado di rischio e una maggiore esposizione alle turbolenze del sistema finanziario globale, e quelle di raccolta (*retail banking*) di cui tipicamente si avvalgono i risparmiatori e le piccole e medie imprese. Questo secondo nucleo di attività (nella legge qualificate "*core activities*") richiede, per il soggetto che le esercita, una posizione di separatezza (*ring-fencing*)

risultante dal rispetto delle restrizioni poste dalla legge al suo coinvolgimento in altri ambiti di operatività, nonché l'idoneità a prestare i servizi alla clientela in una condizione di indipendenza rispetto agli altri soggetti del gruppo al quale appartiene (sotto la vigilanza delle autorità di regolazione del settore: la *Financial Conduct Authority*, investita del controllo sulla condotta degli operatori finanziari al fine di garantire l'integrità del mercato, la tutela della concorrenza e la protezione dei diritti dei consumatori, e la *Prudential Regulation Authority*, responsabile della regolazione micro-prudenziale).

La legge, per altro verso, conferisce alla *Bank of England* strumenti preordinati a perseguire la stabilità dei gruppi bancari, in coerenza con gli indirizzi dell'Unione Europea (da ultimo espressi con la direttiva 2014/59/UE che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento).

Altri ambiti incisi dalle disposizioni sono la tutela dei depositi nei casi di insolvenza delle istituzioni creditizie, la definizione di parametri di correttezza degli amministratori e l'istituzione di un nuovo soggetto regolatore con compiti di vigilanza sul sistema dei pagamenti (*Payments System Regulator*).

Il **diritto del lavoro** e la **regolazione della concorrenza** tra imprese figurano tra le principali materie dello *Enterprise and Regulation Reform Act 2013*, testo normativo il cui contenuto eterogeneo è complessivamente orientato ad aggiornare, con prevalenti finalità di semplificazione e di stimolo alle attività economiche, la normativa vigente in diversi settori.

La legge innova, in primo luogo, le procedure di risoluzione giurisdizionale delle **controversie di lavoro** dinanzi al tribunale di settore (*Employment Tribunal*) e quelle extragiudiziali che, per talune di categorie di conflitti, sono esperibili presso l'organo di conciliazione (*Advisory, Conciliation and Arbitration Services - ACAS*). Al fine di rafforzare la tutela dei lavoratori, la legge abilita i suddetti *Tribunals* a comminare sanzioni pecuniari ai datori di lavoro in caso

di accertata violazione dei diritti dei lavoratori subordinati, ed esclude, inoltre, l'ammissibilità in giudizio di accordi transattivi nei casi di **licenziamento senza giusta causa** (*unfair dismissal*), per il cui indennizzo (*compensatory awards*) il legislatore rimette al Ministro l'elevazione dei limiti vigenti.

Nella prospettiva di contrastare le violazioni dei diritti nei confronti dei lavoratori, il testo normativo detta disposizioni a tutela dei cosiddetti *whistleblowers*, ossia dei lavoratori che si fanno carico di denunciare le violazioni di legge eventualmente compiute all'interno della loro azienda. Per converso, si dispone l'abrogazione di alcune disposizioni dell'*Equality Act 2010*, ritenute di eccessivo aggravio per le imprese.

Altra materia incisa dalla legge in rassegna è il **diritto d'autore**, la cui disciplina è modificata con l'estensione del limite temporale della relativa tutela a 70 anni dalla morte dell'autore; è previsto, inoltre, un regime di autorizzazione per le cosiddette "opere orfane".

Il regime della **concorrenza** è disciplinato dalla legge in esame con riferimento all'autorità di regolazione del settore, il cui ruolo viene attribuito alla nuova *Competition and Markets Authority*, alla quale sono devolute le competenze degli ora disciolti *Office of Fair Trading* e *Competition Commission*.

Il tema della regolazione del mercato, peraltro, ricorre in relazione ad un ambito settoriale prima affidato perlopiù all'autodisciplina degli operatori, ed è materia del *Groceries Code Adjudicator Act 2013*.

Per il rilievo che tipicamente riveste nell'ordinamento britannico, il **trust** deve segnalarsi quale oggetto delle modifiche legislative (disposte dal *Trust (Capital and Income) Act 2013*) riferite alla separazione patrimoniale tra capitale e redditi e ai diritti dei rispettivi beneficiari.

In materia di **approvvigionamento energetico** e di **tutela ambientale** è da segnalare l'*Energy Act 2013*, con cui il legislatore ha inteso disciplinare in modo organico le diverse componenti del sistema nazionale dell'energia, regolando gli aspetti della

produzione, della distribuzione e dell'efficienza del relativo mercato in prospettiva della transizione dall'impiego di fonti energetiche tradizionali a quello di energie rinnovabili. Nel quadro degli impegni già assunti per la progressiva riduzione del ricorso a fonti energetiche tratte da combustibili fossili, la legge intende assicurare la complessiva adeguatezza delle risorse energetiche al fabbisogno nazionale in modo contestuale alla programmata dismissione delle produzioni inquinanti, da realizzare gradualmente entro determinate scadenze temporali (la prima delle quali cade nel 2030). Il processo a cui la legge fa riferimento è quello della "decarbonizzazione" della produzione energetica (*decarbonising*), commisurata, in particolare, sulla base della quantità di diossido di carbonio prodotta per unità di elettricità generata; tale rapporto (*carbon intensity*) si correla al programma di riduzione delineato dal legislatore già nel *Climate Change Act 2008* (34% entro il 2020 e 80% entro il 2050).

Eguale preordinato al conseguimento di questi risultati è il complesso di disposizioni concernenti il **mercato dell'elettricità**, di cui la legge delinea la riforma (*Electric Market Reform - EMR*) il cui obiettivo di fondo è quello di adempiere all'obiettivo, posto in sede euro-comunitaria, di trarre il 15% del fabbisogno energetico nazionale da fonti rinnovabili entro il 2020.

Nel contempo è prevista l'incentivazione dello sviluppo industriale della produzione energetica meno inquinante (cosiddetta *low carbon*) mediante specifici disciplinari contrattuali riservati ai produttori (*contracts for difference - CFD*), in forza dei quali essi, con diverse formule operative, concorrono ad approvvigionare i nodi della rete elettrica nazionale (*National Grid Electricity Transmission*) a fronte della garanzia di una stabilità dei ricavi, intesa quale come condizione necessaria ad agevolarne gli investimenti nel settore. Nelle more della piena attuazione dello strumento contrattuale così delineato, la legge contempla altri modelli di accordo con i produttori di energia che effettuano investimenti (*investment contracts*); essi si affiancano alla previsione di forme di intervento pubblico dirette ad assicurare livelli di liquidità del mercato (attraverso i *Power*

*Purchase Agreement*), la cui finalità sostanziale è quella di rimuovere gli ostacoli di natura finanziaria che possano riverberarsi sulla continuità degli investimenti nel settore delle energie rinnovabili. Nella medesima prospettiva, l'*Energy Act 2013* prevede che i nuovi stabilimenti di energia non rinnovabile (*fossil-fuel plants*) si conformino a livelli massimi di emissione di CO<sub>2</sub> su base annuale (*Emission Performance Standards*).

La visione sistemica che ispira il testo normativo si traduce nelle ulteriori disposizioni dedicate alla produzione di energia nucleare – settore sottoposto alla vigilanza di un'autorità regolatrice di nuova istituzione, l'*Office for Nuclear Regulation* – e alla gestione della rete di immagazzinamento e di distribuzione, attualmente formata da circa 2.500 km di *pipe-lines* distribuiti sul territorio nazionale.

La complessità del sistema e la sua necessaria gestione integrata, in considerazione delle molteplici implicazioni per l'autonomia energetica nazionale, l'efficienza dei mercati e la tutela dei consumatori, sono alla base della scelta legislativa di prevedere l'emanazione governativa di uno specifico documento di indirizzo (*strategy and policy statement*) in materia di politica energetica, in cui siano definite in tale ambito le priorità strategiche nazionali, individuati i ruoli e le responsabilità dei soggetti che vi sono a diverso titolo coinvolti e determinati gli obiettivi del Governo e dell'autorità di regolazione.

In materia di **tutela ambientale**, si menziona altresì l'approvazione dello *Scrap Metal Dealers Act 2013*, che disciplina in modo organico le attività imprenditoriali concernenti la raccolta, lo smaltimento e il riciclaggio dei materiali ferrosi.

Ulteriori capitoli della legislazione economica approvata nell'anno di riferimento, concernenti le **infrastrutture**, sono costituiti dal *Growth and Infrastructure Act 2013* e dallo dallo *High Speed Rail (Preparation) Act 2013*. Con la prima legge, di portata più generale, i profili concernenti la pianificazione e la realizzazione di opere di interesse pubblico sono disciplinati nel segno della semplificazione e

nella prospettiva dei positivi effetti che da ciò deriva per lo sviluppo economico. Si dispongono, in particolare, modifiche per una maggiore efficienza e speditezza dei procedimenti autorizzativi di competenza degli enti locali, prevedendo in determinati casi (e in via opzionale rispetto al procedimento ordinario) il diretto intervento dell'autorità ministeriale centrale. La seconda legge, di rilievo per l'ammodernamento del sistema dei **trasporti**, pone le basi per gli stanziamenti da effettuare relativamente alle operazioni preparatorie per la realizzazione di una rete ferroviaria ad alta velocità destinata a collegare alcune regioni del Regno Unito.

Ancora in tema di trasporti si segnalano il *Marine Navigation Act 2013*, in materia di **autorità e servizi portuali**, e lo *HGV Road Users Levy Act 2013*, che introduce un'accisa sul traffico dei **veicoli pesanti** (*heavy goods vehicles*) sulla rete stradale, disciplinandone le modalità di prelievo.

I temi del **lavoro** e della **previdenza sociale** sono venuti in rilievo con l'approvazione di leggi con diverso grado di incidenza strutturale e portata applicativa. Il *Public Service Pension Act 2013*, in particolare, introduce la riforma degli schemi di previdenza integrativa esistenti per le categorie di lavoratori ricomprese nel comparto del pubblico impiego, delineando un quadro generale di riferimento per le regolamentazioni di dettaglio la cui definizione è rimessa ai Ministri competenti. Tra le linee di fondo della riforma figurano, oltre ai caratteri costitutivi degli schemi di nuova introduzione (a prestazione o a contribuzione definita: *definite benefits* o *contribution schemes*), i requisiti dell'assetto di gestione dei fondi, formato da organismi il cui operato è sottoposto a specifica vigilanza da parte del *Pension Regulator*. Stabilito a 65 il limite di età per l'accesso ai relativi trattamenti (in linea con il requisito vigente per la *State Pension*), la legge fa salvi i diritti acquisiti sulla base degli schemi pensionistici finora vigenti (nonché la prosecuzione degli schemi già in essere per i lavoratori più prossimi al pensionamento).

In tema di **sicurezza sociale** possono altresì segnalarsi: il *Jobseekers (Back to Work Schemes) Act 2013* che disciplina alcuni aspetti

procedurali dei programmi pubblici riservati ai lavoratori disoccupati ad attività finalizzate all'inserimento lavorativo, la cui partecipazione è, di norma, condizione per beneficiare della temporanea erogazione di sussidi pubblici; il *Welfare Benefits (Up-Rating) Act 2013*, che concerne, per altro verso, l'incremento percentuale degli importi di una serie di sussidi pubblici e agevolazioni fiscali.

L'accesso fraudolento ai benefici assistenziali è invece al centro del *Prevention of Social Housing Fraud Act 2013*, le cui disposizioni configurano come reato penale la sub-locazione a terzi pattuita dal soggetto assegnatario di un'abitazione sociale.

#### 4. La produzione legislativa delle Assemblee legislative della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord

Si riportano in una delle tabelle allegate, 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 1998<sup>412</sup>. Nella 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 ultimi.

---

<sup>412</sup> Si tratta dello *Scotland Act*, del *Government of Wales Act* e del *Northern Ireland Act*, tutti approvati nel 1998.

## TABELLE

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1991-2013

<i>Anno</i>	<i>Totale leggi approvate</i>	<i>Public General Acts</i>	<i>Local and Personal Acts</i>
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
2005	24	24	0
2006	59	55	4
2007	34	31	3
2008	36	33	3
2009	28	27	1
2010	46	41	5
2011	25	25	0
2012	25	23	2
2013	40	33	7
<b>TOTALE</b>	<b>1152</b>	<b>982</b>	<b>170</b>
<i>MEDIA</i>	<i>50,1</i>	<i>42,7</i>	<i>7,4</i>

TABELLA 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia 2005-2013<sup>413</sup>

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>INIZIATIVA GOVERNATIVA</b> <i>di cui:</i>	<b>24</b>	<b>53</b>	<b>27</b>	<b>30</b>	<b>22</b>	<b>34</b>	<b>21</b>	<b>19</b>	<b>24</b>
Leggi relative alla manovra finanziaria ( <i>Appropriation, Finance, Consolidated Fund Act</i> )	6	4	4	5	4	7	3	3	3
Leggi relative alla partecipazione UE	0	1	0	2	0	0	1	1	2
Leggi di consolidamento	0	4	1	0	1	1	1	0	
<i>Statute Law Repeals Act</i>	0	0	0	1	0	0	0	0	1
<b>INIZIATIVA PARLAMENTARE</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>9</b>
<b>TOTALE</b>	<b>24</b>	<b>55</b>	<b>31</b>	<b>33</b>	<b>27</b>	<b>41</b>	<b>25</b>	<b>23</b>	<b>33</b>

<sup>413</sup> Questa tabella considera unicamente i *Public General Acts*.

**TABELLA 3 - Classificazione delle leggi approvate****2009-2013<sup>414</sup>**

	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Istituzionali</b>	<b>12</b> (52%)	<b>17</b> (50%)	<b>13</b> (60%)	<b>8</b> (40%)	<b>13</b> (43%)
<b>Settoriali</b>	<b>8</b> (35%)	<b>11</b> (32%)	<b>5</b> (23%)	<b>9</b> (45%)	<b>16</b> (54%)
<b>Microsettoriali</b>	<b>2</b> (9%)	<b>3</b> (9%)	<b>3</b> (14%)	<b>3</b> (15%)	<b>0</b> (0%)
<b>Manut. Norm.</b>	<b>1</b> (4%)	<b>3</b> (9%)	<b>1</b> (3%)	<b>0</b> (0%)	<b>1</b> (3%)
<b>TOTALE</b>	<b>28</b> (100%)	<b>23</b> (100%)	<b>34</b> (100%)	<b>22</b> (100%)	<b>30</b> (100%)

<sup>414</sup> I dati percentuali sono riferiti al totale delle leggi di interesse pubblico generale (*Public General Acts*), ad esclusione delle leggi relative alla manovra di bilancio.

**TABELLA 4 - Produzione legislativa 2003-2013 della Scozia,  
del Galles e dell'Irlanda del Nord<sup>415</sup>**

<i>Anno</i>	<i>Scozia</i>		<i>Galles</i>		<i>Irlanda del Nord</i>	
	<b>Leggi</b>	<i>Statutory Instruments</i>	<b>Leggi<sup>416</sup></b>	<i>Statutory Instruments</i>	<b>Leggi<sup>417</sup></b>	<i>Statutory Rules<sup>418</sup></i>
<b>2003</b>	19	699		217	0	553
<b>2004</b>	12	565		192	0	531
<b>2005</b>	16	663		191	0	590
<b>2006</b>	17	616		222	0	538
<b>2007</b>	19	584		215	3	507
<b>2008</b>	7	448		181	13	511
<b>2009</b>	12	455		191	9	429
<b>2010</b>	18	471		170	16	435
<b>2011</b>	16	458		325	29	442
<b>2012</b>	11	360	2	325	5	462
<b>2013</b>	14	366	7	321	10	308
<b>TOTALE</b>	<b>161</b>	<b>5685</b>	<b>9</b>	<b>2550</b>	<b>85</b>	<b>5306</b>

<sup>415</sup> Fonte: *Her Majesty's Stationery Office*, sito internet: <http://www.opsi.gov.uk/>.

<sup>416</sup> Le due leggi varate nel 2012 rappresentano in senso assoluto le prime due leggi approvate dall'Assemblea Nazionale del Galles, in virtù dei poteri normativi ad essa conferiti dal *Government of Wales Act 2006* e confermati dal referendum svoltosi nel marzo 2011.

<sup>417</sup> 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*).

<sup>418</sup> I dati sono riferiti cumulativamente alla produzione normativa locale ed a quella emanata a livello centrale dal *Northern Ireland Office*.

TABELLA 5 - Legislazione delegata 1991-2013

Anno	Leggi approvate (generali e locali)	<i>Statutory Instruments</i> <sup>419</sup>
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
2005	24	3601
2006	59	3511
2007	34	3662
2008	36	3327
2009	28	3468
2010	46	3117
2011	25	3136
2012	25	3329
2013	40	3318
<b>TOTALE</b>	<b>1152</b>	<b>77444</b>

<sup>419</sup> Come riportato sullo stesso portale legislativo del Regno Unito ([www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk)), il numero degli *Statutory Instruments* indicato in questa tabella comprende anche quelli relativi al solo Galles (il cui dato scorporato è peraltro riportato nella tabella 4).

## SPAGNA

### 1. Dati quantitativi

Nel 2013 il Parlamento spagnolo ha approvato **36 leggi**.

Si tratta di un dato che rappresenta un aumento rispetto alle 25 leggi del 2012, comunque lontano dalle 50 leggi approvate nel 2011. Il 2013 ha costituito il secondo anno effettivo di funzionamento della decima legislatura, iniziata il 13 dicembre 2011<sup>420</sup>, un raffronto con i corrispondenti anni delle ultime legislature, sebbene non perfettamente coincidenti sul piano temporale<sup>421</sup>, ci rivela numeri analoghi: 36 leggi approvate nel 2009 e 32 leggi approvate nel 2005.

All'interno delle 36 leggi approvate, vi sono **9 leggi organiche** (Tabella 1), tra cui la Legge organica 3/2013, in materia di protezione della salute dello sportivo e di lotta al *doping*, e la Legge organica 8/2013, che ha riformato il sistema dell'istruzione.

Durante l'anno sono stati emanati **17 decreti-legge** (Tabella 1). Così come era avvenuto negli anni precedenti, la maggior parte dei provvedimenti legislativi d'urgenza è stata approvata per fronteggiare la crisi economico-finanziaria. Tutti i decreti-legge approvati dal Governo sono stati convalidati dal Parlamento nel testo originario e **2** di essi sono stati trasformati in disegni di legge,

---

<sup>420</sup> Le elezioni politiche generali, tenutesi il 20 novembre 2011, hanno visto il ritorno alla vittoria del Partito popolare, che ha ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi al Congresso dei deputati (186), seguito dal Partito socialista (110 seggi), dai catalani di Convergència e Unió (16 seggi) e da La Sinistra plurale (Sinistra unita e Verdi insieme), con 11 seggi. Il Governo guidato da Mariano Rajoy è entrato in carica il 21 dicembre 2011.

<sup>421</sup> La IX legislatura iniziò il 1° aprile 2008, l'VIII legislatura il 2 aprile 2004.

secondo un procedimento tipico dell'ordinamento spagnolo, al fine di poterli modificare<sup>422</sup>.

Nell'anno 2013 è stato approvato **1 decreto legislativo** (nel 2012 non ne fu approvato nessuno)<sup>423</sup>.

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

Delle **36 leggi** approvate nel 2013, **33** derivano da disegni di legge presentati dal **Governo** (Tabella 2, con i dati riepilogativi per legislatura), confermando la tradizionale prevalenza dell'iniziativa dell'esecutivo nell'attività legislativa del Parlamento. Delle restanti **3** leggi, 1 legge deriva da una proposta della Comunità autonoma della Murcia (Legge organica 7/2013, che ha riformato lo Statuto della Comunità autonoma della Murcia), 1 deriva da un'**iniziativa legislativa popolare**<sup>424</sup> (Legge 18/2103, che ha regolato la

---

<sup>422</sup> Art. 86 della Costituzione: "1. In caso di straordinaria e urgente necessità, il Governo potrà dettare disposizioni legislative provvisorie che prenderanno la forma di Decreti-Legge e che non potranno modificare l'ordinamento delle istituzioni basilari dello Stato, i diritti, i doveri e libertà dei cittadini regolati nel Titolo primo, il regime delle Comunità Autonome, né il diritto elettorale generale.

2. I Decreti-Legge dovranno essere immediatamente sottoposti a esame e votazione dall'Assemblea del Congresso dei Deputati, convocata a tal fine ove non fosse già riunita, nel termine di trenta giorni successivi alla loro promulgazione. Il Congresso dovrà pronunciarsi espressamente entro detto termine sulla convalida o rifiuto, per cui il Regolamento stabilirà un procedimento speciale e di urgenza.

3. Durante il termine stabilito nel comma precedente le Cortes potranno inoltrarli come progetti di legge con procedura d'urgenza".

<sup>423</sup> L'elenco di tutti gli atti normativi del 2013 è consultabile al seguente *link*: [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/Ley esAprob? poref73\\_1335447\\_73\\_1335446\\_1335446.next\\_page=/wc/busquedasLey esAprobadas&anoLey=2013&selectLey=tituloListadoTodasLeyes](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/Ley esAprob? poref73_1335447_73_1335446_1335446.next_page=/wc/busquedasLey esAprobadas&anoLey=2013&selectLey=tituloListadoTodasLeyes).

<sup>424</sup> L'ordinamento giuridico spagnolo prevede l'iniziativa legislativa popolare, escludendola solo per alcune materie. "Una legge organica regolerà le forme di esercizio e i requisiti dell'iniziativa popolare per la presentazione di proposte di legge. In ogni caso si esigeranno non meno di 500.000 firme autenticate. Detta iniziativa non spetterà nelle materie proprie della legge organica, tributaria o di carattere internazionale, né in quella relativa alla prerogativa di grazia" (art. 87, comma 3, della Costituzione). La legge organica prevista dalla Costituzione è stata approvata nel 1984 (Legge organica 3/1984).

tauromachia come patrimonio culturale) ed 1 legge è invece di iniziativa parlamentare (Legge 1/2013, recante misure volte a rafforzare la protezione dei debitori ipotecari, ristrutturazione del debito e affitto sociale).

Per quanto riguarda, invece, i dati relativi alle diverse tipologie di leggi, secondo le categorie descrittive adottate per la predisposizione di questo Rapporto, ed escludendo le leggi derivanti da decreti-legge, le leggi di bilancio e assestamento e le leggi di ratifica e di attuazione di accordi internazionali (in totale 4 leggi: vedi Tabella 2), le restanti **32 leggi** possono essere così classificate (Tabella 3):

- **7 leggi istituzionali;**
- **13 leggi settoriali;**
- **12 leggi microsettoriali.**

### 3. Principali settori di intervento legislativo

Sul versante della legislazione in materia **istituzionale** si segnala innanzitutto la legge organica di modifica della normativa relativa al **Consiglio generale del potere giudiziario** (*Consejo General del Poder Judicial*).

La **Legge organica 4/2013** (*Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*) ha modificato la Legge organica 6/1985 sul potere giudiziario. L'aspetto più significativo della riforma riguarda l'elezione dei membri del Consiglio generale. La scelta di tali soggetti deve avvenire esclusivamente in conformità a criteri di merito e di capacità dei candidati. Inoltre non è più contemplata la *prorogatio* dell'organo, se non nel caso eccezionale in cui entrambe le Camere (Congresso dei Deputati e Senato) non abbiano proceduto alla designazione dei nuovi membri. Se una delle Camere ha provveduto all'elezione, il Consiglio può lavorare con

una composizione di nuovi e di vecchi membri (essendo invece prevista la *prorogatio* dei vecchi membri eletti dall'altra Camera).

Per quanto concerne l'elezione dei membri del Consiglio, la nuova normativa mantiene la loro elezione da parte del Parlamento, prevedendo che qualsiasi giudice o magistrato in servizio attivo nella carriera giudiziaria possa presentare domanda per essere eletto membro del Consiglio, se sostenuto da venticinque membri della carriera giudiziaria in servizio attivo o da un'associazione giudiziaria, tuttavia ogni giudice o associazione può sostenere un massimo di dodici candidati. Inoltre i membri del Consiglio, ad eccezione dei componenti della Commissione permanente, continuano a svolgere la funzione giudiziaria, se sono membri togati, ovvero la loro professione, nel caso dei membri non togati.

La **Legge 19/2013** (*Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*) ha posto tre obiettivi: incrementare e rafforzare la **trasparenza nell'attività pubblica**, mediante obblighi di pubblicità attiva per le amministrazioni e gli enti pubblici; riconoscere e garantire l'**accesso all'informazione**, regolandola come un diritto di ampio ambito soggettivo e oggettivo; stabilire gli obblighi del **buon governo** che devono soddisfare i responsabili pubblici così come le conseguenze giuridiche derivanti dall'inosservanza di tali obblighi, ponendo un'esigenza di responsabilità per tutti coloro che svolgono attività di rilevanza pubblica.

Il titolo II della legge è espressamente dedicato al buon governo. L'art. 25 prevede che tale titolo si applichi ai membri del Governo, ai Segretari di Stato e alle altre alte cariche dell'Amministrazione generale dello Stato e degli enti del settore pubblico statale, di diritto pubblico o privato, collegati o dipendenti dall'Amministrazione. A tal fine, si considerano "alte cariche" quelle che hanno tale qualifica ai sensi delle norme in materia di conflitti di interesse<sup>425</sup>. L'art. 26

---

<sup>425</sup> Il titolo II della legge 19/2013 è altresì applicabile alle alte cariche o soggetti equiparati che, secondo la normativa autonoma o locale applicabile, abbiano tale qualifica, inclusi i membri delle Giunte di governo degli enti locali.

pone i “principi del buon governo”, sottolineando che le persone comprese nell’ambito di applicazione del titolo II sono tenute ad osservare nell’esercizio delle proprie funzioni quanto disposto dalla Costituzione spagnola e dall’ordinamento giuridico e a promuovere il rispetto dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche. Inoltre esse adeguano la loro attività a dei “principi generali”, tra cui: agire con trasparenza nella gestione della cosa pubblica, in conformità ai principi di efficacia, efficienza ed economicità, al fine di soddisfare l’interesse generale; svolgere i propri compiti con dedizione al servizio pubblico e astenersi da qualsiasi comportamento che sia in contrasto con questi principi; rispettare il principio di imparzialità, in modo da mantenere un criterio indipendente ed estraneo ad ogni interesse individuale; garantire la parità di trattamento senza discriminazioni di alcun tipo nell’esercizio delle loro funzioni; agire con la dovuta diligenza nell’esercizio delle proprie funzioni e promuovere la qualità nella prestazione dei servizi pubblici.

Ad essi si accompagnano dei “principi di azione”, tra i quali: svolgere le proprie attività con piena dedizione e nel pieno rispetto delle norme in materia di **incompatibilità e conflitti di interesse**; mantenere la dovuta discrezione su fatti o informazioni conosciuti in ragione o in occasione dell’esercizio dei propri poteri; portare a conoscenza degli organi competenti ogni violazione di cui siano a conoscenza; esercitare i poteri loro attribuiti per il solo scopo per cui sono stati concessi ed evitare qualsiasi azione che possa mettere in pericolo l’interesse pubblico e il patrimonio delle amministrazioni; non accettare per sé doni che superano gli usi abituali, sociali o di cortesia né favori o servizi a condizioni favorevoli che possano influenzare lo svolgimento delle loro funzioni; svolgere le proprie funzioni con trasparenza; gestire, proteggere e conservare adeguatamente le risorse pubbliche.

La **Legge 27/2013** (*Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*), in materia di **razionalizzazione e sostenibilità dell’amministrazione locale**, è nata dall’esigenza di adeguare la legislazione vigente (Legge 7/1985,

sulle basi del regime locale) alle trasformazioni normative degli ultimi trent'anni, uniformandosi, in particolare, al principio di stabilità di bilancio, sancito dal nuovo art. 135 della Costituzione, nonché ai principi di sostenibilità finanziaria e di efficienza nell'utilizzo delle risorse locali di cui alla Legge organica 2/2012, sulla stabilità di bilancio e la sostenibilità finanziaria.

La riforma mira pertanto a conseguire alcuni obiettivi tra cui quello di precisare i confini delle competenze delle amministrazioni locali, distinte da quelle statali e delle Comunità autonome, al fine di evitare duplicità e interferenze e di rendere effettivo il principio "un'amministrazione una competenza" ("*una Administración una competencia*"), nonché di pervenire a una razionalizzazione della struttura organizzativa dell'amministrazione locale, conformemente ai principi di efficienza, stabilità e sostenibilità finanziaria e di garantire un controllo finanziario e di bilancio più rigoroso.

La riforma dispone che le competenze proprie dei municipi, delle province, delle isole e degli enti locali territoriali debbano essere determinate dalla legge e si esercitano in regime di autonomia e sotto la propria responsabilità, nel rispetto del dovuto coordinamento nella programmazione e nell'attuazione con le altre amministrazioni pubbliche. Lo Stato e le Comunità autonome, nell'esercizio delle rispettive competenze, possono delegare agli enti locali l'esercizio delle loro competenze.

Sono individuate espressamente le competenze minime dei diversi enti; il comune esercita in ogni caso competenze proprie, nei termini previsti dalla legislazione dello Stato e delle Comunità autonome, in una serie di materie espressamente individuate dalla legge. Allo stesso modo le competenze proprie della provincia attribuite da leggi dello Stato o delle Comunità autonome devono in ogni caso comprendere una serie di materie identificate dalla legge<sup>426</sup>.

---

<sup>426</sup> Si vedano rispettivamente l'art. 25, per i comuni, e l'art. 36, per le province, della Legge 7/1985: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>.

La riforma prevede quindi diverse misure, tra cui il conferimento agli enti di dotazioni finanziarie adeguate, di durata non inferiore ai 5 anni, ed incentivi economici per la fusione volontaria dei municipi, a cui si accompagnano una revisione degli enti del settore pubblico locale, la razionalizzazione dell'organizzazione di governo degli enti locali e una riforma delle retribuzioni del personale delle amministrazioni locali. Sono inoltre previsti interventi diretti all'integrazione coordinata dei servizi compresi nei piani economico-finanziari degli enti locali, la determinazione obbligatoria dei costi effettivi dei servizi prestati dagli enti locali e l'introduzione di forme di controllo più rigide sull'attività economico-finanziaria di tali enti.

Tra le altre leggi approvate nel 2013 è comunque possibile individuare particolari settori di intervento da parte del legislatore.

Nel **settore economico e finanziario** numerosi sono stati gli interventi normativi adottati.

Il **Decreto-legge 8/2013** (*Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros*) ha previsto misure urgenti contro la **morosità delle amministrazioni pubbliche** e di **sostegno agli enti locali con problemi finanziari**.

Esso contiene alcune misure congiunturali, straordinarie e urgenti che consentano alle amministrazioni di far fronte ai pagamenti ai fornitori, sostenendo altresì la liquidità di quei comuni che si trovano in una situazione di particolare difficoltà. In particolare sono cancellati gli obblighi di pagamento delle amministrazioni pubbliche autonome e locali per debiti dovuti e pagabili prima del 31 maggio 2013, con l'estinzione del debito nei confronti del fornitore da parte della Comunità autonoma o dell'ente locale, ivi compresi interessi, spese giudiziarie e altre spese accessorie.

I comuni che si trovino in particolari condizioni (ad esempio, saldo di tesoreria negativo negli ultimi due anni) possono chiedere,

nell'ambito della loro partecipazione ai tributi dello Stato, alcune misure di sostegno, tra cui la concessione di anticipi a carico di tali partecipazioni per un importo massimo equivalente a quanto spettante per l'anno 2014, che saranno reintegrati mensilmente durante un periodo massimo di tre anni dall'inizio dell'esercizio di concessione, e il frazionamento dei debiti con l'Agenzia statale di amministrazione tributaria o con la Sicurezza sociale. Tra le condizioni per accedere a tali misure vi sono la riduzione dei costi di funzionamento, l'obbligo di finanziare integralmente i servizi mediante tasse o prezzi pubblici, la soppressione di enti dipendenti in situazione di squilibrio finanziario.

La **Legge 14/2013** (*Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización*), di **sostegno agli imprenditori** e alla loro **internazionalizzazione**, ha inteso promuovere riforme favorevoli alla crescita economica, cercando di rafforzare il tessuto imprenditoriale in maniera duratura.

A tal fine, il concetto di imprenditore è definito in maniera ampia, come quelle persone che, indipendentemente dalla loro condizione di persona fisica o giuridica, sviluppano un'attività economica produttiva. Si crea la nuova figura dell'imprenditore a responsabilità limitata (*Emprendedor de Responsabilidad Limitada*), grazie alla quale le persone fisiche possono evitare, in presenza di determinate condizioni, che la responsabilità derivante dai debiti imprenditoriali possa ripercuotersi sull'abitazione di proprietà. Viene altresì creata la società limitata di formazione successiva (*Sociedad Limitada de Formación Sucesiva*), senza capitale minimo, il cui regime è identico a quello delle società a responsabilità limitata, eccetto che per alcune obbligazioni specifiche tendenti a garantire un'adeguata protezione di terzi. Per quanto concerne l'avvio dell'attività imprenditoriale, sono previste misure di agevolazione, tra cui la creazione di "punti di attenzione all'imprenditore" (*Puntos de Atención al Emprendedor*), sportelli unici elettronici o fisici mediante i quali si possono realizzare tutte le procedure relative all'avvio, all'esercizio e alla cessazione dell'attività.

Sono previsti sostegni fiscali e in materia previdenziale, per ovviare ai problemi di liquidità e di accesso al credito delle imprese. In tale ambito la legge prevede la possibilità di avvalersi del regime speciale dell'IVA (*Impuesto sobre el Valor Añadido*) per cassa; i soggetti passivi dell'imposta che optano per tale principio non devono più anticipare all'erario l'IVA delle fatture emesse nei confronti dei loro clienti finché queste non sono state incassate.

Si contemplano inoltre misure per eliminare ostacoli all'accesso degli imprenditori alla contrattazione pubblica, in modo tale che questa possa attuarsi come supporto all'espansione delle imprese. Nell'ambito dell'internazionalizzazione dell'economia spagnola, si agisce nel sostegno all'internazionalizzazione, prevedendo una serie di strumenti finanziari, e si incide sulla mobilità internazionale, per cui, per ragioni di interesse economico, è agevolata la concessione di visti e di autorizzazioni di residenza, allo scopo di attrarre investimenti e talenti.

La **Legge organica 6/2013** (*Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*) ha istituito l'**Autorità indipendente di responsabilità fiscale** (*Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*), un ente di diritto pubblico dotato di personalità giuridica propria e piena capacità pubblica e privata, che esercita le sue funzioni con autonomia e indipendenza rispetto alle Amministrazioni pubbliche, allo scopo di attivare un controllo più efficace sul rispetto degli obiettivi di stabilità di bilancio e di contenimento del debito pubblico sanciti dall'art. 135 della Costituzione spagnola.

Le finalità principali dell'Autorità consistono nel monitoraggio e nella valutazione del processo di bilancio e del livello di indebitamento pubblico e nell'analisi delle previsioni economiche dello Stato. Essa è chiamata a valutare le previsioni macroeconomiche incluse nei progetti di legge di bilancio ed a controllare le politiche fiscali per individuare velocemente eventuali discostamenti rispetto agli obiettivi prefissati.

L'Autorità è diretta e rappresentata da un Presidente, designato tra persone di riconosciuto prestigio ed esperienza minima di dieci anni di esercizio professionale in materie di analisi di bilancio, economica e finanziaria del settore pubblico. Il Presidente è nominato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle finanze e delle amministrazioni pubbliche, previa accettazione della persona da parte della corrispondente Commissione parlamentare del Congresso dei deputati. Il personale al servizio dell'Autorità è costituito dai dipendenti di carriera delle Amministrazioni pubbliche o, se del caso, personale a contratto proveniente da organismi nazionali o internazionali con funzioni di controllo o analisi economici, fiscali, di bilancio o finanziari.

Si segnala quindi la **Legge organica 9/2013** (*Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público*), che ha apportato alcune modifiche in materia di controllo del **debito commerciale del settore pubblico**. In particolare viene ampliato il concetto di sostenibilità finanziaria (*sostenibilidad financiera*), in cui è incluso il controllo del debito commerciale; vi è sostenibilità del debito commerciale quando il periodo medio di pagamento non superi il limite massimo previsto dalla normativa in materia (30 giorni). Si stabilisce l'obbligo per tutte le amministrazioni pubbliche di pubblicare tale periodo medio. Nel caso in cui siano superati i 30 giorni, deve essere incluso nel piano di tesoreria successivo l'importo delle risorse destinate mensilmente al pagamento dei fornitori al fine di ridurre a 30 giorni il termine di pagamento. Se tale termine viene superato di 30 giorni (60 giorni in totale), durante due mesi consecutivi, scattano alcune misure, tra cui l'intervento del Ministero delle finanze e delle amministrazioni pubbliche, che può quantificare nel piano di tesoreria dell'ente misure di riduzione dei costi o aumento delle entrate da adottare al fine di ridurre il periodo medio di pagamento ai fornitori. Per gli enti locali, nel caso in cui superino i 60 giorni di ritardo, si può procedere inoltre alla trattenuta delle risorse derivanti dalla

partecipazione a tributi dello Stato per soddisfare gli obblighi pendenti di pagamento.

La **Legge 26/2013** (*Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias*) è intervenuta nel campo delle **casse di risparmio e delle fondazioni bancarie**.

Essa è una conseguenza del *Memorandum* d'intesa sulle condizioni di politica settoriale finanziaria firmato dalla Spagna il 20 luglio 2012, in base al quale ha sottoscritto l'obbligo di adottare una normativa che rafforzi i meccanismi di *governance* delle casse di risparmio (*cajas de ahorros*) e delle banche commerciali. La norma raccoglie in un testo unico la normativa delle casse di risparmio e stabilisce un nuovo regime giuridico, che intende incorporare i valori classici di tali enti, vale a dire il loro carattere sociale e territoriale, cercando di evitare i rischi posti dalla crisi economica.

Le casse di risparmio sono definiti come enti creditizi con carattere di fondazione e finalità sociale, la cui attività finanziaria si orienta principalmente alla raccolta di fondi rimborsabili e alla prestazione di servizi bancari per clienti individuali e piccole e medie imprese. Esse possono operare solo all'interno di una Comunità autonoma o al limite al di fuori di essa, per un massimo di dieci province limitrofe. La legge stabilisce che possono mantenere la loro forma giuridica solo le casse che non presentino alcuna delle seguenti condizioni: che il valore dell'attivo totale consolidato secondo l'ultimo bilancio ecceda i diecimila milioni di euro; che la quota nel mercato dei depositi nel suo ambito territoriale sia superiore al 35% del totale dei depositi. In presenza di una di queste ipotesi, le casse di risparmio devono trasferire il patrimonio a un altro ente creditizio, in cambio di azioni di quest'ultimo, e diventare una fondazione bancaria o ordinaria. Sono organi di governo delle casse di risparmio: l'assemblea generale, il consiglio di amministrazione e la commissione di controllo.

La Legge 26/2013 definisce la fondazione bancaria come quella che mantiene una partecipazione in un ente di credito che

raggiunge, in modo diretto o indiretto, almeno il 10% del capitale o dei diritti di voto dell'ente o che le permette di nominare o destituire un componente dell'organo di amministrazione, indipendentemente dalla percentuale del capitale o dei diritti di voto detenuti. La fondazione bancaria deve avere finalità sociale e deve orientarsi principalmente allo sviluppo di attività sociali e alla gestione della sua partecipazione in un ente di credito. Sono organi di governo della fondazione bancaria: il patronato, le commissioni delegate, il direttore generale e altri organi eventualmente previsti dagli statuti.

Nel settore del **lavoro** e dell'**occupazione** vi sono stati numerosi interventi.

Il **Decreto-legge 1/ 2013** (*Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas*)<sup>427</sup> ha accordato una proroga al programma di **riqualificazione professionale** per le persone che non hanno più diritto all'indennità di disoccupazione e una proroga automatica di sei mesi quando il tasso ufficiale di disoccupazione sia superiore al 20%. Il decreto amplia il termine per avere diritto all'**indennità di disoccupazione** quando un'impresa abbia sospeso i contratti di lavoro o abbia ridotto il numero dei giorni o delle ore di lavoro e successivamente i contratti vengono estinti per licenziamento oggettivo, licenziamento collettivo o nel quadro di una procedura concorsuale. I lavoratori interessati hanno diritto all'indennità di disoccupazione di livello contributivo pari allo stesso numero di giorni per i quali avrebbero percepito la disoccupazione totale o parziale in virtù delle sospensioni o riduzioni di lavoro, con un limite massimo di 180 giorni, a condizione che le sospensioni o riduzioni si siano prodotte tra il 1° gennaio 2012 e il 31 dicembre 2013 e che il licenziamento si sia verificato tra il 12 febbraio 2012 e il 31 dicembre 2014.

---

<sup>427</sup> Il Decreto-legge 1/2013 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 14 febbraio 2013, con 202 voti a favore, 123 contrari e 4 astensioni.

Il **Decreto-legge 4/2013** (*Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo*) ha delineato una strategia volta a promuovere **l'imprenditoria e l'occupazione giovanile**, a incentivare la **contrattazione e l'iniziativa imprenditoriale** e ad adeguare l'istruzione e la formazione professionale alla realtà del mercato del lavoro.

I giovani lavoratori autonomi, se minori di 30 anni, hanno diritto a una riduzione fiscale sulla quota contributiva per i rischi comuni, ad eccezione dell'inabilità temporanea, per un periodo massimo di 30 mesi, secondo il seguente schema: una riduzione dell'80% per i primi sei mesi, del 50% per i sei mesi successivi, del 30% per il periodo successivo.

I beneficiari dell'indennità di disoccupazione che iniziano un'attività autonoma possono continuare ad usufruire dell'indennità, per un periodo massimo di 270 giorni, a condizione di avere meno di 30 anni e di non avere lavoratori a carico. I beneficiari di indennità di disoccupazione minori di 30 anni possono destinare il 100% dell'importo per effettuare un contributo al capitale sociale di un ente commerciale di nuova costituzione o costituito nei dodici mesi precedenti il conferimento del contributo, a condizione che sviluppino un'attività professionale o lavorativa; possono altresì destinare il contributo ai costi di costituzione e avvio di un ente, così come al pagamento di tasse e servizi specifici di consulenza, formazione e informazione relativi all'attività da intraprendere.

La norma favorisce le iniziative imprenditoriali mediante l'introduzione di un regime fiscale agevolato per l'esercizio di nuove attività. Le società di nuova costituzione per i primi due anni di esercizio pagano un'imposta sulle società (*Impuesto sobre Sociedades*) con un'aliquota ridotta del 15% sui primi 300.000 euro nell'arco dell'esercizio annuale, del 20% dopo i 300.000 euro. Terminato il periodo di due anni, le società che fatturano fino a 10 milioni di euro sono soggette a un'aliquota ridotta del 25% per la base imponibile fino a 300.000 euro e del 30% per la quota che supera

tale soglia. Due differenti aliquote sono previste per le imprese che fatturano fino a 5 milioni di euro e con meno di 25 dipendenti: 20% fino a 300.000 euro, 25% per la rimanente base imponibile.

Tra le altre misure previste vi sono: incentivi contributivi per le imprese a stipulare contratti a tempo parziale con giovani di meno di 30 anni con vincolo formativo, incentivi contributivi per le piccole imprese e autonomi ad assumere a tempo indeterminato giovani con meno di 30 anni, ulteriori facilitazioni all'assunzione di giovani al primo lavoro.

Il Decreto-legge 4/2013 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 14 marzo 2013, con 180 voti favorevoli, 15 contrari e 124 astenuti; nella medesima seduta è stato anche deliberato, quasi all'unanimità, di avviarne l'esame come disegno di legge, al fine di introdurre modifiche al testo del decreto.

La successiva **Legge 11/2013** (*Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo*) ha pertanto sostanzialmente confermato il quadro normativo del Decreto-legge 4/2013, con alcune modifiche. Tra queste la considerazione nella riduzione fiscale sulla quota contributiva per i rischi comuni per i giovani imprenditori minori di 30 anni, anche della quota per l'inabilità temporanea. Inoltre le previsioni in merito all'imposta sulle società previste dal decreto saranno applicabili anche ai risultati delle cooperative di nuova costituzione.

Il **Decreto-legge 5/2013** (*Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo*)<sup>428</sup> ha previsto misure relative al regime delle **pensioni di anzianità** (*pensiones de jubilación*) e in materia di contributi economici in caso di licenziamento di lavoratori di età a partire dai 50 anni.

---

<sup>428</sup> Il Decreto-legge 5/2013 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta dell'11 aprile 2013, con 177 voti a favore, 126 contrari e 2 astensioni.

Si disciplina la compatibilità tra la pensione contributiva di anzianità e il lavoro per i soggetti che hanno raggiunto l'età pensionabile ordinaria e a cui sia applicato un tasso del 100% dello stipendio di base ai fini della determinazione dell'importo della pensione. Essi possono conciliare un lavoro a tempo pieno o *part-time*, autonomo o subordinato, con il 50% della pensione riconosciuta o percepita ed essendo considerati pensionati a tutti gli effetti. Durante tale situazione, gli imprenditori ed i lavoratori versano alla Sicurezza sociale quanto dovuto per le indennità per inabilità temporanea e per incidenti professionali, a cui si aggiunge un contributo speciale di solidarietà dell'8% non calcolabile per le prestazioni (per i lavoratori subordinati, 6% a carico dell'imprenditore e 2% del lavoratore). Le imprese che utilizzano tali soggetti devono soddisfare una serie di requisiti, tra cui il mantenimento del livello di occupazione nell'impresa.

Per quanto riguarda il pensionamento, in caso di pensionamento derivante da cause non imputabili alla volontà del lavoratore, l'età minima prevista è quella inferiore di quattro anni all'età minima per il pensionamento ordinario<sup>429</sup> (con 33 anni minimi di contributi). La cessazione del lavoro deve essersi prodotta a causa di una ristrutturazione imprenditoriale che impedisce il proseguimento del lavoro (quali licenziamenti collettivi o licenziamenti oggettivi derivanti da cause tecniche, organizzative o di produzione). Per quanto riguarda il pensionamento volontario anticipato, l'età per accedervi è fissata a due anni in meno rispetto all'età del pensionamento ordinario, con 35 anni minimi di contributi.

I lavoratori che hanno raggiunto l'età per accedere al pensionamento ordinario, e che abbiano i requisiti per la pensione di anzianità, possono beneficiare del pensionamento parziale (*jubilación parcial*), senza la conclusione simultanea di un contratto di

---

<sup>429</sup> Dal 1° gennaio 2013 tale età è fissata a 67 anni (ovvero 65 anni, con 38 anni e 6 mesi di contributi). La riforma andrà a regime solo nel 2027, per il 2013 l'età è 65 anni, con almeno 35 anni e 3 mesi di contributi, di 65 anni e 1 mese, al di sotto di tale soglia.

sostituzione (*relevo*), a condizione che si verifichi una riduzione della giornata di lavoro da un minimo del 25% a un massimo del 50%. Nel caso in cui sia sottoscritto un contratto di sostituzione, i requisiti variano. Sono di conseguenza modificate le previsioni relative al contratto a tempo parziale e al contratto di sostituzione, prevedendo che la riduzione della giornata e del salario possa arrivare fino al 75% in caso di contratto di sostituzione a tempo pieno ed a durata indeterminata. Se il contratto di pensione si riduce del 75% il contratto di sostituzione deve avere almeno una durata pari alla somma di due anni all'età necessaria al lavoratore sostituito per raggiungere il pensionamento ordinario.

Il **Decreto-legge 11/2013** (*Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social*)<sup>430</sup> ha apportato, tra l'altro, modifiche al Testo unico sulla sicurezza sociale (*Real Decreto Legislativo 1/1994*), volte al conseguimento di una maggiore **protezione sociale per i lavoratori a tempo parziale**. In particolare, il decreto ha voluto dare compimento all'Accordo per il miglioramento delle condizioni di accesso alla protezione sociale per i lavoratori a tempo parziale, firmato il 31 luglio 2013 dal Ministero del lavoro e della sicurezza sociale e dalle principali organizzazioni imprenditoriali e sindacali. Tale accordo, a sua volta, faceva seguito a una serie di sentenze emanate dal Tribunale costituzionale, nelle quali si dichiarava l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni del citato testo unico, relative al calcolo dei periodi di contribuzione necessari per avere diritto alle prestazioni erogate dal sistema della Sicurezza sociale; tali disposizioni, infatti, avevano l'effetto di discriminare i lavoratori *part-time* rispetto a quelli impiegati a tempo pieno, creando una disproporzione a loro svantaggio, con riguardo all'ammontare dei contributi effettivamente versati e alla quantità delle prestazioni ricevute in cambio. Le modifiche apportate dal decreto, pertanto,

---

<sup>430</sup> Il Decreto-legge 11/2013 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 12 settembre 2013, con 191 voti favorevoli, 15 contrari e 111 astenuti; nella medesima seduta è stato anche deliberato, quasi all'unanimità, di avviarne l'esame come disegno di legge, al fine di introdurre modifiche al testo del decreto.

mirano a dare una copertura adeguata a tutte le persone che svolgono un'attività lavorativa, mantenendo i principi di capacità contributiva, proporzionalità ed equità che caratterizzano il sistema della Sicurezza sociale.

La riforma del mercato del lavoro, disposta dal Decreto-legge 3/2012 e dalla Legge 3/2012, ha ottenuto un recupero di competitività da parte dell'economia spagnola, ma ha necessitato di alcuni aggiustamenti, al fine di favorire maggiore stabilità nella contrattazione e nell'occupazione dei lavoratori. Si è resa pertanto necessaria l'adozione del **Decreto-legge 16/2013** (*Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores*), contenente alcune misure dirette a tale scopo: la semplificazione amministrativa dei **contratti di lavoro**, mediante la riduzione del numero dei modelli contrattuali esistenti; il riordinamento normativo degli incentivi alla **contrattazione** legati al versamento dei contributi al sistema della Sicurezza sociale; l'accentuata flessibilità nel ricorso al contratto di lavoro a tempo indeterminato di sostegno agli imprenditori, consentito ora anche a tempo parziale; la facilitazione nella formalizzazione dei contratti di lavoro di praticantato, per favorire l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro; la riduzione del periodo di prova nei contratti di lavoro a tempo determinato.

In campo **ambientale** segnaliamo la **Legge 2/2013** (*Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas*), di **protezione e uso sostenibile del litorale**.

La legge prevede un'ampia modifica della Legge 22/1988 in materia di **coste**, stabilendo un regime di proroga straordinaria e selettiva delle concessioni riconosciute, allo scopo di garantire la protezione del litorale e di fornire un quadro giuridico certo. La legge mira ad intensificare la protezione di determinati spazi e ad instaurare meccanismi di controllo ambientale sulle attività che si svolgono nel pubblico demanio e nella zona di servitù di protezione. È previsto che nell'attuazione regolamentare si stabilisca un regime

differenziato per i tratti di spiaggia urbani e quelli di spiaggia naturale, essendo necessario per questi ultimi un maggiore livello di tutela. Per quanto concerne il regime delle concessioni, è elevato il termine massimo di durata delle concessioni che passa da settanta a **settantacinque anni**. Inoltre, accanto alla già prevista trasmissione *mortis causa* delle concessioni, è ora possibile anche la trasmissione tra viventi. In caso di morte del concessionario, i suoi successori sono tenuti a comunicare la volontà di succedere entro quattro anni (e non più un anno); nel caso di trasmissione tra viventi è richiesta la previa autorizzazione dell'amministrazione.

Alcune categorie di occupanti non concessionari possono richiedere una concessione ai sensi della nuova disciplina; coloro che già hanno una concessione possono mantenere il loro diritto e, all'estinzione dello stesso, beneficiare della proroga straordinaria o richiedere una nuova concessione. La proroga straordinaria per le concessioni esistenti è stabilita in favore delle concessioni che, in base al termine trentennale di cui alla legge del 1988, sarebbero scadute nel 2018. Anche la durata massima della concessione straordinaria è fissata in settantacinque anni.

Sono soggette ad autorizzazione amministrativa le attività che, anche senza comportare opere o installazioni di alcun tipo, presentano circostanze speciali di intensità, pericolosità o redditività, e allo stesso tempo occupazione del demanio pubblico marittimo con installazioni smontabili o con beni mobili. La durata delle autorizzazioni è elevata da un anno a quattro anni. La principale novità in relazione alla zona di servitù di protezione concerne gli edifici che legittimamente vi insistono ed ai cui proprietari è consentito di effettuare opere di riparazione, miglioramento, modernizzazione e consolidamento, a condizione che esse non implicino aumento di volume, altezza e superficie e che rispettino i requisiti di efficienza energetica e di risparmio d'acqua.

La **Legge 8/2013** (*Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*), in materia di **riabilitazione, rigenerazione e rinnovamento urbani**, ha inteso incidere sul

settore immobiliare mediante la creazione di strumenti di promozione e di riabilitazione urbane per incentivare l'attività economica. Essa ha soprattutto la finalità di migliorare la sostenibilità economica, sociale e ambientale, così come la coesione territoriale e l'efficienza energetica in materia urbanistica. Ai sensi della nuova normativa, l'Amministrazione può richiedere ai proprietari di immobili situati in edifici residenziali collettivi di documentare lo stato dell'immobile attraverso un Rapporto di valutazione degli edifici (*Informe de Evaluación de los Edificios*), il quale deve contenere la valutazione sullo stato di conservazione dell'edificio, sulle condizioni di accessibilità e sulla presenza di barriere architettoniche, nonché il certificato di efficienza energetica. Il Rapporto di valutazione ha una validità di dieci anni, anche se le Comunità autonome possono prevedere un termine minore. Uno degli obiettivi della legge è inoltre il miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici, al fine di raggiungere gli obiettivi di riduzione del consumo di energia e della promozione delle energie rinnovabili fissati dall'Unione europea con la Direttiva 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'efficienza energetica.

Inoltre la **Legge 21/2013** (*Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental*), che ha sostanzialmente unificato in un unico testo le leggi di valutazione ambientale strategica e di valutazione dell'impatto ambientale, ha inteso predisporre uno strumento efficace per promuovere la **protezione ambientale** e semplificare il procedimento di **valutazione ambientale** (*evaluación ambiental*), nonché incrementare la sicurezza giuridica degli operatori e armonizzare la normativa sulla valutazione ambientale per tutto il territorio nazionale.

La legge stabilisce uno schema simile sia per il procedimento di valutazione ambientale strategica (*Evaluación Ambiental Estratégica*), sia per la valutazione d'impatto ambientale (*Evaluación de Impacto Ambiental*), regolamentandone nei dettagli la relativa procedura. I procedimenti devono attenersi a una serie di principi, tra cui:

protezione e miglioramento dell'ambiente; precauzione; azione preventiva e cautelare, correzione e compensazione degli impatti sull'ambiente; "chi inquina paga" (*quien contamina paga*); razionalizzazione, semplificazione e coordinamento dei procedimenti di valutazione; cooperazione e coordinamento tra l'Amministrazione generale dello Stato e le Comunità autonome; proporzionalità tra gli effetti di piani, programmi e progetti e il tipo di procedimento di valutazione da seguire caso per caso; sviluppo sostenibile. Essa indica dei precisi limiti temporali entro i quali i procedimenti di valutazione devono concludersi: ventidue mesi (prorogabili per altri due) per la valutazione ambientale strategica, quattro mesi (prorogabili per altri due) per la valutazione d'impatto ambientale. La legge promuove altresì una semplificazione del quadro normativo e dei principi generali e un'omogeneizzazione della legislazione a livello nazionale, in maniera da migliorare il livello di informazione per gli operatori che intendono presentare un piano, un programma o un progetto di carattere ambientale in qualsiasi parte del territorio nazionale.

Essa istituisce altresì le "banche per la conservazione della natura" (*bancos de conservación de la naturaleza*), strumento a carattere volontario utilizzabile per compensare o riparare la perdita di biodiversità prodottasi come conseguenza dell'esecuzione di progetti con impatti ambientali o con la comparsa di danni all'ambiente derivanti da alcune attività economiche. I titolari dei suoli interessati devono conservarne i valori naturali, dovendo essi essere destinati ad usi compatibili con tali valori.

Alcune novità hanno interessato l'ambito dei **servizi**.

La **Legge 3/2013** (*Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*) ha istituito la **Commissione nazionale dei mercati e della concorrenza** (*Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*).

Tale Commissione deve garantire, preservare e promuovere il corretto funzionamento, la trasparenza e l'esistenza di una

concorrenza effettiva in tutti i mercati e settori produttivi, a vantaggio dei consumatori e degli utenti. Tale istituzione ha comportato l'estinzione di una serie di organismi: la Commissione nazionale della concorrenza, la Commissione nazionale per l'energia, la Commissione per il mercato delle telecomunicazioni, la Commissione nazionale del settore postale e il Comitato di regolazione ferroviaria e aeroportuale. I riferimenti contenuti nella legislazione vigente a tali organismi devono ora intendersi riferiti alla nuova Commissione o al Ministero corrispondente.

La Commissione è un organismo pubblico ed è ascritta al Ministero dell'economia e della competitività, è dotata di personalità giuridica propria e di piena capacità pubblica e privata. Essa opera con autonomia organica e funzionale e piena indipendenza dal Governo, dalle amministrazioni pubbliche, dagli operatori dei mercati e da qualsiasi interesse imprenditoriale o commerciale. Il personale ed i membri degli organi della Commissione non possono chiedere o accettare istruzioni da nessun ente pubblico o privato.

La Commissione ha due organi di governo: il Consiglio e il Presidente. Il Consiglio, composto da dieci membri, è un organo collegiale di decisione in relazione alle varie funzioni consultive, di promozione della concorrenza e di arbitraggio e soluzione dei conflitti attribuiti alla Commissione. Vi sono inoltre quattro Direzioni, un organo di controllo interno e un segretario.

Il Presidente ed i membri del Consiglio sono nominati dal Governo, su proposta del Ministro dell'economia e della competitività per sei anni. Il Congresso dei deputati, attraverso la Commissione competente, può opporsi alle nomine proposte, entro un mese dalla comunicazione, con decisione a maggioranza assoluta.

La **Legge 24/2013** (*Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico*) è nata come risposta al *deficit* strutturale del **sistema elettrico** determinato dallo squilibrio tra entrate e costi del sistema. Essa si propone l'obiettivo di correggere tale situazione, apportando

una stabilità di regolamentazione improntata al principio della sostenibilità economico-finanziaria.

Per quanto concerne le energie rinnovabili, la legge punta ad integrare le entrate del mercato con una remunerazione specifica che permetta a tali energie di competere con le altre tecnologie. Per il calcolo di tale remunerazione si considerano, per un'installazione tipo, le entrate della vendita dell'energia generata al prezzo del mercato di produzione, i costi di sfruttamento medi necessari e il valore dell'investimento iniziale dell'installazione per un'impresa efficiente e ben gestita. In nessun caso si possono considerare come costi o investimenti quelli determinati da norme o atti amministrativi applicabili su tutto il territorio spagnolo. Gli investimenti in tecnologie delle energie rinnovabili devono ispirarsi al principio del rendimento ragionevole, i relativi parametri remunerativi devono essere rivisti ogni sei anni in base a tale principio. Per quanto concerne la distribuzione e l'accesso alla rete, la legge stabilisce che l'energia elettrica derivante da installazioni che utilizzano fonti di energia rinnovabile ha priorità di distribuzione a condizioni economiche nel mercato, fermi i requisiti relativi al mantenimento della sicurezza del sistema. La generazione di elettricità da fonti rinnovabili ha priorità di accesso e di connessione alla rete in base a criteri oggettivi e trasparenti.

Per la prima volta viene disciplinato l'autoconsumo, con la finalità di garantirne uno sviluppo ordinato, compatibile con la necessità di garantire la sostenibilità tecnica ed economica del sistema elettrico. Peraltro la legge prevede l'obbligo per le installazioni di autoconsumo di contribuire al finanziamento dei costi e servizi del sistema nella stessa misura rispetto al resto dei consumatori. Sono previste eccezioni transitorie per i casi in cui l'autoconsumo comporta una riduzione dei costi per il sistema. La legge prevede l'obbligo per i soggetti che optano per l'autoconsumo ad iscriversi al registro amministrativo di autoconsumo di energia elettrica (*registro administrativo de autoconsumo de energía eléctrica*), presso il Ministero dell'industria, energia e turismo.

La **Legge 1/2013** (*Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social*), recante misure volte a rafforzare la protezione dei **debitori ipotecari, ristrutturazione del debito e affitto sociale**, ha prestato attenzione alle circostanze eccezionali create dalla crisi economica, tra cui il fatto che molti cittadini, sottoscrittori di prestiti ipotecari per l'acquisto di case destinate ad abitazione principale, si trovino in gravi difficoltà per ottemperare agli obblighi conseguenti, per cause a loro estranee, con il rischio di cadere in una situazione di esclusione sociale.

Tra le misure individuate dalla legge vi è la sospensione immediata per un periodo di due anni per gli sfratti delle famiglie in una situazione di grave rischio di esclusione, con alcune caratteristiche soggettive (ad esempio: famiglie numerose; quelle con un figlio minore di 3 anni o con un componente disabile; quelle in cui il debitore ipotecario sia disoccupato e non avente diritto a prestazioni sociali) e oggettive (ad esempio, che la quota ipotecaria superi il 50% delle entrate nette totali). Essa reca inoltre modificazioni alla normativa sulle ipoteche, che prevedono una limitazione degli interessi di mora e la loro non capitalizzazione, nonché un miglioramento del procedimento extragiudiziale, con la previsione di un'unica asta elettronica. Nelle scritture relative ai mutui ipotecari su abitazioni è obbligatorio indicare la natura di abitazione principale o meno dell'immobile, al momento dell'esecuzione giudiziaria si presume che essa sia abitazione principale se così indicato nella scrittura.

Si segnala poi la **Legge organica 3/2013** (*Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, de protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva*), in materia di **protezione della salute dello sportivo** e di **lotta al doping**.

Tra le motivazioni della Legge organica 3/2013 vi è anche la necessità di adeguare la normativa spagnola alla Convenzione internazionale contro il *doping* nello sport dell'UNESCO (2005, ratificata dalla Spagna nel 2007). La legge considera "protezione

della salute nello sport” l’insieme delle azioni che i poteri pubblici esigono, promuovono o realizzano, nel rispettivo ambito di competenza, per far sì che la pratica sportiva si realizzi nelle migliori condizioni per la salute degli sportivi, così come per prevenire le conseguenze pericolose che possono derivare dall’attività sportiva, soprattutto nello sport di alta competizione. Il *doping* (*dopaje*) nell’ambito dello sport organizzato o con licenza sportiva è la realizzazione, da parte degli sportivi in possesso, anche previo, della licenza federale statale o autonoma omologata, di alcuni comportamenti, tra cui: l’utilizzo o il consumo di sostanze o metodi proibiti nello sport; la resistenza, senza valida giustificazione, a sottoporsi a controlli *antidoping*, all’interno o al di fuori di competizioni, così come l’ostruzionismo, l’occultamento e altre condotte attive od omissive volte ad evitare o ad alterare i controlli antidoping; la collaborazione o partecipazione all’utilizzo di sostanze o metodi proibiti; l’alterazione, falsificazione o manipolazione di qualsiasi elemento dei procedimenti di controllo antidoping; il possesso, da parte degli sportivi o del loro *entourage*, in competizioni o al di fuori di esse, di sostanze proibite.

Sotto il profilo amministrativo l’Agenzia statale antidoping viene trasformata nell’**Agenzia di protezione della salute nello sport** (*Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte*), agenzia statale con il compito di seguire nella sua interezza il procedimento sanzionatorio nonché la pianificazione e la realizzazione dei controlli.

Merita, infine, una segnalazione un intervento nel **settore dell’istruzione**.

La **Legge organica 8/2013 per il miglioramento della qualità dell’istruzione** (*Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa*) ha sostanzialmente modificato la Legge organica 2/2006 sull’istruzione. Tra i punti chiave della riforma vi sono il rinnovamento della struttura dei percorsi curricolari e l’assegnazione al Governo centrale della definizione integrale dei contenuti dei programmi delle materie fondamentali e degli obiettivi

e dei criteri di valutazione delle materie specifiche, assegnando in tal modo un ruolo meno importante alle Comunità autonome in tale ambito. La nuova normativa introduce altresì il sistema delle “*revalidas*”, in base al quale al termine di ogni ciclo di istruzione vengono compiute delle valutazioni esterne degli studenti e dei docenti e promuove inoltre la specializzazione e l'autonomizzazione dei centri scolastici su determinate questioni e nella definizione dei piani rivolti al miglioramento della qualità. Si cerca altresì di individuare percorsi e insegnamenti distinti durante la scuola dell'obbligo che lascino maggiore discrezionalità agli studenti nella scelta delle possibili opzioni. Viene eliminata la materia “educazione civica e costituzionale”, è ripristinato l'insegnamento della “religione”, introducendo tuttavia una materia ad essa alternativa, denominata “valori sociali e civici” (*Valores Sociales y Cívicos*) nella scuola primaria e “valori etici” (*Valores Éticos*) nella scuola secondaria. La legge intende inoltre rafforzare la libertà di insegnamento e il diritto dei genitori di scegliere liberamente il percorso di studi e il centro scolastico, nel rispetto dei principi costituzionali. Sono poi ripristinate le sovvenzioni per i centri scolastici che operano una distinzione sulla base del sesso e che erano stati esclusi dal finanziamento pubblico perché considerati discriminatori dal Tribunale supremo.

È altresì previsto che le Università possono determinare l'ammissione agli insegnamenti universitari ufficiali degli studenti che abbiano il titolo di *bachiller* o equivalente esclusivamente in base al criterio del voto finale ottenuto per il *bachillerato*. Le Università possono comunque stabilire procedure di ammissione agli insegnamenti universitari ufficiali per tali studenti, in accordo con la normativa di base stabilita dal Governo, che deve rispettare i principi di uguaglianza, non discriminazione, merito e capacità. Tali procedure utilizzano, congiuntamente al voto finale ottenuto per il *bachillerato*, uno o più criteri di valutazione, tra cui le materie seguite nei corsi per il *bachillerato*, in relazione al corso prescelto ed i voti ottenuti in specifiche materie nei corsi per il *bachillerato* o la

valutazione finale. La ponderazione del voto finale del *bachillerato* deve comunque avere un valore minimo pari al 60% del risultato finale della procedura di ammissione.

#### 4. L'attività legislativa regionale

Nell'anno 2013, durante il quale non si sono svolte elezioni regionali in alcuna Comunità autonoma, il numero complessivo di **leggi approvate** in tutte le Comunità è stato di **175** (Tabella 4).

Il numero più alto di leggi è stato approvato, come nei due anni precedenti, nella Comunità forale della **Navarra (40)**, territorio tradizionalmente a forte autonomia, mentre il numero più basso si rileva in **Catalogna (1)**, dove sono stati comunque approvati 6 decreti legge regionali.

Con riguardo a questa fonte di diritto, introdotta negli ultimi anni, fino al 2012, nei testi degli statuti di autonomia di otto Comunità (Andalusia, Aragona, Castiglia e León, Catalogna, Comunità Valenciana, Estremadura, Isole Baleari e Navarra), va segnalata, durante l'anno, l'approvazione, da parte delle *Cortes* spagnole, della già citata Legge organica 7/2013, che ha modificato lo statuto di autonomia della Murcia, introducendo anche in questa regione tale strumento normativo, che il Consiglio regionale può adottare in casi di straordinaria e urgente necessità.

Nonostante tale novità, va segnalata la diminuzione, in controtendenza rispetto agli ultimi anni, del numero complessivo dei **decreti legge regionali (33)**, adottati nel 2013 da tutte le suddette Comunità.

Con riguardo ai **settori sensibili dell'attività legislativa regionale**, si segnalano, in primo luogo, i numerosi interventi in materia di **riorganizzazione della pubblica amministrazione regionale e locale** (Decreto-legge 5/2013 in Andalusia, Legge 1/2013 nelle Asturie, Legge 11/2013 in Castiglia e Leon, Leggi

1/2013 e 5/2013 in Castiglia-La Mancia, Decreto-legge 5/2013 in Catalogna, Legge 14/2013 in Galizia, Decreto-legge 2/2013 nelle Isole Baleari, Legge 4/2013 nella Murcia, Leggi forali 4/2013 e 19/2013 nella Navarra), con disposizioni specifiche in tema di **servizi pubblici** (Legge 5/2013 in Aragona, Legge 10/2013 nelle Isole Baleari), **contratti pubblici** (Leggi forali 3/2013 e 32/2013 nella Navarra) e **polizia locale** (Legge 8/2013 in Aragona, Legge 4/2013 nelle Isole Baleari).

Come negli anni precedenti, sono continuati gli interventi normativi di **stimolo all'attività imprenditoriale e commerciale regionale** (Decreti-legge 1/2013 e 8/2013 in Andalusia, Decreti-legge 1/2013 e 2/2013 in Aragona, Legge 5/2013 in Castiglia e Leon, Legge 1/2013 in Castiglia-La Mancia, Legge 6/2013 in Estremadura, Leggi 1/2013 e 9/2013 in Galizia, Legge 10/2013 nella Comunità La Rioja, Legge 5/2013 nella Murcia, Leggi forali 12/2013 e 15/2013 nella Navarra) e di **lotta all'esclusione sociale** (Decreto-legge 7/2013 in Andalusia, Decreto-legge 2/2013 in Castiglia e Leon, Legge 3/2013 in Estremadura, Legge 10/2013 in Galizia, Legge forale 36/2013 nella Navarra), volti a contrastare la perdurante crisi economico-finanziaria.

Sono state inoltre approvate diverse leggi in materia di **urbanistica e ordinamento del territorio** (Legge 4/2013 in Aragona, Legge 4/2013 nella Cantabria, Legge 7/2013 in Castiglia e Leon, Legge 2/2013 e Decreto-legge 4/2013 nelle Isole Baleari, Legge 1/2013 nelle Isole Canarie), con disposizioni specifiche concernenti il **divieto di utilizzo della fratturazione idraulica**, nel territorio regionale, come tecnica di ricerca e di estrazione dal sottosuolo di gas non convenzionale (Legge 1/2013 nella Cantabria, Legge 7/2013 nella Comunità La Rioja, Legge 30/2013 nella Navarra).

Da segnalare, infine, le normative approvate da alcune Comunità autonome in materia di **politiche abitative** (Decreto-legge 6/2013, poi Legge 4/2013 in Andalusia, Decreto-legge 1/2013, poi Legge 10/2013 nella Castiglia e Leon, Leggi forali 17/2013 e 24/2013 nella Navarra) e di **ordini professionali** (Leggi 1/2013 e 2/2013 in Andalusia, Leggi 2/2013, 3/2013, 7/2013 e 8/2013 nella Murcia, Leggi 1/2013, 3/2013 e 8/2013 nella Comunità La Rioja, Legge 1/2013 nella Comunità di Madrid, Legge 2/2013 nella Comunità Valenciana)<sup>431</sup>.

---

<sup>431</sup> Ulteriori approfondimenti sull'attività legislativa delle Comunità autonome sono reperibili nell'*Informe Comunidades Autónomas 2013*, pubblicato dall'*Instituto de Derecho Público* di Barcellona: <http://idpbarcelona.net/esp/informe-comunidades-autonomas/informe-2013.php>.

## TABELLE

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1990-2013

<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>Decreti legislativi</i>
1990	32	1	6	1	3
1991	44	13	5	3	0
1992	50	10	6	4	1
1993	23	0	22	0	1
1994	63	20	13	4	2
1995	60	16	12	0	2
1996	19	5	17	6	1
1997	72	6	29	8	0
1998	61	11	20	3	0
1999	70	15	22	2	1
2000	23	9	10	3	5
2001	33	7	16	4	1
2002	63	10	10	1	1
2003	82	20	7	1	0
2004	7	3	11	3	8
2005	36	6	16	0	0
2006	52	8	13	1	0
2007	72	16	11	1	2
2008	6	2	10	0	2
2009	32	3	14	4	0
2010	53	9	14	3	1
2011	50	12	20	4	3
2012	25	8	29	10	0
2013	36	9	17	2	1
<b>TOTALE</b>	<b>1064</b>	<b>219</b>	<b>350</b>	<b>68</b>	<b>35</b>

TABELLA 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia 1996-2013

<i>Legislatura</i>	VI (1996- 2000)	VII (2000- 2004)	VIII (2004- 2008)	IX (2008- 2011)	X (2011-)
<b>INIZIATIVA GOVERNATIVA</b> <i>di cui:</i>	<b>172</b> <i>(78%)</i>	<b>173</b> <i>(90%)</i>	<b>140</b> <i>(83%)</i>	<b>120</b> <i>(85%)</i>	<b>58</b> <i>(95,1%)</i>
Leggi di bilancio, accompagnamento e assestamento	32	28	4	3	4
Leggi di ratifica e attuazione accordi internazionali	11	6	2	2	1
Leggi di trasformazione di decreti legge	16	7	4	6	10
<b>INIZIATIVA PARLAMENTARE</b>	<b>32</b> <i>(15%)</i>	<b>18</b> <i>(9%)</i>	<b>21</b> <i>(13%)</i>	<b>19</b> <i>(13,5%)</i>	<b>1</b> <i>(1,6%)</i>
<b>ALTRE INIZIATIVE</b> (Comunità autonome, popolo)	<b>16</b> <i>(7%)</i>	<b>1</b> <i>(1%)</i>	<b>6</b> <i>(4%)</i>	<b>2</b> <i>(1,5%)</i>	<b>2</b> <i>(3,3%)</i>
<b>TOTALE</b>	<b>220</b>	<b>192</b>	<b>167</b>	<b>141</b>	<b>61</b>

**TABELLA 3 - Classificazione delle leggi approvate<sup>432</sup>  
2009-2013**

	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Istituzionali	10 (36%)	27 (56%)	15 (30%)	3 (25%)	7 (22%)
Settoriali	10 (36%)	13 (27%)	17 (34%)	4 (33%)	13 (41%)
Microsettoriali	6 (21%)	5 (11%)	11 (22%)	4 (33%)	12 (37%)
Manut. Norm.	2 (7%)	3 (6%)	7 (14%)	1 (8%)	0 (0%)
<b>Totale</b>	<b>28</b>	<b>48</b>	<b>50</b>	<b>12</b>	<b>32</b>

<sup>432</sup> 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 e di attuazione di accordi internazionali.

**TABELLA 4 - Produzione legislativa regionale 2009-2013**

<i>Comunità autonoma</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>TOTALE per Comunità</i>
<b>Andalusia</b>	5	12	18	5	7	<b>47</b>
<b>Aragona</b>	13	12	10	10	10	<b>55</b>
<b>Asturie</b>	6	14	3	4	4	<b>31</b>
<b>Cantabria</b>	6	12	5	10	10	<b>43</b>
<b>Castiglia e León</b>	11	20	6	10	12	<b>59</b>
<b>Castiglia-La Mancia</b>	7	18	15	11	10	<b>61</b>
<b>Catalogna</b>	26	35	11	5	1	<b>78</b>
<b>Estremadura</b>	8	20	9	4	8	<b>49</b>
<b>Galizia</b>	10	16	14	10	14	<b>64</b>
<b>Isole Baleari</b>	9	16	9	16	10	<b>60</b>
<b>Isole Canarie</b>	14	11	12	10	6	<b>53</b>
<b>La Rioja</b>	7	10	7	7	13	<b>44</b>
<b>Madrid</b>	10	9	6	8	6	<b>39</b>
<b>Murcia</b>	14	5	7	14	14	<b>54</b>
<b>Navarra</b>	17	25	21	29	40	<b>132</b>
<b>Paesi Baschi</b>	3	6	6	18	4	<b>37</b>
<b>Valencia</b>	13	18	10	11	6	<b>58</b>
<b>TOTALE</b>	<b>179</b>	<b>259</b>	<b>169</b>	<b>182</b>	<b>175</b>	<b>964</b>