

Osservatorio sulla legislazione

Camera dei deputati
OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE

**Rapporto 2013 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 978-88-98375-16-5

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

Roma, 2014

Sommario

VOLUME PRIMO

CAPITOLO I

Il Parlamento nella crisi: la sfida del cambiamento

(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 2012

(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 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)

Introduzione	3
IL REGIONALISMO TRA CRISI ECONOMICA E RIFORME: VERSO LA RISCRITTURA DEL MODELLO REGIONALE?	3
1. Il regionalismo tra crisi economica e riforme	3
2. I cambiamenti istituzionali nella legislazione della crisi	4
3. Il dimensionamento dei Consigli regionali e la sentenza n. 198 della Corte costituzionale	5
4. Il contributo delle Regioni nel periodo della crisi	10
5. Un nuovo modello di regionalismo	12
1. QUANTITÀ E QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE	
1.1. Le leggi regionali per numero e dimensione fisica	15
1.2. Le leggi regionali per soggetto proponente e durata dell' <i>iter</i>	16
1.3. Le leggi regionali per tipologia normativa	21
1.4. La classificazione delle leggi in base alla tecnica redazionale	26
1.5. L'impegno legislativo delle Regioni nei diversi macrosettori e nelle materie	27
1.6. Il peso della residualità e il nuovo interesse per la potestà mista	30
1.7. Le abrogazioni e le leggi vigenti	33
1.8. Considerazioni conclusive	36
2. I REGOLAMENTI REGIONALI: QUANTITÀ, AMBITI MATERIALI E TIPOLOGIE	
2.1. Premessa	58
2.2. Alcuni dati	59
2.3. Il peso dei regolamenti sul totale della produzione normativa	62
2.4. I regolamenti per macrosettori e per materie	64
2.5. Le tipologie e i contenuti	68
2.6. Considerazioni conclusive	74

3. GLI STRUMENTI PER LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE LEGISLATIVE REGIONALI	
3.1. Premessa	87
3.2. Le analisi di valutazione <i>ex ante</i> ed <i>ex post</i>	89
3.3. Le clausole valutative	92
3.4. Le note informative	102
3.5. Considerazioni conclusive	111
4. LE ISTITUZIONI REGIONALI NEL 2012	
4.1. Premessa	119
4.2. Le istituzioni regionali: la composizione e l'organizzazione dei Consigli regionali	120
4.3. La Giunta regionale	125
4.4. I rapporti tra Giunta e Consiglio: la partecipazione degli assessori ai lavori consiliari	126
4.5. La partecipazione dei Presidenti ai lavori consiliari	126
4.6. L'attività normativa regionale: la produzione legislativa	127
4.7. La potestà regolamentare	130
4.8. Pareri consiliari sugli atti (regolamentari e non) della Giunta	131
4.9. L'attività di controllo del Consiglio sulla Giunta	132
4.10. L'attività di indirizzo sulle Giunte	133
4.11. L'attività amministrativa	133
4.12. Considerazioni conclusive	135
5. APPROVAZIONE E ATTUAZIONE DELLO STATUTO E APPLICAZIONE DELLE NORME COSTITUZIONALI IN MATERIA DI INTESE INTERTERRITORIALI	
5.1. Procedimento di formazione e approvazione dello Statuto e delle sue successive modifiche	144
5.2. Attuazione dello Statuto regionale	153
5.3. I Consigli delle Autonomie locali	162
5.4. Le "altre" leggi regionali in materia di Enti locali	163
5.5. Prima applicazione delle nuove norme del Titolo V della Costituzione in materia di intese interterritoriali	171
6. GLI INTERVENTI REGIONALI IN MATERIA DI SVILUPPO ECONOMICO E ATTIVITÀ PRODUTTIVE NEL 2012	
6.1. Agricoltura e turismo	174
6.2. Commercio, industria, artigianato e misure di sostegno ai settori produttivi	198

7. TENDENZE NELLA SANITÀ REGIONALE	
7.1. Il <i>policy making</i> nel 2012	218
7.2. Tutela della salute	219
7.3. Governo della spesa	246
7.4. La legislazione regionale e i tagli alla spesa sanitaria: aumento dell'efficienza o limitazione delle prestazioni?	261
8. TENDENZE E POLITICHE SOCIO-ASSISTENZIALI NEL 2012	
8.1. Contenuti dell'analisi e premessa metodologica	263
8.2. La produzione legislativa	264
8.3. La produzione di regolamenti e di atti amministrativi	287
8.4. Considerazioni conclusive	289
9. LE REGIONI TRA ITALIANI ALL'ESTERO E IMMIGRATI	
9.1. Introduzione	299
9.2. Le novità statutarie in materia di migrazioni	299
9.3. L'illegittimità persistente della "anzianità" di residenza	300
9.4. Una nuova ondata di interesse regionale per gli italiani all'estero	303
9.5. L'attuazione delle politiche per i migranti, soprattutto per i "corregionali" all'estero	305
9.6. Programmi, progetti e sperimentazioni, ma anche Rapporti	306
10. LE LEGGI FINANZIARIE REGIONALI E GLI INTERVENTI ATTUATIVI DEL FEDERALISMO FISCALE	
10.1. Una panoramica dei principali risultati	308
10.2. Innovazioni nella disciplina delle leggi finanziarie	309
10.3. Il processo di bilancio relativo alla manovra finanziaria del 2012	310
10.4. Tempi di approvazione, struttura e leggibilità delle leggi finanziarie 2012	313
10.5. Contenuti delle leggi finanziarie	318
10.6. Politiche di contenimento della spesa pubblica	334
10.7. Interventi in materia di finanza locale	345
10.8. Attività di recupero dell'evasione fiscale	357
11. FORMAZIONE E ATTUAZIONE DELLE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA	
11.1. Premessa	360
11.2. La partecipazione diretta di Regioni e Province autonome alla formazione del diritto dell'Unione europea	363
11.3. La partecipazione indiretta di Regioni e Province autonome alla formazione del diritto dell'Unione europea	365

11.4. Casi di effettiva partecipazione	372
11.5. L'attuazione delle politiche comunitarie da parte di Regioni e Province autonome (c.d. "fase discendente")	375
11.6. Profili organizzativi interni	381
11.7. Considerazioni conclusive	383

CAPITOLO III – LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI RAPPORTI TRA STATO E REGIONI NELL'ANNO 2012 *(a cura dell'“Osservatorio sulle fonti” – Università degli studi di Firenze)*

1. Premessa	389
2. Le materie di potestà legislativa statale esclusiva	392
3. Le materie di potestà legislativa concorrente	413
4. Le materie di potestà regionale residuale	427
5. Considerazioni conclusive	429

VOLUME SECONDO – TOMO II

CAPITOLO IV – DATI E TENDENZE DELLA LEGISLAZIONE STATALE *(a cura del Servizio Studi - Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati)*

1. Premessa	435
1. CONFRONTO DELLA PRODUZIONE LEGISLATIVA DEGLI ANNI 1962, 1978, 1991, 2012	
1.1. Nota metodologica	437
1.2. La produzione normativa	439
1.3. I numeri delle leggi	441
1.4. La dimensione delle leggi	443
1.5. La produzione legislativa dell'anno 1962	444
1.6. La produzione legislativa dell'anno 1978	445
1.7. La produzione legislativa dell'anno 1991	446
1.8. La produzione legislativa dell'anno 2012	448
1.9. Andamenti e tendenze degli spazi legislativi	449
1.10. Analisi degli spazi legislativi per tipologia di legge	450
1.11. Confronto della produzione di decreti-legge degli anni 1962, 1978, 1991, 2012	454
1.12. La legislazione delegata nei quattro anni del confronto	456

2. LA PRODUZIONE NORMATIVA NEI PRIMI MESI DELLA XVII LEGISLATURA

2.1. Gli atti normativi nei primi sette mesi della XVII legislatura	459
2.2. Le attività conoscitive nel procedimento legislativo	461

3. LA PRODUZIONE NORMATIVA NELLA XVI LEGISLATURA

3.1. Leggi approvate per tipologia	465
3.2. Leggi approvate per iniziativa	466
3.3. Leggi approvate per sede di esame	466
3.4. Le attività conoscitive nel procedimento legislativo	469
3.5. La classificazione delle leggi	471
3.6. La dimensione delle leggi	475
3.7. Le deleghe legislative	477
3.8. I decreti-legge	482
3.9. La semplificazione legislativa	499

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. La produzione normativa	521
2. Svolgimento della procedura legislativa ordinaria	529
3. L’intervento dei Parlamenti nazionali nella formazione della legislazione europea	541
4. La nuova disciplina per la partecipazione del Parlamento italiano alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’UE: la legge n. 234 del 2012	551

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)

Premessa	575
INTRODUZIONE	577
1. Istituzioni, pubblica amministrazione e territorio	580
2. Immigrazione, nazionalità e diritti della persona	583
3. Diritto penale e giustizia	584
4. Difesa e sicurezza nazionale	586
5. Economia e finanza pubblica	587
6. Lavoro, politiche sociali e sanità	592

7. Tutela dell'ambiente	595
8. Infrastrutture e trasporti	597
FRANCIA	600
1. Dati quantitativi	600
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi	600
3. Principali settori di intervento legislativo	609
TABELLE	631
GERMANIA	634
1. Dati quantitativi	634
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi	635
3. Principali settori di intervento legislativo	639
TABELLE	658
REGNO UNITO	663
1. Dati quantitativi	663
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi	664
3. Principali settori di intervento legislativo	664
4. La produzione legislativa delle Assemblee legislative della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord	682
TABELLE	684
SPAGNA	689
1. Dati quantitativi	689
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi	690
3. Principali settori di intervento legislativo	691
4. L'attività legislativa regionale	711
TABELLE	713

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 tre paragrafi:

il primo intende tracciare una evoluzione di lungo periodo della produzione normativa³⁵⁷ attraverso l'analisi di 4 anni scelti a campione, accomunati dalla caratteristica di rappresentare l'ultimo anno pieno della legislatura (1962; 1978; 1991; 2012). Il confronto consente di mettere a fuoco l'evoluzione registrata nell'uso degli strumenti normativi, che presenta le seguenti caratteristiche:

- 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 parlamentari³⁵⁸, sia di iniziativa del Governo, sia del Parlamento e, soprattutto, tendono quasi a sparire le leggi a contenuto estremamente puntuale o provvedimentale;
- il graduale imporsi della decretazione d'urgenza come corsia preferenziale per l'iniziativa governativa e della legislazione delegata come veicolo di riforma.

Nel corso di questi cinquanta anni, inoltre, si verificano significativi cambiamenti istituzionali, che interessano tutti i livelli territoriali: basti pensare alla istituzione delle Regioni (1970), alla nascita dell'Unione europea prima e della moneta unica poi e, infine,

³⁵⁷ La produzione normativa considerata nel presente Rapporto è quella di rango primario, che comprende leggi, decreti legislativi e decreti-legge; nel dato complessivo della produzione normativa si includono anche i regolamenti di delegificazione, cui è demandata la disciplina di materie in precedenza disciplinate con fonti di rango primario.

³⁵⁸ 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.

alla delicata transizione in genere riassunta come il passaggio dalla cosiddetta prima Repubblica alla seconda Repubblica.

In estrema sintesi: nel 1962 tutte le decisioni legislative si consumano nel circuito Parlamento-Governo, nell'anno che anticipa e prepara il "centro-sinistra organico" attraverso una serie di importanti riforme; nel 1978 si inizia a sentire il peso della decretazione d'urgenza, in un periodo segnato da crisi economica, emergenza antiterrorismo (è l'anno dell'assassinio di Aldo Moro) e unità nazionale; il 1991 è l'ultimo anno prima della fine della cosiddetta prima Repubblica, in cui ancora si registra un alto tasso di legislazione ordinaria; il 2012 è l'anno interamente governato da un esecutivo tecnico, che ha fatto ampio ricorso alla decretazione d'urgenza in una fase particolarmente segnata dalla crisi economico-finanziaria; il secondo paragrafo dà brevemente conto dei dati relativi ai primi sette mesi della XVII legislatura (15 marzo-14 ottobre 2013); il terzo paragrafo presenta una sintetica ricostruzione di quanto avvenuto nel corso della XVI legislatura.

1. CONFRONTO DELLA PRODUZIONE LEGISLATIVA DEGLI ANNI 1962, 1978, 1991, 2012

1.1. Nota metodologica

Il presente paragrafo offre dunque un confronto tra diversi anni, accomunati dalla caratteristica di rappresentare l'ultimo anno pieno della legislatura.

La comparazione riguarda i seguenti anni: 1962 (ultimo anno pieno della III legislatura); 1978 (VII legislatura); 1991 (X legislatura); 2012 (XVI legislatura).

Gli atti normativi che costituiscono oggetto dell'indagine sono stati reperiti nella banca dati pubblica e gratuita della normativa vigente Normattiva, utilizzando ai fini della selezione il criterio della data di promulgazione³⁵⁹ (per le leggi) e di emanazione per i restanti provvedimenti (decreti-legge, decreti legislativi e, limitatamente agli anni 1991 e 2012, regolamenti di delegificazione).

La comparazione riguarda due anni antecedenti (1962 e 1978) e due anni successivi (1991 e 2012) alla legge 23 agosto 1988, n. 400, che ha disciplinato la potestà normativa del Governo, segnando uno spartiacque, in particolare, per quanto riguarda la disciplina:

- a) dei decreti del Governo aventi forza di legge, adottati in forza di delega legislativa a norma dell'articolo 76 della Costituzione, in precedenza emanati in forma di decreto del Presidente della Repubblica spesso senza contenere nel preambolo un esplicito riferimento all'articolo 76 della Costituzione³⁶⁰. Con l'attuazione della legge n. 400/1988 tali decreti assumono la denominazione di decreti legislativi, acquisendo una propria autonoma fisionomia;

³⁵⁹ In genere, nei rapporti si utilizza come parametro la data di approvazione delle leggi. La scelta di basarsi in questo caso sulla data di promulgazione è stata effettuata per rendere più agevole la ricerca, assumendo comunque un criterio univoco.

³⁶⁰ Tali circostanze hanno reso più faticosa l'individuazione dei decreti delegati, che ha spesso reso necessario risalire alla legge autorizzativa.

- b) dei regolamenti di delegificazione, emanati nella forma di decreti del presidente della Repubblica³⁶¹.

L'analisi prende a riferimento non soltanto il numero degli atti emanati e la tipologia delle leggi, ma anche le dimensioni di queste ultime, misurate attraverso il computo dei caratteri. L'incrocio di tali dati consente infatti di misurare con particolare evidenza l'evoluzione registrata nei cinquanta anni che trascorrono dal 1962 al 2012.

Nel misurare il numero dei caratteri delle leggi non si è tenuto conto degli spazi, né di eventuali allegati, con la sola eccezione delle leggi di conversione dei decreti-legge. In questo caso, infatti, gli allegati sono parte costitutiva della legge, in quanto includono le modifiche ed integrazioni apportate in sede parlamentare ai decreti-legge.

Negli altri casi, invece, si è preso in considerazione esclusivamente il contenuto dispositivo dell'articolato, prescindendo dagli allegati, in quanto: nelle leggi di ratifica, gli allegati riportano i testi dei trattati oggetto della ratifica stessa, che, essendo atti convenzionali, non possono essere modificati in sede parlamentare; analogamente, gli allegati alle leggi approvative di intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica riportano il contenuto di tali intese; gli allegati alle leggi di bilancio riportano essenzialmente dati numerici.

Le leggi sono state classificate in quattro tipologie:

- leggi di conversione di decreti-legge;
- leggi di bilancio, che comprendono le leggi così denominate, le leggi di assestamento e di rendiconto, le leggi finanziarie (nel 2012 di stabilità);
- leggi di ratifica;
- altre leggi ordinarie (si tratta, come già specificato, di una categoria residuale rispetto alle tipologie sopra elencate, che godono di particolari caratterizzazioni e/o procedure).

³⁶¹ Pertanto, l'analisi dei regolamenti di delegificazione riguarda soltanto il 1991 ed il 2012.

1.2. La produzione normativa

La tabella che segue presenta i dati relativi alla produzione normativa nei 4 anni presi a campione.

Numero degli atti per anno e tipologia				
Tipologia	1962	1978	1991	2012
Leggi	437	240	234	101
Decreti-legge	5	50	67	32
Decreti legislativi	566	51	31	52
Regolamenti di delegificazione	--	--	3	7
Totale atti normativi	1.008	341	335	192

Già nel passaggio dal 1962 al 1978 si registra una drastica riduzione degli atti normativi e, in particolare, delle leggi. Come verrà chiarito nel paragrafo dedicato ai decreti legislativi, il 1962 vede l'emanazione di un grappolo di oltre 500 di tali decreti volti a dare efficacia generale ai contratti collettivi di lavoro.

Concentrando ora l'attenzione sulla tipologia delle leggi, si possono fin da ora evidenziare le tendenze di lungo periodo:

- le leggi di bilancio, molto numerose nel 1962 (non esiste infatti una unitaria legge di bilancio, ma tante leggi quanti sono gli stati di previsione dei singoli Ministeri), diminuiscono nel 1978 (che sconta l'approvazione di leggi riguardanti l'esercizio provvisorio del bilancio, nell'impossibilità di approvare la legge relativa entro il 31 dicembre dell'anno precedente) e si attestano sulle 4 leggi che compongono con regolarità il ciclo di bilancio annuale dopo la riforma della contabilità statale operata con la legge 23 agosto 1988, n. 362;

- le leggi di conversione aumentano in maniera esponenziale dal 1962 al 1978, per poi segnare una inversione di tendenza;
- le leggi di ratifica fanno registrare variazioni complessivamente modeste nell'arco dei cinquanta anni;
- le altre leggi segnano una riduzione di quasi il 90 per cento tra il 1962 ed il 2012.

Numero delle leggi per anno e tipologia				
Tipologia	1962	1978	1991	2012
Leggi di bilancio	29	9	4	4
Leggi di conversione	6	47	34	29
Leggi di ratifica	39	39	28	31
Altre leggi ordinarie	363	145	168	37
Totale leggi	437	240	234	101

Se si passa dal numero assoluto degli atti normativi a misurarne la consistenza, appare immediatamente evidente come alla loro riduzione, e segnatamente alla riduzione delle leggi, non consegua una riduzione degli spazi legislativi, bensì una loro esponenziale concentrazione e dilatazione: nel 2012 si producono meno di un quarto delle leggi approvate nel 1962, che però occupano il 31,55 per cento in più degli spazi normativi rispetto a tale anno.

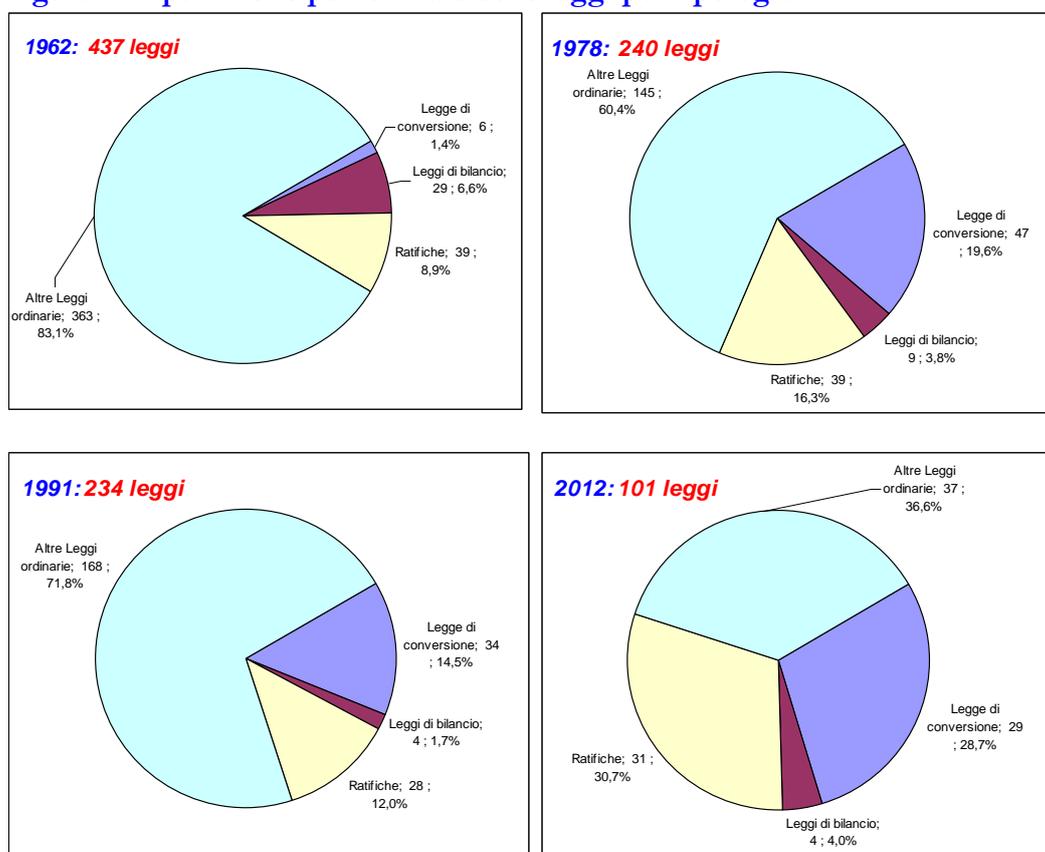
Numero caratteri per anno e tipologia legge				
Tipologia	1962	1978	1991	2012
Leggi di bilancio	111.371	204.863	107.689	416.657
Leggi di conversione	6.683	177.389	230.858	1.326.203
Leggi di ratifica	39.115	48.839	37.831	80.575
Altre leggi ordinarie	1.835.383	1.117.793	1.854.790	797.816
Totale caratteri	1.992.552	1.548.434	2.231.168	2.621.251

Per dare una idea dei volumi della produzione normativa, sia consentito ricorrere ad un termine di paragone che potrebbe apparire irriverente e di colore ma che aiuta ad avere contezza della “massa normativa” prodotta nel corso degli anni: “La Divina Commedia” di Dante Alighieri conta appena **408.476** caratteri; “I promessi sposi” di Alessandro Manzoni sono costituiti da **1.087.061** caratteri. La produzione normativa del 2012 corrisponde dunque a due volte il capolavoro manzoniano più una “Divina Commedia” ed avanza ancora spazio per un’altra opera minore.

1.3. I numeri delle leggi

I grafici che seguono presentano i dati sulla produzione legislativa nei 4 anni oggetto di confronto, consentendo di visualizzare i mutamenti intervenuti.

Figura 1: Ripartizione percentuale delle leggi per tipologia



Come già segnalato, una tendenza appare evidente: la categoria delle “altre leggi ordinarie” si contrae nel corso degli anni, passando da una incidenza sul totale pari all’**83,1%** nel 1962 al **36,6%** del 2012. Analogamente, si sono contratte le leggi di bilancio, anche grazie al superamento di talune anomalie del ciclo di bilancio, fino ad arrivare alla regolare approvazione delle 4 leggi che concorrono al ciclo stesso (leggi di bilancio, di stabilità, di assestamento e di rendiconto).

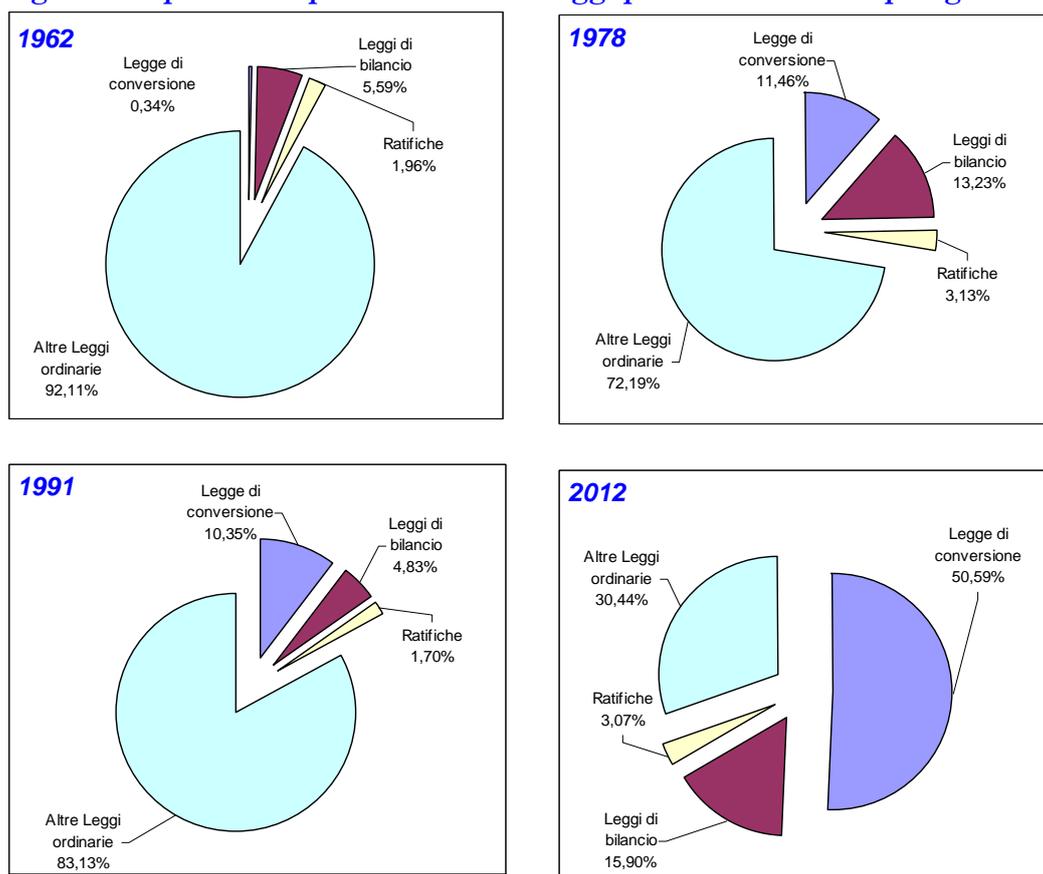
Specularmente, è aumentata, nel corso del tempo, l’incidenza percentuale delle leggi di conversione e di ratifica. Lo spicchio viola, corrispondente alle leggi di conversione, si dilata notevolmente nei 16 anni tra il 1962 ed il 1978; si riduce un po’ 13 anni dopo e si dilata di nuovo in maniera considerevole nel 2012, pur a fronte di un calo in termini assoluti: in termini percentuali, le leggi di conversione rappresentano l’**1,4%** della produzione legislativa nel 1962 ed il **28,7%** nel 2012.

Le leggi di ratifica passano da un'incidenza sul totale pari all'**8,9%** nel 1962 al **30,7%** del 2012, pur diminuendo leggermente in numeri assoluti.

1.4. La dimensione delle leggi

Le tendenze sopra descritte appaiono accentuate se si considera la dimensione delle varie tipologie di leggi, con una contrazione ancor più marcata della categoria delle "altre leggi" ed una dilatata espansione delle leggi di conversione; analogamente, appare in controtendenza il dato relativo alle leggi di bilancio, alla cui contrazione nel numero degli atti adottati si accompagna una espansione dello spazio occupato.

Figura 2: Ripartizione percentuale delle leggi per dimensione e tipologia



1.5. La produzione legislativa dell'anno 1962

La copiosa produzione legislativa del 1962 - **437** atti e **1.992.552** caratteri - appare dominata dalle leggi ordinarie non ascrivibili a nessuna delle altre categorie (bilancio, ratifica, leggi di conversione), che rappresentano il **92,1%** del totale dei caratteri, con un numero assoluto di provvedimenti pari a **363**. Le leggi di conversione sono **6** ed incidono nella misura dello **0,3%** sul totale dei caratteri.

I due dati rappresentano perfettamente una fase storica contrassegnata da un dominio assoluto della legge, strumento multiforme, che viene utilizzato anche in funzione micro provvedimentale. Ne sono esempio (ma le citazioni potrebbero essere tantissime) le leggi 29 settembre 1962, n. 1436 (assunzione a carico dello Stato delle spese per i funerali del senatore Lorenzo Spallino) e 23 dicembre 1962, n. 1752 (aumento del contributo a favore della Casa di riposo per musicisti «Fondazione G. Verdi» di Milano).

Con la legge, cinquanta anni fa, si interveniva anche in situazioni di emergenza, che avrebbero giustificato – anche allora – l'uso del decreto-legge. Valga per tutti l'esempio della legge 5 ottobre 1962, n. 1431, recante misure per la ricostruzione e la rinascita delle zone colpite dal terremoto dell'agosto 1962.

Alle leggi microsettoriali ed a quelle emergenziali si accompagnavano le grandi riforme strutturali, che dovevano preparare il terreno all'era del centro-sinistra organico. Si segnalano, tra le altre, ed in ambiti molto diversi tra loro, le leggi 18 aprile 1962, n. 230 (disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato), 6 dicembre 1962, n. 1643 (nazionalizzazione dell'energia elettrica ed istituzione dell'ENEL), 20 dicembre 1962, n. 1720 (istituzione della prima Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della «mafia»), 31 dicembre 1962, n. 1859 (istitutiva della scuola media statale) e 31 dicembre 1962, n. 1860 (impiego pacifico dell'energia nucleare).

Non mancano anche le leggi di ratifica (**39**, corrispondenti al **2%** del totale annuo dei caratteri).

Come già accennato, in quell'anno sono ben **29** le leggi di bilancio, che incidono in misura molto contenuta sul totale dei caratteri dell'anno stesso (**5,6%**). Due anni dopo, con la legge 1° marzo 1964, n. 62 (cosiddetta "Riforma Curti") gli stati di previsione della spesa dei singoli Dicasteri andranno a confluire in un unico disegno di legge e l'anno finanziario verrà a coincidere con l'anno solare.

1.6. La produzione legislativa dell'anno 1978

Il 1978 si colloca nella delicata fase storica contrassegnata dal cosiddetto "compromesso storico" (con gli esecutivi definiti di solidarietà nazionale) e al culmine degli "anni di piombo" (il 9 maggio di quell'anno viene ritrovato il cadavere di Aldo Moro).

Sono trascorsi 16 anni dal 1962 e molte cose sono cambiate, oltre che sul piano politico e dal punto di vista dell'emergenza terroristica, anche sotto il profilo economico, con una crisi difficile da superare.

Il tutto si riverbera sulla produzione normativa, che registra un deciso ridimensionamento della produzione legislativa, con **240** leggi (**1.548.434** caratteri totali) ed una riduzione dell'incidenza delle "altre leggi ordinarie" sul totale degli spazi legislativi. Si contano, infatti, **145** "altre leggi", pari al **72,2%** dei caratteri delle leggi promulgate nell'anno in commento.

Nel contempo, specularmente, aumenta il numero delle leggi di conversione, che sono **47** (il numero più alto raggiunto nei 4 anni qui considerati), corrispondenti all'**11,5%** dei caratteri totali.

Le leggi di bilancio, a seguito della riforma Curti, diminuiscono (sono **9**), ma ancora è frequente il ricorso all'esercizio provvisorio, nell'impossibilità di approvare per tempo il bilancio dello Stato per l'anno successivo. Non a caso il 1978 è anche l'anno di un'altra importante riforma della contabilità pubblica, con l'introduzione della legge finanziaria, che affianca la legge di bilancio, a carattere pluriennale (legge 5 agosto 1978, n. 468).

Il volume delle leggi di ratifica cresce rispetto al 1962: esse rappresentano il **3,1%** del totale degli spazi legislativi con **39** provvedimenti.

Il 1978 è però anche un anno contrassegnato da importanti riforme: oltre alla riforma della contabilità pubblica, si possono annoverare infatti le leggi 13 maggio 1978, n. 180 (nota come legge Basaglia, in materia di accertamenti e trattamenti sanitari obbligatori, con il superamento dei manicomi), 22 maggio 1978, n. 194 (“Norme per la tutela sociale della maternità e sull’interruzione volontaria della gravidanza”), 27 luglio 1978, n. 392, “Disciplina delle locazioni di immobili urbani”, che ha introdotto l’equo canone) e 23 dicembre 1978, n. 833 (istituzione del Servizio sanitario nazionale).

Appare, invece, più contenuto e circostanziato il ricorso a leggi ordinarie di tipo microprovvedimentale.

1.7. La produzione legislativa dell’anno 1991

Il 1991, ultimo anno pieno della X legislatura, rappresenta anche lo scorcio finale della cosiddetta “prima Repubblica” e risulta dunque di particolare interesse.

Continua quel fenomeno già descritto con riguardo al 1978, che vede le leggi ridursi nel numero e crescere come dimensioni: si approvano **234** leggi, per un totale di **2.231.168** caratteri. Incidono molto (più che negli altri anni qui considerati) le “altre leggi ordinarie” (**168**), che contengono un numero di caratteri pari all’**83,1%** del totale dei caratteri delle leggi promulgate nel 1991.

Tra esse, si riduce la frequenza sia di micro provvedimenti sia di grandi leggi riformatrici³⁶², anche se non mancano importanti

³⁶² Il 1991 fa seguito però ad un anno particolarmente significativo sotto questo profilo, con l’approvazione di numerose leggi di riforma, tra le quali si possono segnalare le seguenti: 19 marzo 1990, n. 55 (prevenzione della delinquenza di tipo mafioso); 11 maggio 1990, n. 108 (licenziamenti individuali); 8 giugno 1990, n. 142 (ordinamento delle autonomie locali); 12 giugno 1990, n. 146 (diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali); 26 giugno 1990, n. 162 (disciplina degli stupefacenti); 6 agosto 1990, n. 223 (sistema radiotelevisivo); 7 agosto 1990, n. 241 (procedimento amministrativo); 10 ottobre 1990, n. 287 (norme per la tutela della

riforme settoriali, tra le quali si segnalano le leggi: 10 aprile 1991, n.125 (azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro); 11 agosto 1991, n. 266 (legge quadro sul volontariato); 5 ottobre 1991, n. 317 (innovazione e sviluppo delle piccole imprese); 8 novembre 1991, n. 381 (disciplina delle cooperative sociali); 21 novembre 1991, n. 374 (istituzione del giudice di pace); 2 dicembre 1991, n. 390 (diritto agli studi universitari); 6 dicembre 1991, n. 394 (legge quadro sulle aree protette).

Parallelamente, rispetto al 1978, diminuiscono le leggi di conversione – **34** – pari al **10,35%** del totale dei caratteri e le leggi di ratifica (**28**, per una incidenza di caratteri sul totale pari all'**1,7%**).

Con riferimento alla materia del bilancio, il 1991 rappresenta un anno interessante. In continuità con quanto avvenuto nel 1978, si registra un'ulteriore riduzione del numero delle leggi di bilancio, che si attestano sulle **4** che ancora oggi concorrono all'annuale ciclo di bilancio. Nondimeno questo anno si caratterizza per la promulgazione di altrettante leggi di accompagnamento della manovra di finanza pubblica, di cui **2** approvate durante la sessione di bilancio e **2** al di fuori di essa³⁶³. Tali atti consentivano di ovviare agli stretti limiti di contenuto previsti per le leggi finanziarie e di bilancio. In particolare, la legge 30 dicembre 1991, n. 413, recante norme in materia di accertamento, contiene sia una delega al Governo per la revisione del contenzioso tributario sia una delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati tributari.

concorrenza e del mercato, che istituisce l'Autorità garante della concorrenza e del mercato); 19 novembre 1990, n. 341 (ordinamenti didattici universitari).

³⁶³ Si tratta, in particolare del decreto-legge 28 gennaio 1991, n. 27, recante disposizioni relative all'assoggettamento di talune plusvalenze ad imposta sostitutiva delle imposte sui redditi e convertito con modificazioni dalla legge 25 marzo 1991, n. 102; il decreto-legge 1° ottobre 1991, n. 307, recante modificazioni al regime fiscale e altre disposizioni tributarie urgenti, convertito con modificazioni dalla l. 29 novembre 1991, n. 377.

1.8. La produzione legislativa dell'anno 2012

La composizione della produzione legislativa dell'anno 2012 è direttamente riconducibile al clima di emergenza economica cui ha dovuto far fronte un Governo di matrice tecnica, appoggiato da ampi settori del Parlamento. A fronte di una ulteriore, significativa contrazione del numero delle leggi, si registra un sensibile aumento della loro dimensione complessiva: le **101** leggi emanate nel corso dell'anno contengono **2.621.251** caratteri, oltre la metà dei quali (il **50,6%** del totale) sono contenuti nelle **29** leggi di conversione.

Le “altre leggi ordinarie”, sono **37** e rappresentano il **30,4 %** del totale dei caratteri, contro l'**83,1%** del 1991.

Di queste, ben **6** recano intese per la regolazione dei rapporti dello Stato con le confessioni religiose diversa dalla cattolica, ai sensi dell'articolo 8, comma 3, della Costituzione³⁶⁴.

Si riduce ulteriormente la frequenza di micro provvedimenti e non mancano riforme importanti quali le leggi: 28 giugno 2012, n. 92 (riforma del mercato del lavoro); 6 luglio 2012, n. 96 (riduzione del finanziamento ai partiti e movimenti politici); 6 novembre 2012, n. 190 (prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione); 24 dicembre 2012, n. 234 (partecipazione dello Stato all'Unione europea); 24 dicembre 2012, n. 243 (attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione).

Si mantiene, invece, pressoché costante il numero assoluto delle leggi di ratifica (**31**) ma aumenta al **3,1%** l'incidenza di tali atti sulla dimensione complessiva delle leggi promulgate nell'anno in esame.

Per quanto riguarda il ciclo di bilancio, anche il 2012 ha registrato l'approvazione delle 4 leggi che ad esso concorrono; particolarmente corposa – dopo una progressiva contrazione nei

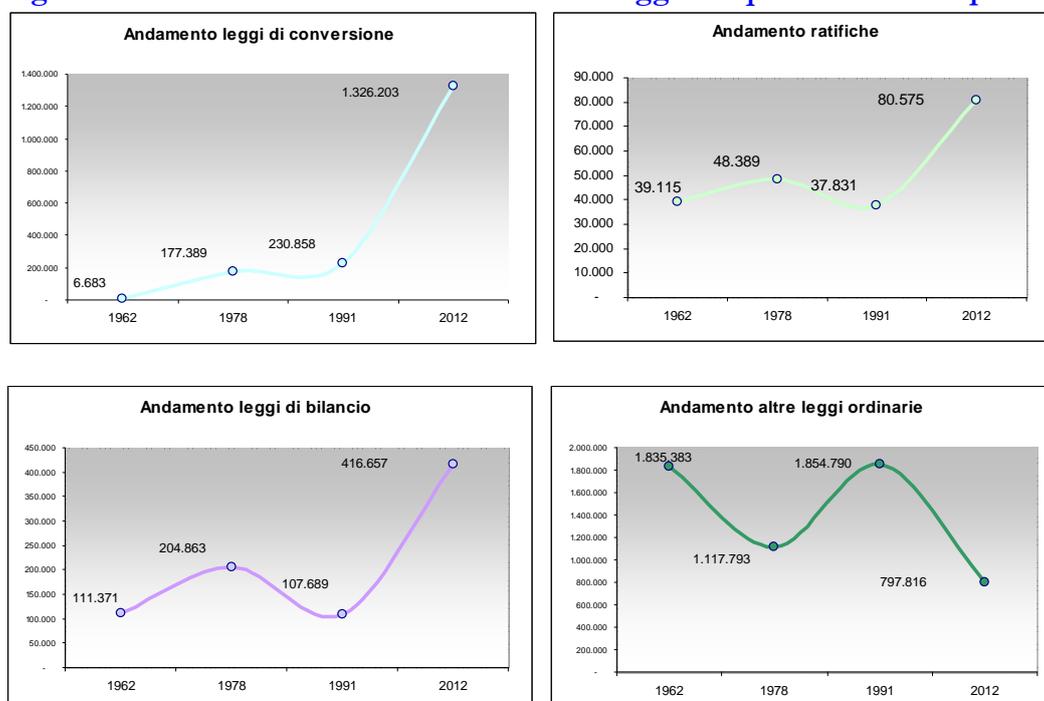
³⁶⁴ Appare opportuno sottolineare che due delle intese disciplinano, per la prima volta, i rapporti con confessioni religiose che esulano dall'ambito giudaico-cristiano. Si tratta della l. 31 dicembre 2012, n. 246, recante “Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Induista Italiana Sanatana Dharma Samgha” e la l. 31 dicembre 2012, n. 245 recante “Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Buddhista Italiana”.

primi anni della legislatura ed un recupero di peso nel 2011 – risulta la legge di stabilità per il 2013 (*ex* legge finanziaria), in forza della quale le leggi di bilancio arrivano a pesare per il **15,9%** del totale dei caratteri delle leggi.

1.9. Andamenti e tendenze degli spazi legislativi

I grafici della figura 3 illustrano – con riguardo al numero dei caratteri – l’andamento delle categorie di leggi qui considerate nel corso dei quattro anni presi a campione, dando immediata evidenza ai dati fin qui riportati.

Figura 3: Andamento della dimensione delle leggi nei quattro anni campione



Le leggi di conversione segnano un notevole aumento dimensionale tra il 1962 ed il 1978, che viene quasi completamente schiacciato nel grafico per l’impennata registrata dal 1991 al 2012.

Ratifiche e leggi di bilancio hanno un andamento simile: aumentano le loro dimensioni tra il 1961 ed il 1978, decrescono nel 1991 e di nuovo registrano un notevole incremento nel 2012.

Il grafico relativo all’andamento volumetrico delle leggi di bilancio appare estremamente rappresentativo delle più generali evoluzioni nella produzione normativa: a fronte della contrazione

nel numero degli atti, le 4 leggi approvate nel 2012 – dopo una temporanea riduzione del volume dei caratteri nel 1991 – corrispondono quasi al quadruplo delle 29 leggi del 1962.

Il volume delle altre leggi ordinarie, invece, diminuisce notevolmente dal 1962 al 1978, per tornare nel 1991 a livelli leggermente più alti rispetto al primo degli anni rilevati e quindi precipitare nel 2012. La curva registra un andamento sinusoidale discendente.

1.10. Analisi degli spazi legislativi per tipologia di legge

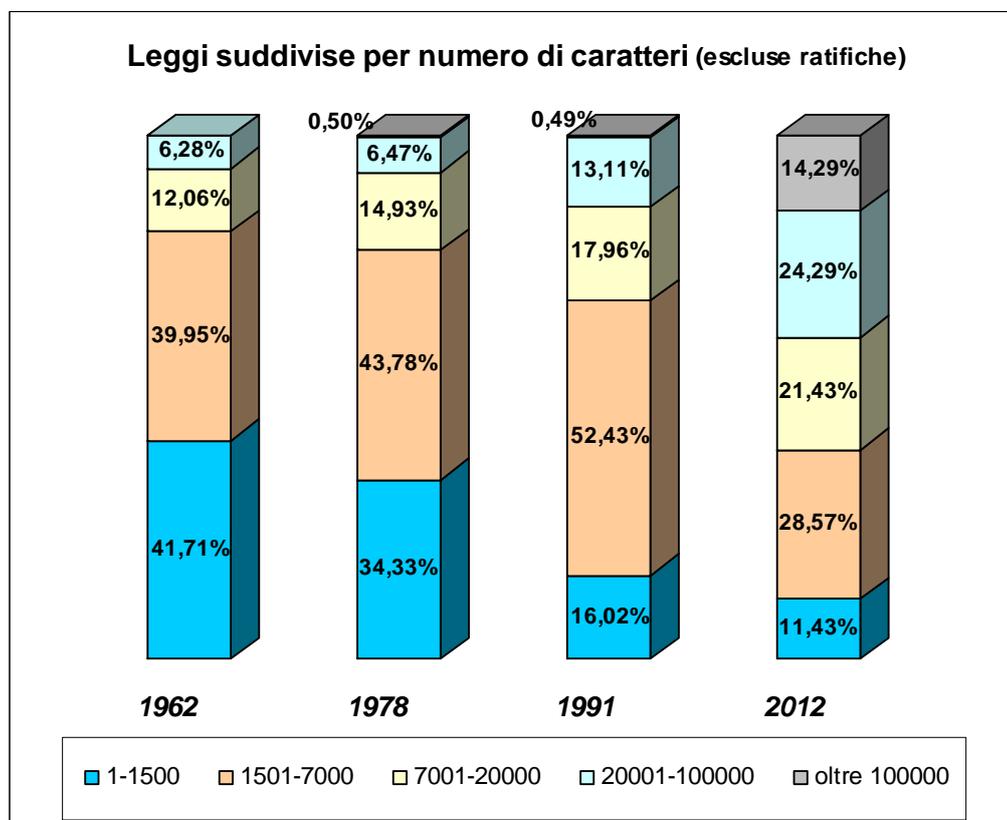
Nel presente paragrafo si dà conto della corposità dei vari provvedimenti incrociando il dato degli “spazi legislativi” con quello dell’anno e della tipologia di legge adottata.

Sono state individuate cinque bande di riferimento, corrispondenti ad altrettanti “spazi legislativi”, entro i quali collocare i diversi atti:

- da 1 a 1.500 caratteri, definibili **microprovvedimenti**;
- da 1501 a 7.000 caratteri, o **miniprovvedimenti**;
- da 7.001 a 20.000 caratteri, **provvedimenti di medie dimensioni**;
- da 20.001 a 100.000 caratteri, o **maxiprovvedimenti**;
- oltre 100.000 caratteri, **macroprovvedimenti**.

Dall’analisi e quindi dalla rappresentazione grafica sono state escluse, per le loro peculiarità, le leggi di ratifica, che presentano – salvo eccezioni – una struttura standard (3 o 4 articoli) e sono pressoché impermeabili alle modificazioni in sede parlamentare. Inoltre, le leggi di ratifica hanno un volume medio piuttosto contenuto e costante nel tempo, che ricade entro la prima fascia individuata. Di conseguenza, al netto delle leggi di ratifica è possibile avere una più realistica illustrazione dei rapporti reciproci tra le diverse fasce di riferimento.

Grafico 1



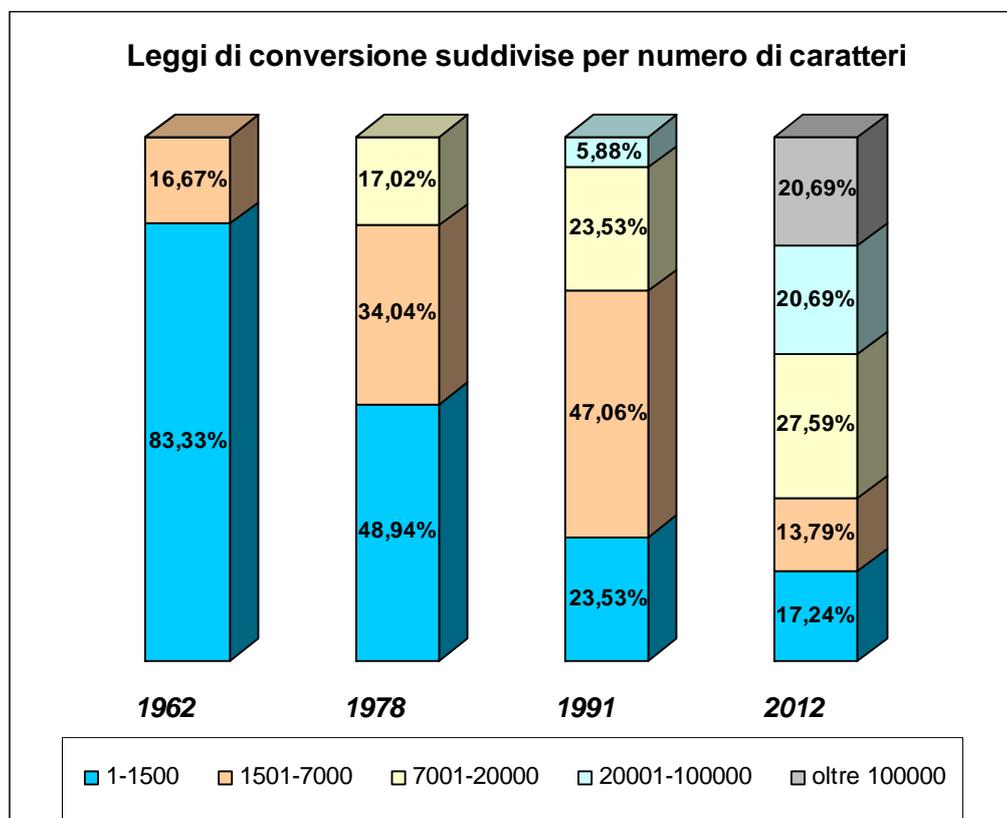
Il grafico è eloquente: nei primi tre anni presi a campione si verifica una diminuzione dei provvedimenti più brevi, a vantaggio di quelli più lunghi, con la comparsa, già nel 1978, di provvedimenti con oltre 100.000 caratteri, quota mai superata nel 1962. Nel 2012 quest'ultima fascia passa dallo 0,5 per cento ad oltre il 14 per cento (un incremento pari a quasi trenta volte) ed aumentano considerevolmente anche le fasce dei provvedimenti di grandezza media (20.001-100.000 caratteri), che quadruplicano dal 1962 al 2012, e più contenuta (7.001-20.000 caratteri), a scapito delle leggi collocate nelle due fasce di più limitate dimensioni.

Le leggi di tipo microprovvedimentale (fino a 1500 caratteri) si riducono - in termini percentuali - di quasi il 75% in 50 anni, passando dal **41,7%** del 1962 all'**11,4%** del 2012.

Le leggi appartenenti alla classe immediatamente superiore (1.501-7.000 caratteri) aumentano gradualmente fino al 1991 per poi quasi dimezzarsi nel 2012.

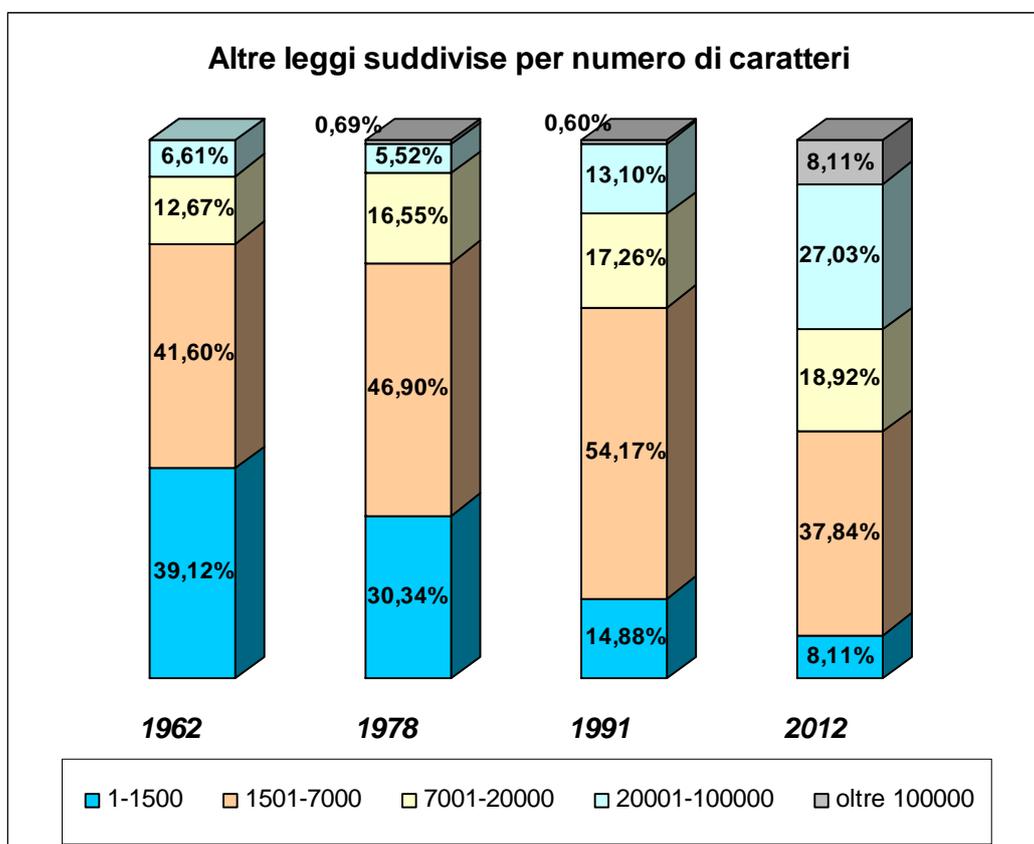
Con riferimento alle leggi in materia di bilancio, la tendenza registrata va nella direzione di un incremento deciso dell'incidenza degli spazi legislativi maggiori. Delle 29 leggi approvate nel 1962: 19 sono microprovvedimenti (con meno di 1.500 caratteri); 7 sono miniprovvvedimenti (che non raggiungono i 7.000 caratteri); 2 sono leggi di medie dimensioni; una sola supera i 45.000 caratteri, collocandosi nella fascia dei maxiprovvvedimenti. Nel 1978 le micro leggi sono 2; le minileggi sono 4; le maxileggi sono 3 (una supera gli 89.000 caratteri). Nel 1991 scompaiono i microprovvedimenti ed i provvedimenti medi e tre leggi su quattro delle leggi adottate ha tra i 20.001 ed i 100.000 caratteri. Il 2012 conferma tale andamento, registrando **2** miniprovvvedimenti (tra i 1501 ed i 7000 caratteri), **1** maxiprovvvedimento, nonché la legge più grande in assoluto tra i quattro anni considerati, la legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013), che consta di **352.469** caratteri.

Grafico 2



Il grafico n. 2 (relativo alle leggi di conversione) mostra nella maniera più evidente la progressiva concentrazione/dilatazione dei provvedimenti: nel 1962 le leggi di conversione appartengono senza eccezioni alle due classi di dimensioni più ridotte; nel 1978 compare una terza classe, di provvedimenti di medie dimensioni; nel 1991 fa la sua comparsa la classe dei maxiprovvimenti; nel 2012 oltre un quinto delle leggi di conversione si ascrivono alla classe dei macroprovvedimenti.

Grafico 3



Per quanto riguarda le “altre leggi ordinarie”, i microprovvedimenti si riducono ad un quinto nel 2012 rispetto al 1962 (si passa dal **39,1%** del 1962 all'**8,1%** del totale dei caratteri del 2012). Nello stesso anno, nel contempo, viene approvata anche la legge più piccola in assoluto, che conta appena **607** caratteri: è la

legge 14 novembre 2012, n. 204, recante l'istituzione della «Giornata della memoria dei marinai scomparsi in mare».

L'incidenza dei miniprovvvedimenti (tra i 1.501 ed i 7000 caratteri) ha registrato una contrazione solo nel 2012 – attestandosi al **37,9%** - a fronte di un andamento crescente nei tre anni precedentemente considerati. Tale assottigliamento è stato compensato dall'aumento dell'incidenza di tutte e tre le classi maggiori. In particolare: i provvedimenti di medie dimensioni fanno registrare una crescita costante in tutti i 4 anni considerati, crescendo dal **12,7%** del 1961 al **19,9%** del 2012; i maxi provvedimenti sono aumentati di cinque volte, dal **5,5%** del 1978 al **27%** del 2012; i macroprovvedimenti sono cresciuti di sedici volte, dallo **0,6%** all'**8,1%** del 2012.

1.11. Confronto della produzione di decreti-legge degli anni 1962, 1978, 1991, 2012

Ripercorrere la vicenda dei decreti-legge nei quattro anni scelti a campione consente di mettere in luce la vera e propria mutazione genetica dei provvedimenti d'urgenza nel corso di mezzo secolo.

Nel 1962 vengono emanati 5 decreti, tutti a carattere settoriale e tutti convertiti. Nel 1978, il numero è moltiplicato per 10: su 50 decreti, 8 non vengono convertiti. E, come si vedrà, c'è una importante iniziativa politica riguardante l'abuso di tale strumento, cui è dedicato il *box* sottostante.

A distanza di 13 anni, nel 1991, la situazione risulta ancora più complessa: 67 sono i decreti emanati, di cui 33 non convertiti. Il fenomeno della reiterazione dei decreti non convertiti nei termini costituzionali è in chiara espansione: si possono riconoscere una decina di cosiddette “catene” di decreti-legge, delle quali una conta cinque reiterazioni nel corso dell'anno.

Cinque anni dopo, l'epocale sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996 porrà fine al fenomeno della reiterazione. Si enfatizzano così – a seguito della sentenza e nel nuovo scenario di un sistema maggioritario – peso e ruolo del decreto-legge anche nei rapporti tra maggioranza e Governo, tanto che diventa sempre più frequente il ricorso alla questione di fiducia, soprattutto in presenza di provvedimenti sempre più complessi e multisetoriali.

Nel 2012, si contano 32 decreti-legge, di cui 26 convertiti, 1 non convertito e 5 non convertiti ma i cui contenuti confluiscono in altri provvedimenti.

Approfondimento: l'intervento del Presidente del Consiglio Andreotti in tema di decretazione d'urgenza

Il 25 luglio 1978 si svolge alla Camera un importante dibattito a seguito della presentazione (prima firmataria l'on. Emma Bonino) di una questione pregiudiziale di costituzionalità sul disegno di legge di conversione del decreto-legge, 26 maggio 1978, n. 224, recante conferimento di fondi al Mediocredito centrale nonché concessione della garanzia di cambio sui prestiti in Italia della Comunità europea per l'energia atomica; modifiche alla legge 24 maggio 1977, n. 227, già approvato dal Senato.

La questione di costituzionalità contesta, nel caso di specie, l'assenza dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza, eccepisce la genericità del preambolo e, più in generale, lamenta che il frequente ricorso alla decretazione d'urgenza determina l'esautoramento del Parlamento della funzione legislativa.

Il dibattito sulla questione diventa un momento importante di riflessione grazie all'intervento del presidente del Consiglio pro tempore Giulio Andreotti, che compie un'interessante disamina dei 111 provvedimenti d'urgenza adottati dal Governo, classificandoli in sei gruppi: interventi nei vari settori dell'economia (43 decreti); interventi in relazione a pubbliche calamità (7); proroghe al regime delle locazioni (5); proroghe di termini e scadenze *in extremis* (27); attuazione di norme comunitarie (3); esigenze varie (26), che include anche gli interventi contro la violenza ed il terrorismo.

I più numerosi sono i provvedimenti ascrivibili alla prima categoria, in presenza di circostanze difficili – anche di carattere monetario – che hanno reso necessari interventi di carattere fiscale finalizzati al reperimento di nuove entrate, di contenimento dei costi del lavoro e di miglioramento della disciplina legislativa dell'occupazione giovanile, di provvedimenti per la tutela degli occupati di aziende in crisi, di misure per adempimenti valutari non differibili, di interventi d'urgenza per consolidare i debiti bancari di taluni enti. Si può notare – parenteticamente – come i temi trattati dai provvedimenti d'urgenza, nei 35 anni trascorsi dal 1978 ad oggi, non abbiano subito – tutto sommato – variazioni di rilievo.

Il Presidente del Consiglio passa quindi in rassegna i singoli gruppi, osservando che l'unico gruppo che si presta a rilievi è quello comprendente i decreti emanati in prossimità di scadenza di termini previsti da leggi precedenti e quindi noti da tempo e dando conto delle iniziative assunte per "ovviare alla necessità di provvedimenti d'urgenza". In particolare, cita "un esempio significativo": "Il 13 aprile scorso il ministro dei trasporti segnalava in sede di Consiglio dei ministri la necessità di prorogare il termine di scadenza per l'iscrizione nell'albo degli autotrasportatori, fissato al 30 aprile. Scartata la soluzione del decreto-legge, il 14 aprile il Consiglio dei ministri deliberava un disegno di legge, presentato il giorno successivo alla Camera, che lo approvava sei giorni più tardi; votata dal Senato il giorno 27, la legge era promulgata il 28 e pubblicata il 29 aprile sulla Gazzetta Ufficiale". In quindici giorni si è quindi passati dall'approvazione in Consiglio dei ministri alla pubblicazione della legge in Gazzetta Ufficiale.

La comunicazione del Presidente del Consiglio, ricca di auspici ed ancora attuale, induce il gruppo radicale a ritirare la pregiudiziale di costituzionalità, fatta propria dal gruppo del Movimento Sociale e poi ritirata anche da quest'ultimo.

1.12. La legislazione delegata nei quattro anni del confronto

Nel campo della legislazione delegata il 1962 fa registrare valori molto alti ed incomparabili con gli anni successivi scelti a campione: vengono infatti emanati 566 decreti legislativi, a fronte dei 51 del 1978, dei 31 del 1991 e dei 52 del 2012. Una così alta prolificità è dovuta in piccola parte ai 19 decreti attuativi della normativa comunitaria e, soprattutto, all'attuazione di una sola norma di delega, in forza della quale vengono emanati oltre 500 decreti legislativi. L'articolo 1 della legge 14 luglio 1959, n. 741 delegava il Governo "ad emanare norme giuridiche, aventi forza di legge, al fine di assicurare minimi inderogabili di trattamento economico e normativo nei confronti di tutti gli appartenenti ad una medesima categoria. Nella emanazione delle norme il Governo dovrà uniformarsi a tutte le clausole dei singoli accordi economici e contratti collettivi, anche intercategoriale, stipulati dalle associazioni sindacali anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge". In attuazione di tale delega vengono emanati – il 2 gennaio

1962 – 538 decreti legislativi, tutti di un solo, breve articolo, con il fine di dare efficacia generale ai contratti collettivi di lavoro: sono i cosiddetti “decreti Vigorelli” (Ezio Vigorelli era il Ministro del lavoro *pro tempore*).

Approfondimento: I decreti “Vigorelli”

La legge di delegazione legislativa n. 741 del 1959 – in base alla quale sono stati emanati i 566 decreti legislativi sopra richiamati – prevedeva inizialmente il termine di un anno per l'esercizio della delega, poi prorogato di quindici mesi dalla legge n. 1027 del 1960. Quest'ultima estese l'ambito di applicazione dell'articolo 1 della legge n. 741/1959 ad accordi e contratti intervenuti entro 10 mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa con una previsione dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 106/1062. La Corte dichiarò nel contempo non fondate le questioni di legittimità costituzionale delle norme contenute negli artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 8 della legge 14 luglio 1959, n. 741, sulle quali erano stati avanzati da più parti dubbi in merito alla compatibilità con l'articolo 39 della Costituzione.

I 566 decreti attuativi della delega di cui all'articolo 1 della legge n. 741 del 1959 sono stati pubblicati in Gazzetta Ufficiale in un ampio arco temporale che va dal 27 aprile (decreto legislativo n. 154/1962) al 18 ottobre 1962 (decreto legislativo n. 1460/1962).

Si segnala, infine, che il decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, che ha individuato, a norma dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, le norme pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, vi ha incluso la legge n. 741/1959.

Nel 1978 sono stati emanati **51** decreti legislativi. Si nota inoltre una riduzione dell'attuazione della normativa comunitaria attraverso lo strumento dei decreti delegati: si contano infatti 3 decreti legislativi attuativi di norme comunitarie.

Nel 1991 si nota una ulteriore riduzione della produzione di norme di rango primario attraverso lo strumento della delega al Governo: si hanno infatti **31** decreti legislativi. Va sottolineato inoltre un incremento dell'attuazione di norme comunitarie attraverso lo strumento del decreto legislativo, essendo presenti in

questo anno 19 decreti delegati attuativi della normativa comunitaria.

Si hanno, infine, **52** decreti legislativi nell'anno 2012, di cui ben 33 sono attuativi di normativa dell'Unione europea. Si segnala quindi un incremento dell'uso di tale strumento normativo finalizzato all'attuazione agli atti normativi UE.

2. LA PRODUZIONE NORMATIVA NEI PRIMI MESI DELLA XVII LEGISLATURA

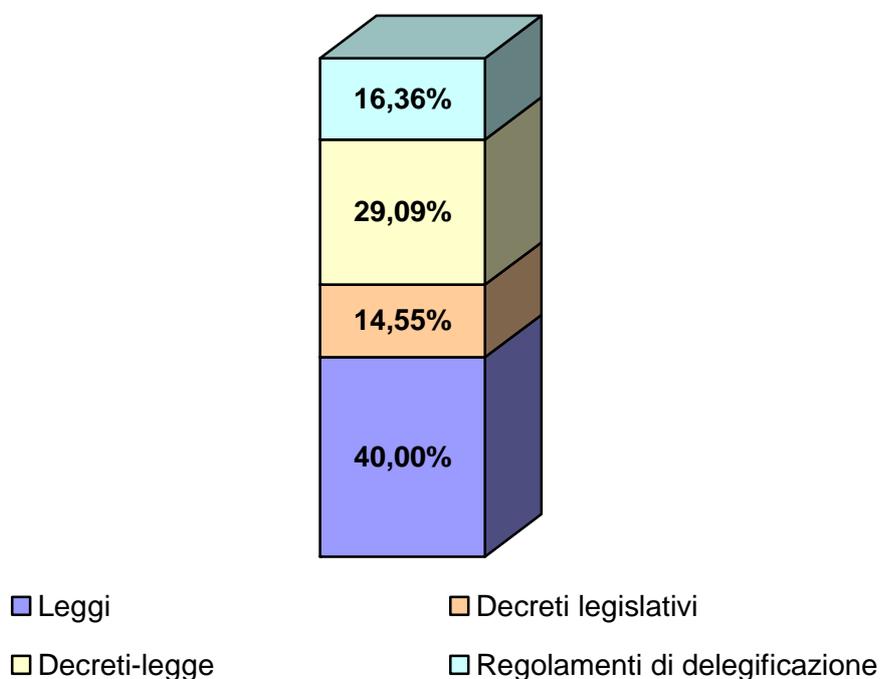
2.1. Gli atti normativi nei primi sette mesi della XVII legislatura

I primi sette mesi della XVII legislatura sono stati contrassegnati non soltanto dagli adempimenti istituzionali relativi alla costituzione delle Camere ed alla formazione del Governo, ma anche dall'elezione del Presidente della Repubblica. Occorre inoltre segnalare che all'inizio di ogni legislatura le attività conoscitive e di sindacato ispettivo assumono particolare rilievo, investendo il confronto con il Governo appena costituito circa le linee programmatiche – che ciascun Ministro ha illustrato nella competente Commissione con apposite audizioni – e le prime realizzazioni ed intendimenti (oggetto di interrogazioni ed interpellanze).

Inoltre, soprattutto nelle more della costituzione delle Commissioni permanenti ed in linea di continuità con le precedenti legislature, il Governo utilizza la decretazione d'urgenza come preferenziale strumento legislativo.

Nel corso del primo semestre sono stati approvati complessivamente **55** atti normativi di rango primario, dei quali: 22 leggi; 8 decreti legislativi; 16 decreti-legge; 9 regolamenti di delegificazione.

Ripartizione percentuale degli atti normativi



La tabella che segue dà conto della tipologia delle leggi approvate.

Di tutte le leggi approvate, **19** sono di iniziativa governativa, **2** di iniziativa parlamentare (inclusa una legge di ratifica) e **1** di iniziativa mista (anche in questo caso una ratifica).

Tutte le leggi sono state approvate in sede referente.

Le leggi di conversione rappresentano la metà del totale delle leggi approvate.

L'altra grande tipologia della produzione legislativa è rappresentata dalle leggi di ratifica, che si attestano intorno al **27 per cento** del totale delle leggi approvate.

	Numero	<i>Media mensile</i>
Conversione di decreti-legge	11 <i>(50,00%)</i>	1,57
Leggi di ratifica	6 <i>(27,27%)</i>	0,86
Leggi di bilancio	2 <i>(9,09%)</i>	0,29
Leggi comunitarie	2 <i>(9,09%)</i>	0,29
Altre leggi ordinarie	1 <i>(4,55%)</i>	0,14
TOTALE LEGGI APPROVATE	22	3,15

2.2. Le attività conoscitive nel procedimento legislativo

Raramente l'istruttoria legislativa assurge agli onori della ribalta, ma essa rappresenta invece un elemento fondamentale, raggiungendo – tra gli altri – almeno tre esiti fondamentali:

- una valutazione della coerenza ordinamentale dei provvedimenti esaminati sotto diversi profili (di qualità del testo e d'impatto sull'ordinamento; di coerenza costituzionale e con l'Unione europea; di congruità economico-finanziaria), non sempre tenuta nel debito conto;
- la partecipazione ai processi decisionali di tutti gli organi (le Commissioni ed il Comitato per la legislazione) e di tutti i parlamentari interessati;
- la partecipazione di numerosi soggetti portatori di interessi, che hanno la possibilità di portare avanti le loro istanze nelle audizioni ed indagini conoscitive che le Commissioni promuovono su un novero sempre più ampio di

provvedimenti, anche d'urgenza, conciliando rapidità dei tempi ed esigenze conoscitive.

Quest'ultimo punto, in particolare, costituisce oggetto del presente paragrafo, che dà conto delle indagini conoscitive promosse nel primo semestre della XVII legislatura nell'ambito delle istruttorie legislative; tali indagini assumono un significativo rilievo, in continuità con quanto già avvenuto nella XVI legislatura (si veda il paragrafo 3.5).

In particolare, sono state svolte:

- **2** indagini nell'ambito dell'esame di progetti di legge ordinari: 1 dalla Commissione Affari costituzionali (sul finanziamento pubblico ai partiti politici); 1 dalla Commissione Giustizia (sulla diffamazione anche a mezzo stampa);
- **3** indagini su disegni di legge di conversione dei decreti-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 (congiuntamente dalla Commissione per l'esame di atti del Governo della Camera e dalla Commissione speciale per l'esame di disegni di legge di conversione di decreti-legge e di altri provvedimenti urgenti presentati dal Governo – A. C. 676); 25 marzo 2013, n. 24, recante disposizioni urgenti in materia sanitaria (dalla Commissione Affari sociali – A. C. 734); 14 agosto 2013, n. 93, recante 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 (dalle Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia – A. C. 1540);
- **1** indagine nell'ambito dell'esame congiunto delle comunicazioni della Commissione al Parlamento europeo e

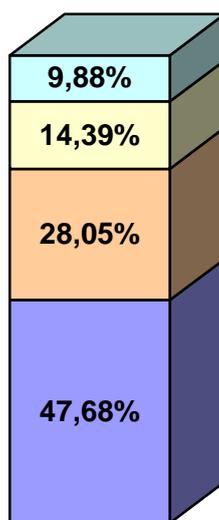
al Consiglio «Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita - Creazione di uno strumento di convergenza e di competitività» (COM(2013)165 final) e «Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita - Coordinamento *ex ante* delle grandi riforme di politica economica previste» (COM(2013)166 final).

3. LA PRODUZIONE NORMATIVA NELLA XVI LEGISLATURA

La XVI legislatura è durata quasi cinque anni, nel corso dei quali si sono succeduti due Governi, uno di stampo politico (dal 7 maggio 2008 al 16 novembre 2011) ed uno connotato come tecnico (dal 16 novembre 2011).

Nel corso della legislatura sono stati approvati complessivamente **820** atti normativi di rango primario, dei quali: 391 leggi; 230 decreti legislativi; 118 decreti-legge; 81 regolamenti di delegificazione.

Ripartizione percentuale degli atti normativi



■ Leggi

■ Decreti legislativi

■ Decreti-legge

■ Regolamenti di delegificazione

3.1. Leggi approvate per tipologia

La tabella che segue dà conto della tipologia delle leggi approvate. Le leggi di conversione rappresentano il **27 per cento** del totale delle leggi approvate.

L'altra grande tipologia della produzione legislativa è rappresentata dalle leggi di ratifica, che sfiorano il **37 per cento** del totale delle leggi approvate.

	Numero	<i>Media mensile</i>
Leggi costituzionali	4 (1,02%)	0,07
Conversione di decreti-legge	106 (27,11%)	1,81
Leggi di bilancio ³⁶⁵	20 (5,12%)	0,34
Leggi collegate alla manovra finanziaria	5 (1,28%)	0,09
Leggi di ratifica	144 (36,83%)	2,46
Leggi comunitarie	3 (0,76%)	0,05
Altre leggi ordinarie	109 (27,88%)	1,86
TOTALE LEGGI APPROVATE	391	6,68

³⁶⁵ Le leggi di bilancio comprendono le leggi finanziarie, di bilancio, di assestamento e rendiconto.

3.2. Leggi approvate per iniziativa

Dal punto di vista della 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	296 (75,70%)
INIZIATIVA PARLAMENTARE	80 (20,46%)
INIZIATIVA REGIONALE	2 (0,51%)
INIZIATIVA MISTA ³⁶⁶	13 (3,32%)
TOTALE	391

3.3. Leggi approvate per sede di esame

Per la grande maggioranza delle leggi approvate nel corso della XVI legislatura 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 in sede legislativa rappresentano il **16,88** per cento del totale.

³⁶⁶ 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.

Referente	323 (82,61%)
Legislativa o deliberante	66 (16,88%)
Redigente	2 (0,51%)
TOTALE	391

Nota: 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.

Leggi con riserva di Assemblea	
Leggi costituzionali	4
Leggi di conversione	106
Leggi di ratifica	144
Altre leggi con sede referente vincolata*	46
Totale leggi con sede referente vincolata	300
% sul totale delle leggi	76,73%

* Leggi di bilancio e finanziarie, comunitarie, elettorali, di semplificazione e altre contenenti delega. Nel caso di specie, si tratta di 20 leggi di bilancio e finanziarie, di 3 leggi comunitarie, di altre 19 leggi di delega o incidenti su deleghe (due ulteriori leggi contenenti deleghe sono leggi di ratifica; altre 8

leggi di conversione contengono deleghe o intervengono su disposizioni di delega) e di 2 leggi in materia elettorale (nn. 10 e 46 del 2009); ad esse vanno aggiunte: la legge 24 dicembre 2012, n. 234, di riforma della partecipazione dell'Italia all'Unione europea, che reca le procedure e i principi e criteri generali di delega per l'attuazione del diritto europeo; la legge 22 aprile 2010, n. 60, recante *Salvaguardia degli effetti prodotti dal decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29, recante interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione, non convertito in legge.*

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 anche nella XVI legislatura, come nel passato, la più praticata: il 72,5 per cento di questa tipologia di leggi è stato approvato direttamente in Commissione.

Leggi con sede di esame opzionale	
Leggi con sede opzionale	91
<i>di cui:</i>	
In sede referente	23
In sede legislativa	66
In sede redigente	2

Integrando i dati relativi alla sede con quelli relativi all'iniziativa, risulta che il 63 per cento delle leggi di iniziativa parlamentare e soltanto il 4 per cento di quelle di iniziativa governativa sono stati approvati 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	Redigente	Legislativa	Totale
Iniziativa parlamentare	27	1	52	80
Iniziativa governativa	284	0	12	296
Iniziativa regionale	2	0	0	2
Iniziativa mista	10	1	2	13
Totale	323	2	66	391

3.4. Le attività conoscitive nel procedimento legislativo

Nel corso della XVI legislatura sono state svolte, complessivamente, 53 indagini conoscitive nell'ambito di procedimenti legislativi o di espressione del parere su atti del Governo (che il regolamento della Camera assimila per molti versi all'esame in sede referente) ovvero nell'ambito dell'esame di atti dell'Unione europea, delle quali:

- **35** nell'ambito di procedimenti legislativi ordinari e costituzionali (rispettivamente 30 e 5 indagini);
- **1** nell'ambito di un procedimento di conversione di decreto-legge;
- **11** su atti normativi del Governo (10 su schemi di decreto legislativo ed 1 su schema di regolamento);
- **6** su atti nell'ambito dell'esame di atti europei.

La tabella che segue presenta i dati in forma riassuntiva:

Commissione	nell'ambito di procedimenti legislativi*	nell'ambito di parere su schemi di decreto legislativo	nell'ambito di parere su schemi di regolamento	nell'ambito di esame di atti europei	Indagini concluse o con documento conclusivo approvato
I Affari Costituzionali	11 (3)	1	0	0	4
II Giustizia	3	4	1	0	0
V Bilancio e Tesoro	3	5	0	2	4
VI Finanze	0	0	0	2	0
VII Cultura	4	0	0	1	1
VIII Ambiente	1	0	0	0	0
IX Trasporti	1	0	0	0	0
X Attività Produttive	1	0	0	0	0
XII Affari Sociali	2	0	0	0	0
Aff. Cost. e Giustizia	2 (1)	0	0	1	1
Aff. Cost. e Bilancio	2 (1)	0	0	0	0
Giustizia e Att. Produttive	2	0	0	0	0
Aff. Esteri e Difesa	1	0	0	0	1
Bilancio (C e S)	1	0	0	0	0
Bilancio e Finanze (C e S)	1 **	0	0	0	0
Trasporti e Att. Produttive	1	0	0	0	0
Totale	35 (5)	10	1	6	11

* sono indicate tra parentesi le indagini conoscitive su pdl costituzionale

** nel procedimento di conversione di un decreto legge

Delle 35 indagini conoscitive svolte nell'ambito del procedimento legislativo, 30 hanno riguardato progetti di legge ordinaria e 5 progetti di legge costituzionale; ad esse va aggiunta l'indagine conoscitiva svolta dalle Commissioni riunite Bilancio e Finanze della Camera e del Senato nell'ambito dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici.

Quasi un terzo delle indagini conoscitive sono state svolte dalla Commissione Affari costituzionali; 9 sono state svolte da Commissioni riunite (in un caso dalle Commissioni Bilancio di Camera e Senato).

Dieci indagini conoscitive sono state svolte nell'ambito dell'esame di schemi di decreti legislativi; una nell'ambito dell'esame di uno schema di regolamento e sei con riguardo ad atti dell'unione europea.

3.5. 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 generale³⁶⁷;
- 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;

³⁶⁷ Sono escluse le leggi istitutive di singoli organismi, classificate invece tra le leggi settoriali.

- 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:

- 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 (144 su 391, pari al 36,83 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;
- leggi comunitarie;

- altri provvedimenti volti a dare attuazione agli obblighi comunitari.

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, come la legge comunitaria, investono numerosi ambiti; 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 nelle tabelle seguenti.

Incidenza sull'ordinamento *	
Leggi istituzionali	57 (16)
Leggi di settore	76 (45)
Leggi intersettoriali	33 (28)
Leggi di abrogazione generale	1 (1)
Leggi provvedimento	19
Leggi di manutenzione normativa:	41 (16)
Leggi di bilancio	20
Leggi di ratifica	144
TOTALE LEGGI APPROVATE	391

* tra parentesi sono indicate le leggi di conversione.

Appaiono significativi i dati relativi sia alle leggi di settore sia alle leggi intersettoriali. In entrambe le categorie, è evidente il ruolo giocato dalle leggi di conversione, che rappresentano quasi il 60 per cento delle leggi settoriali e quasi l'85 per cento delle leggi intersettoriali.

Con riguardo ai macrosettori, i risultati sono esposti nella tabella che segue:

Macrosettore	
Ordinamento istituzionale	243
Sviluppo economico e attività produttive	24
Territorio, ambiente e infrastrutture	27
Servizi alle persone e alla comunità	39
Finanza statale	30
Multisetore	28
TOTALE LEGGI APPROVATE	391

Le leggi di bilancio sono state classificate nel settore della finanza, ad eccezione della legge finanziaria e 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 (quasi il 62 per cento del totale) in quanto in esso sono classificate 114 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 molte delle leggi che agiscono in tale ambito presentano carattere multisettoriale.

3.6. La dimensione delle leggi

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

La tabella che segue misura contestualmente l’incidenza di ciascuna tipologia di legge sul complesso delle leggi approvate ed in termini di spazio, misurato in termini di articoli e di commi. 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
Leggi costituzionali	4 <i>1,02%</i>	11	16 <i>0,19%</i>
Leggi comunitarie	3 <i>0,76%</i>	132	386 <i>4,68%</i>
Leggi di conversione	106 <i>27,11%</i>	102	234 <i>2,83%</i>
Leggi di ratifica	144 <i>36,83%</i>	595	813 <i>9,84%</i>
Leggi finanziarie o di bilancio	20 <i>5,12%</i>	216	2.153 <i>26,07%</i>
Leggi collegate alla manovra di finanza pubblica	5 <i>1,28%</i>	228	1.014 <i>12,27%</i>
Altre leggi ordinarie	109 <i>27,88%</i>	909	3.645 <i>44,12%</i>
Totale leggi	391	2.193	8.261
Testi coordinati DL emanati nella XVI leg.	101	1.704	9.424

Le ultime due righe della tabella evidenziano come i testi coordinati dei 101 decreti-legge emanati e convertiti nel corso della XVI legislatura concorrono per il 53,3 per cento al totale dei commi prodotti nella legislatura stessa, che ammontano a **17.685**. Le 391

leggi corrispondono invece al 46,7 per cento dei commi complessivamente approvati.

Come verrà specificato nel paragrafo 2.5, 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; le leggi collegate alla manovra finanziaria si caratterizzano perché pongono generalmente le basi per processi di riforma di particolare complessità e delicatezza, che chiamano in causa anche i rapporti con gli altri livelli territoriali. Basti pensare, a titolo esemplificativo, alla legge delega in materia di federalismo fiscale (legge n. 42/2009).

3.7. Le deleghe legislative

3.7.1. Le tendenze generali

Nella XVI legislatura sono state approvate **23** leggi contenenti disposizioni di delega al Governo e **9** altre leggi volte a prorogare e differire termini di delega:

- 5 sono leggi collegate alla manovra di finanza pubblica;
- 3 sono leggi comunitarie (per il 2008; per il 2009; per il 2010);
- 2 leggi concernono anche la ratifica di un trattato internazionale;
- 13 leggi, di cui una di conversione (legge 14 settembre 2011, n. 148, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138) contengono deleghe a carattere settoriale;
- 9 leggi (di cui 7 leggi di conversione) prorogano o differiscono alcuni termini di delega o comunque incidono su disposizioni di delega (si tratta delle seguenti: legge 7 aprile 2011, n. 39, recante modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di contabilità pubblica; legge 8 giugno 2011, n. 85, in materia di federalismo fiscale; legge 6 agosto 2008, n. 133, di conversione, con modificazioni, del 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; legge 26 febbraio 2010, n.

25, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative; legge 13 agosto 2010, n. 129, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105, in materia di riordino del sistema degli incentivi nel settore dell'energia; legge 1° ottobre 2010, n. 163, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili; legge 24 febbraio 2012, n. 14, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative. Differimento di termini relativi all'esercizio di deleghe legislative; legge 7 agosto 2012, n. 131, recante conversione, con modificazioni, del decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79, in materia di sicurezza dei cittadini e vigili del fuoco, che, nell'estendere l'oggetto della delega riguardante la Croce rossa italiana, ne proroga anche i termini, già prorogati dalla citata legge n. 14 del 2012; legge 7 dicembre 2012, n. 213, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012. Proroga di termine per l'esercizio di delega legislativa).

Ad esse va aggiunta la legge 24 dicembre 2012, n. 234 di riforma della partecipazione dell'Italia all'Unione europea che reca le procedure e i principi e criteri generali di delega per l'attuazione del diritto europeo.

Nella XVI legislatura, il Parlamento ha conferito al Governo **236** deleghe “primarie”, delle quali:

159 (67%) investono l'attuazione delle leggi comunitarie;

77 (33%) danno attuazione alle altre leggi delega.

Alle deleghe primarie vanno aggiunte **165** deleghe integrative e correttive (pari al 41% del totale delle deleghe); **121** di tali deleghe correttive sono relative all'attuazione delle leggi comunitarie 2008, 2009 e 2010.

La seguente tabella riassume i dati della XVI legislatura.

Deleghe			
Primarie	236	59%	
di cui attuative di leggi comunitarie	159		67,4%
Integrative/correttive	165	41%	
di cui attuative di leggi comunitarie	121		73,3%
Totale	401		
di cui attuative di leggi comunitarie	280		69,8%

Nel corso della XVI legislatura, sono stati pubblicati nella *Gazzetta ufficiale* **230** decreti legislativi, **164** (71,3%) dei quali attuativi di leggi comunitarie³⁶⁸.

Decreti legislativi			
Primari	192	83,5%	
di cui attuativi di leggi comunitarie	140		72,9%
Integrativi/correttivi	38	16,5%	
di cui attuativi di leggi comunitarie	24		63,1%
Totale	230		
di cui attuativi di leggi comunitarie	164		71,3%

3.7.2. Le leggi delega della XVI legislatura

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

³⁶⁸ Il dato comprende sia i decreti legislativi attuativi di leggi di delega approvate nella XVI legislatura, sia quelli attuativi di leggi di delega approvati nelle legislature precedenti.

Legge delega	Disposizioni di delega	Deleghe primarie	D.Lgs. pubblicati	di cui D.Lgs. primari
L. 4 marzo 2009, n. 15 Ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico	10	5	3	2
L. 5 maggio 2009, n. 42 Federalismo fiscale	31	20	9	9
L. 18 giugno 2009, n. 69 Sviluppo economico, semplificazione, competitività e processo civile	11	8	14	10
L. 30 giugno 2009, n. 85 Adesione al Trattato di Prüm	1	1	1	1
L. 7 luglio 2009, n. 88 Legge comunitaria 2008	117	62	58	46
L. 15 luglio 2009, n. 94 Sicurezza pubblica	2	2	1	1
L. 23 luglio 2009, n. 99 Internazionalizzazione delle imprese ed energia	17	10	6	4
L. 31 dicembre 2009, n. 196 Legge di contabilità e finanza pubblica	10	6	4	4
L. 23 dicembre 2009, n. 201 Crediti marittimi	1	1	--	--
L. 4 giugno 2010, 96 Legge comunitaria 2009	137	72	47	47
L. 13 agosto 2010, n. 136 Piano straordinario contro le mafie	4	2	2	1
L. 4 novembre 2010, n. 183 Collegato lavoro	4	4	4	4

Legge delega	Disposizioni di delega	Deleghe primarie	D.Lgs. pubblicati	di cui D.Lgs. primari
L. 30 dicembre 2010, n. 240 Norme in materia di organizzazione delle università	2	1	5	5
L. 14 settembre 2011, n. 148 Riorganizzazione degli uffici giudiziari	2	1	2	2
L. 3 ottobre 2011, n. 174 Codificazione in materia di pubblica amministrazione	1	1	--	--
L. 11 novembre 2011, n. 180 Statuto delle imprese	1	1	1	1
L. 15 dicembre 2011, n. 217 Legge comunitaria 2010	26	25	22	22
L. 28 giugno 2012 n. 92 Riforma del mercato del lavoro	3	2	1	1
L. 6 luglio 2012, n. 96 Riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti	1	1	--	--
L. 6 novembre 2012, n. 190 Anticorruzione	6	5	1	1
L. 10 dicembre 2012, n. 219 Riconoscimento dei figli naturali	2	1	--	--
L. 31 dicembre 2012, n. 244 Revisione dello strumento militare	3	2	--	--
L. 31 dicembre 2012, n. 247 Ordinamento della professione forense	4	3	--	--
Totale	396	236	181	161

3.8. I decreti-legge

3.8.1. I decreti-legge e le leggi di conversione

Le leggi di conversione rappresentano il **27 per cento** circa delle leggi complessivamente approvate.

Delle **106** leggi di conversione:

- **5** hanno riguardato altrettanti decreti-legge emanati dal II Governo Prodi alla fine della XV legislatura;
- **69** hanno riguardato i decreti-legge emanati dal IV Governo Berlusconi nella XVI legislatura. In 6 casi, come verrà meglio specificato, tali leggi hanno visto la confluenza dei contenuti di più decreti-legge;
- **32** hanno riguardato i decreti-legge emanati dal Governo Monti.

Dei **118** decreti-legge emanati nel corso della XVI legislatura:

- **7** sono stati convertiti senza modificazioni;
- **94** sono stati convertiti con modificazioni;
- **15** sono decaduti³⁶⁹;
- **2** sono stati respinti.

Nella legislatura si sono registrati due fenomeni tra di loro connessi:

- la maggior parte dei **118** decreti-legge emanati fa capo ad un numero limitato di politiche legislative;
- tali politiche legislative si sono sviluppate attraverso il succedersi dei decreti-legge, talora a distanza di pochi giorni l'uno dall'altro.

³⁶⁹ I contenuti di tali decreti-legge hanno trovato comunque accoglimento, con varietà di formule, in altre disposizioni di legge. Fanno eccezione i decreti-legge 1° luglio 2011, n. 94, recante misure urgenti in tema di rifiuti solidi urbani prodotti nella regione Campania e 5 novembre 2012, n. 188, recante disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane.

In tale evenienza, in 9 casi più decreti-legge sono confluiti in una unica legge di conversione.

Le principali politiche legislative sviluppate attraverso una pluralità di provvedimenti di urgenza sono le seguenti:

- l'emergenza rifiuti nella Regione Campania;
- il trasporto aereo, con la vicenda Alitalia³⁷⁰;
- la sicurezza pubblica;
- la partecipazione italiana a missioni internazionali;
- la giustizia;
- il mondo scolastico e universitario;
- i terremoti che hanno colpito dapprima la regione Abruzzo e poi le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto;
- la politica economico-finanziaria, in genere oggetto di provvedimenti a carattere multisettoriale, incentrati sull'obiettivo della razionalizzazione delle spese;
- nell'ambito della politica economico-finanziaria si possono individuare i decreti finalizzati ad intervenire in relazione alla crisi economico-finanziaria in atto a livello mondiale. Sono

³⁷⁰ Tratta in via esclusiva tale argomento il solo decreto-legge n. 134/2008, che però si inserisce in un filone legislativo che ha visto l'emanazione del decreto-legge n. 80/2008, emanato dal Governo Prodi sul finire della XV legislatura, nella cui legge di conversione (n. 111/2008) sono confluiti anche i contenuti dell'articolo 4 del decreto-legge n. 93/2008, emanato dal Governo Berlusconi all'inizio della XVI legislatura. A pochi giorni di distanza dal decreto n. 93, l'articolo 1 del decreto-legge n. 97/2008 è nuovamente intervenuto in materia. Della complessa vicenda, con la sovrapposizione, in un breve periodo, di tre decreti-legge (nn. 80, 93 e 97, cui fa seguito, a distanza di breve tempo, il decreto n. 138), si è occupato il Comitato per la legislazione nel parere sul decreto n. 93 da ultimo citato, formulando la seguente raccomandazione: «con riferimento al contenuto dell'articolo 4, volto al sostegno della compagnia aerea Alitalia con strumenti analoghi a quelli già disposti dal decreto-legge 23 aprile 2008, n. 80, attualmente oggetto di esame parlamentare, abbia cura il legislatore di evitare forme di sovrapposizione degli strumenti normativi, suscettibili di ingenerare incertezze relativamente alla disciplina concretamente operante nelle materie oggetto di intervento legislativo, anche in ragione della non perfetta identità delle normative recate dai due provvedimenti e della circostanza che il Governo è già nuovamente intervenuto in materia con un nuovo decreto-legge».

provvedimenti caratteristici di questa fase dell'economia mondiale, tanto che anche gli altri Paesi dell'Unione europea sono intervenuti a più riprese sugli stessi temi.

Sono confluiti in un'unica legge di conversione:

- 2 decreti-legge in materia di missioni internazionali³⁷¹;
- i 2 decreti-legge sulla stabilità del sistema creditizio³⁷²;
- 2 dei decreti-legge sull'emergenza rifiuti in Campania, emanati a pochi giorni di distanza l'uno dall'altro (decreti-legge nn. 90 e 107 del 2008: il decreto n. 107 è stato abrogato, con contestuale salvezza degli effetti, dalla legge 14 luglio 2008, n. 123, di conversione del decreto-legge n. 90);
- i 3 decreti-legge: n. 97/2008, recante disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini, n. 113/2008, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e n. 114/2008, recante misure urgenti per fronteggiare l'aumento delle materie prime e dei carburanti nel settore della pesca, nonché per il rilancio

³⁷¹ La legge di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 147/2008 fa salvi gli effetti del decreto-legge n. 150/2008. Dal decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 sono stati soppressi i commi da 1 a 72 dell'articolo 24, relativo alla proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali, che è stata disciplinata con la legge 3 agosto 2009, n. 108.

³⁷² La legge di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 155/2008, abroga contestualmente il decreto-legge n. 157/2008, del quale fa salvi gli effetti. Nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 155/2008, recante misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell'erogazione del credito alle imprese e ai consumatori, nell'attuale situazione di crisi dei mercati finanziari internazionali (A.C. 1762), il Comitato per la legislazione ha formulato la seguente raccomandazione: «abbia cura il legislatore di evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza, atteso che l'annunciata confluenza in un unico testo di più articolati attualmente vigenti - che originano da distinte delibere del Consiglio dei Ministri e distinti decreti del Presidente della Repubblica - appare comunque suscettibile di ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari».

competitivo del settore. La legge 2 agosto 2008, n. 129, di conversione del decreto-legge n. 97, ha fatto salvi gli effetti prodotti dagli altri due decreti nn. 113 e 114 nonché dall'articolo 1 del decreto n. 97, riguardante la vicenda Alitalia e soppresso dalla legge di conversione stessa³⁷³;

- durante l'*iter* di conversione alla Camera, il decreto-legge 5 febbraio 2009, n. 4, recante misure urgenti in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario, è confluito nella legge di conversione del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi;
- le disposizioni del decreto-legge 23 giugno 2010, n. 94, recante disposizioni urgenti in materia di accise sui tabacchi, sono confluite nel decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. Quest'ultima ha fatto salvi gli effetti del decreto n. 94;
- le disposizioni del decreto-legge 27 giugno 2012, n. 87, recante misure urgenti in materia di efficientamento, valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico, di razionalizzazione dell'amministrazione economico-finanziaria, nonché misure di rafforzamento del patrimonio delle imprese del settore bancario, sono confluite nel decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, convertito, con

³⁷³ Nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 97/2008 (A.C. 1496), che, nel testo trasmesso dal Senato, già assorbiva i contenuti degli altri due decreti-legge, il Comitato per la legislazione ha formulato la seguente raccomandazione: «si abbia cura di evitare sovrapposizioni normative tra disposizioni presenti in più provvedimenti d'urgenza, conseguenti a modifiche apportate nel corso dei relativi procedimenti di conversione, in quanto tale fenomeno è suscettibile, da un lato, di ingenerare incertezze interpretative relativamente alla disciplina concretamente operante in un dato periodo nelle materie oggetto di intervento legislativo, e dall'altro di compromettere i caratteri di specificità, omogeneità e corrispondenza al titolo del contenuto dei decreti-legge, previsti dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988».

modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. Quest'ultima ha fatto salvi gli effetti del decreto n. 87;

- le disposizioni del decreto-legge 16 novembre 2012, n. 194, recante disposizioni integrative per assicurare la tempestività delle procedure per la ripresa dei versamenti tributari e contributivi sospesi da parte di soggetti danneggiati dal sisma del maggio 2012 sono confluite nel decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;
- le disposizioni del decreto-legge 2 novembre 2012, n. 187, recante misure urgenti per la ridefinizione dei rapporti contrattuali con la Società Stretto di Messina S.p.A. ed in materia di trasporto pubblico locale sono confluite nell'ambito del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

Infine:

- le disposizioni del decreto-legge 23 novembre 2009, n. 168, recante disposizioni urgenti in materia di acconti di imposta, nonché di trasferimenti erariali ai comuni, sono confluite nella legge finanziaria per il 2010 (legge 23 dicembre 2009, n. 191), che ne ha contestualmente fatto salvi gli effetti (articolo 2, comma 251);
- le disposizioni dei decreti-legge 29 ottobre 2012, n. 185, recante disposizioni urgenti in materia di trattamento di fine servizio dei dipendenti pubblici, ed 11 dicembre 2012, n. 216, recante disposizioni urgenti volte a evitare l'applicazione di sanzioni dell'Unione europea, sono confluite nella legge di stabilità per il 2013 (legge 24 dicembre 2012, n. 228).

L'esame delle **106** leggi di conversione complessivamente approvate nel corso della legislatura ha avuto inizio in **53** casi presso la Camera dei deputati e in **53** casi presso il Senato della Repubblica.

Dei **106** decreti-legge convertiti, **96** hanno subito modificazioni durante l'esame parlamentare. In valori percentuali, i decreti-legge convertiti con modificazioni rappresentano il **91%** per cento del totale dei decreti convertiti.

10 decreti-legge (inclusi **3** decreti-legge emanati dal Governo Prodi prima dell'inizio della XVI legislatura) sono stati convertiti senza modificazioni.

In **86** casi (compresi, ovviamente i decreti convertiti senza modificazioni) è stata sufficiente una sola lettura in ciascuna delle due Camere; eventuali 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.

47	Camera	Senato	41 modificati
39	Senato	Camera	35 modificati

Entrambe le Camere denotano una notevole propensione ad introdurre modifiche: la Camera dei deputati ha modificato l'**87,2** per cento dei decreti in ordine ai quali ha dato avvio alle procedure di conversione, il Senato l'**89,7** per cento.

Nei restanti **20** casi la *navette* ha compreso una doppia lettura in un ramo del Parlamento.

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

6	Camera	Senato	Camera
14	Senato	Camera	Senato

3.8.2. Le assegnazioni alle Commissioni della Camera dei decreti-legge convertiti³⁷⁴

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 segnala che le prime 4 leggi di conversione sono state esaminate, nelle more della costituzione delle Commissioni permanenti, da una Commissione speciale.

Per le restanti **102** leggi si può osservare in modo riassuntivo che:

- **45** (pari al 44,1 per cento delle leggi di conversione approvate dopo la costituzione delle Commissioni) sono state assegnate in sede referente a due Commissioni riunite;
- sono state tutte o quasi tutte esaminate, in sede referente ovvero in sede consultiva, dalle Commissioni Affari costituzionali e Bilancio³⁷⁵;
- molto impegnate in sede consultiva risultano altre Commissioni con competenze tipicamente trasversali, come le Commissioni Giustizia (soprattutto per la previsione di sanzioni), Lavoro e Politiche dell'Unione europea.

³⁷⁴ Il presente paragrafo rielabora i dati utilizzati in un rapporto sulla decretazione d'urgenza nella XV e XVI legislatura predisposto da Benedetto Cimino, Simona Morettini e Giovanni Piccirilli per il Presidente *pro tempore* del Comitato per la legislazione.

³⁷⁵ L'unica eccezione è rappresentata dalla legge 23 maggio 2011, n. 73, di conversione del decreto-legge 25 marzo 2011, n. 26, recante misure urgenti per garantire l'ordinato svolgimento delle assemblee societarie annuali, che non è stata assegnata per il parere alla Commissione Bilancio.

Commissione	Decreti assegnati in sede referente	Decreti assegnati congiuntamente ad altra Commissione	Decreti assegnati in sede consultiva	Totale decreti assegnati in referente e consultiva
Comm. Spec.	4			
I (Affari costituzionali)	12	15	75	102
II (Giustizia)	7	5	69	81
III (Affari esteri)	2	11	35	48
IV (Difesa)	0	11	38	49
V (Bilancio)	6	18	77	101
VI (Finanze)	5	12	55	72
VII (Cultura)	4	1	41	46
VIII (Ambiente)	12	4	44	60
IX (Trasporti)	2	4	41	47
X (Attività produttive)	2	9	48	59
XI (Lavoro)	1	1	70	72
XII (Affari sociali)	2	1	53	56
XIII (Agricoltura)	1	0	36	37
XIV (Politiche UE)	0	0	71	71
I-II	4			
I-IV	1			
I-V	7			
I-VIII	1			
I-X	1			
II-III	1			
III-IV	10			
V-VI	8			
V-VII	1			
V-IX	1			
VI-X	4			
VIII-IX	1			
VIII-X	2			
IX-X	2			
XI-XII	1			

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 15 casi su 102 sono state coinvolte tutte le Commissioni ed in altri 30 casi almeno 10: quasi la metà (esattamente 45) delle 102 leggi di conversione esaminate dopo l'istituzione delle Commissioni permanenti ha quindi coinvolto almeno 10 Commissioni.

Numero di Commissioni coinvolte	Numero di decreti-legge
2	2
3	3
4	5
5	11
6	13
7	8
8	9
9	6
10	7
11	9
12	7
13	7
14	15

3.8.3. 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	60	37
Numero di provvedimenti su cui è stata posta la fiducia	44	30
Questioni di fiducia poste dal Governo nell' <i>iter</i> di conversione di decreti-legge	39	24
Leggi di conversione su cui è stata posta la fiducia	36	23

Delle **24** leggi di conversione sulle quali il Senato è stato chiamato a votare la fiducia, **22** sono state approvate attraverso un voto di fiducia anche alla Camera. Le leggi 6 agosto 2008, n. 133, di conversione del decreto-legge n. 112/2008 (disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), 24 febbraio 2012, n. 14, di conversione del decreto-legge n. 216/2011 (proroga di termini previsti da disposizioni legislative. Differimento di termini relativi all'esercizio di deleghe legislative), 7 dicembre 2012, n. 213, di conversione del decreto-legge n. 174/2012 (finanza e funzionamento degli enti territoriali) e 26 aprile 2012, n. 44, di conversione del decreto-legge n. 16/2012 (semplificazioni tributarie), sono state approvate attraverso un triplo voto di fiducia, effettuato, nei primi tre casi, durante la prima lettura alla Camera, la lettura al Senato e la seconda lettura alla Camera, nell'ultimo caso durante la prima lettura al Senato, la lettura alla Camera e la seconda lettura al Senato.

Il 34 per cento delle leggi di conversione (36 su 106) sono, dunque, state approvate attraverso un voto di fiducia, in 22 casi ripetuto in entrambe le Camere.

Si tratta di un fenomeno rilevante in termini quantitativi, che, nel corso della legislatura, ha avuto una evoluzione nella prassi della Camera, dove si è affermato il principio di porre la questione di fiducia sui testi licenziati dalle Commissioni di merito³⁷⁶. Con graduale evoluzione, si è passati dalla presentazione di maxiemendamenti che rispecchiavano nella sostanza il lavoro svolto in Commissione alla posizione della questione di fiducia esclusivamente sui testi licenziati dalle Commissioni, in qualche caso previo rinvio dei testi medesimi nelle stesse Commissioni.

³⁷⁶ 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.

La tabella che segue mostra chiaramente l'evoluzione della prassi, consolidatasi nel passaggio da un Governo di caratura politica ad un Governo di carattere tecnico, sostenuto da un ampio spettro di forze politiche.

Questioni di fiducia poste alla Camera nell'esame di disegni di legge di conversione

<i>Questioni di fiducia poste su:</i>	<i>Governo Berlusconi</i>	<i>Governo Monti</i>
<i>Maxiemendamenti</i>	<i>11</i>	<i>0</i>
<i>Testo licenziato dalle Commissioni competenti</i>	<i>1</i>	<i>10</i>
<i>Testo già approvato dal Senato in prima lettura</i>	<i>9</i>	<i>5</i>
<i>Testo B (approvato dalla Camera in prima lettura e modificato dal Senato)</i>	<i>1</i>	<i>2</i>
<i>Totale</i>	<i>22</i>	<i>17</i>

3.8.4. L'attuazione di obblighi comunitari attraverso la decretazione d'urgenza

Come già segnalato, in tale ambito, i decreti-legge convertiti sono **3**:

- i decreti-legge 8 aprile 2008, n. 59 (emanato dal Governo Prodi sul finire della XV legislatura e “trascinato” nella XVI) e 25 settembre 2009, n. 135, recanti disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea (convertiti, con modificazioni – rispettivamente – dalle leggi 6 giugno 2008, n. 101, e 20 novembre 2009, n. 166) hanno carattere multisettoriale;
- il decreto-legge 25 settembre 2008, n. 149, recante disposizioni urgenti per assicurare adempimenti comunitari in materia di giochi

(convertito, con modificazioni, dalla legge 19 novembre 2008, n. 184) ha carattere settoriale.

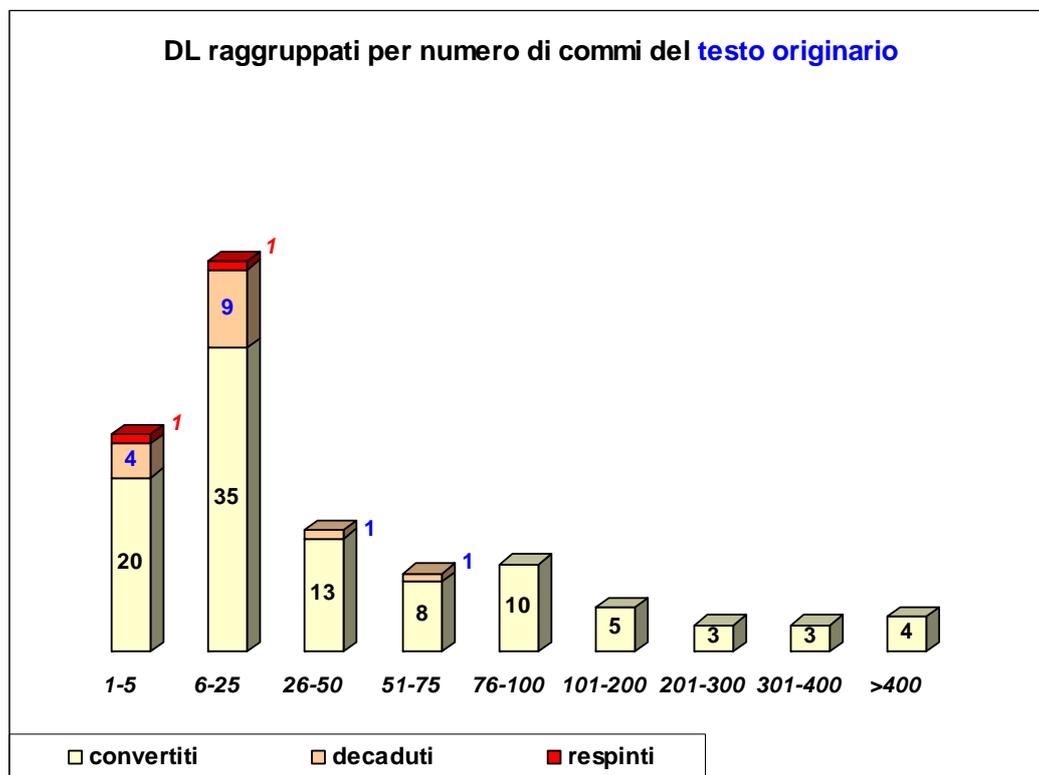
Ad essi va aggiunto il decreto-legge 11 dicembre 2012, n. 216 (decaduto ma i cui contenuti sono confluiti nella legge di stabilità per il 2013), recante disposizioni urgenti volte ad evitare l'applicazione di sanzioni dell'Unione europea.

Ulteriori decreti-legge a carattere intersettoriale recano attuazione diretta di direttive europee. A titolo esemplificativo, si segnalano i decreti-legge n. 1 e n. 179 del 2012 i quali recepiscono, rispettivamente, la direttiva 2009/2012/CE, concernente i diritti aeroportuali e la direttiva 2010/40/UE, in materia di sistemi di trasporto intelligenti.

3.8.5. L'incidenza della decretazione d'urgenza sugli atti normativi e sugli spazi legislativi nella XVI legislatura

Durante la **XVI legislatura** sono stati presentati al Parlamento **118** decreti-legge, i cui testi originari sono strutturati complessivamente in **6.865 commi**.

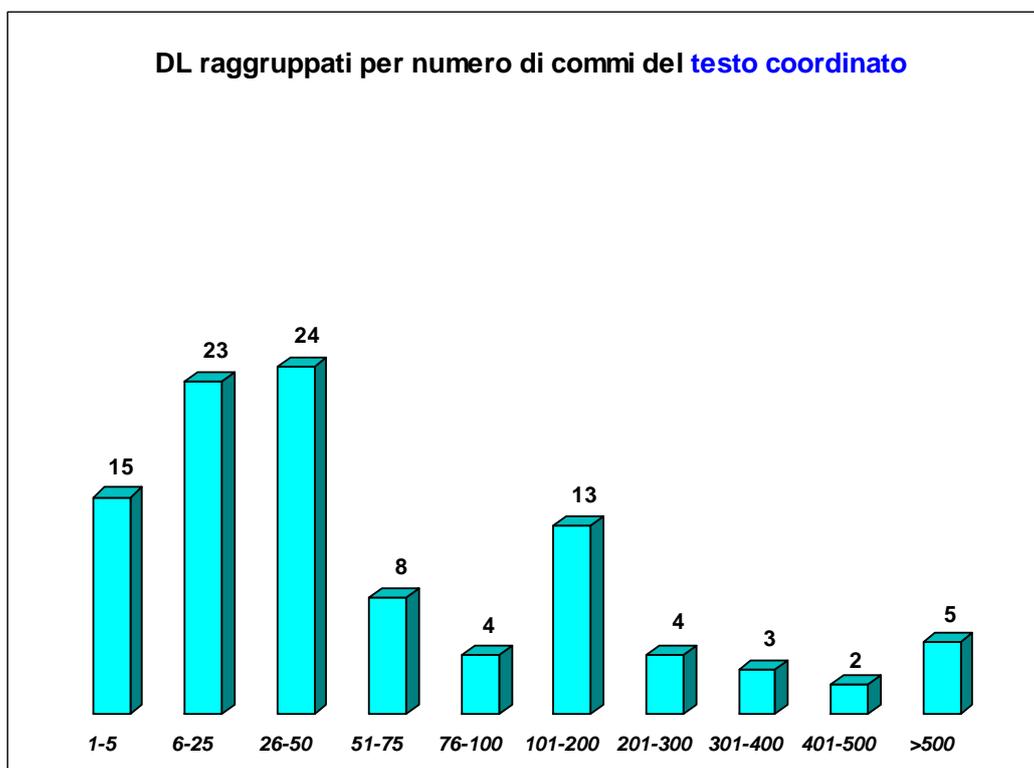
Il grafico seguente presenta i 118 decreti-legge classificandoli in base al numero dei commi del testo originario. Dei decreti-legge appartenenti alle diverse fasce è stata fornita l'indicazione dell'esito (convertiti, decaduti o respinti).



Si rileva innanzitutto che:

- nelle prime tre classi (ampiezza fino a 50 commi) sono compresi **84** decreti-legge (cioè poco più del 70% dei decreti-legge emanati), dei quali: 2 sono stati respinti; 14 sono decaduti (ma i loro contenuti sono stati assorbiti da altri provvedimenti); 68 sono stati convertiti. In 16 casi è stata posta la questione di fiducia (13 volte soltanto alla Camera; 3 volte sia alla Camera, sia al Senato);
- nelle altre classi sono compresi **34** decreti-legge, che, con l'eccezione di uno, sono stati tutti convertiti: 12 sono stati convertiti senza apposizione della questione di fiducia in nessuno dei due rami del Parlamento; su 18 decreti-legge è stata posta la questione di fiducia sia presso la Camera che presso il Senato; per 4 decreti si è fatto ricorso alla fiducia in una delle due Camere.

Il grafico seguente presenta i 101 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, nuove materie: la dimensione complessiva dei testi coordinati ammonta a **9.424 commi**³⁷⁷; sono pertanto **2.827** i commi introdotti durante l'esame parlamentare nei 101 decreti-legge convertiti.

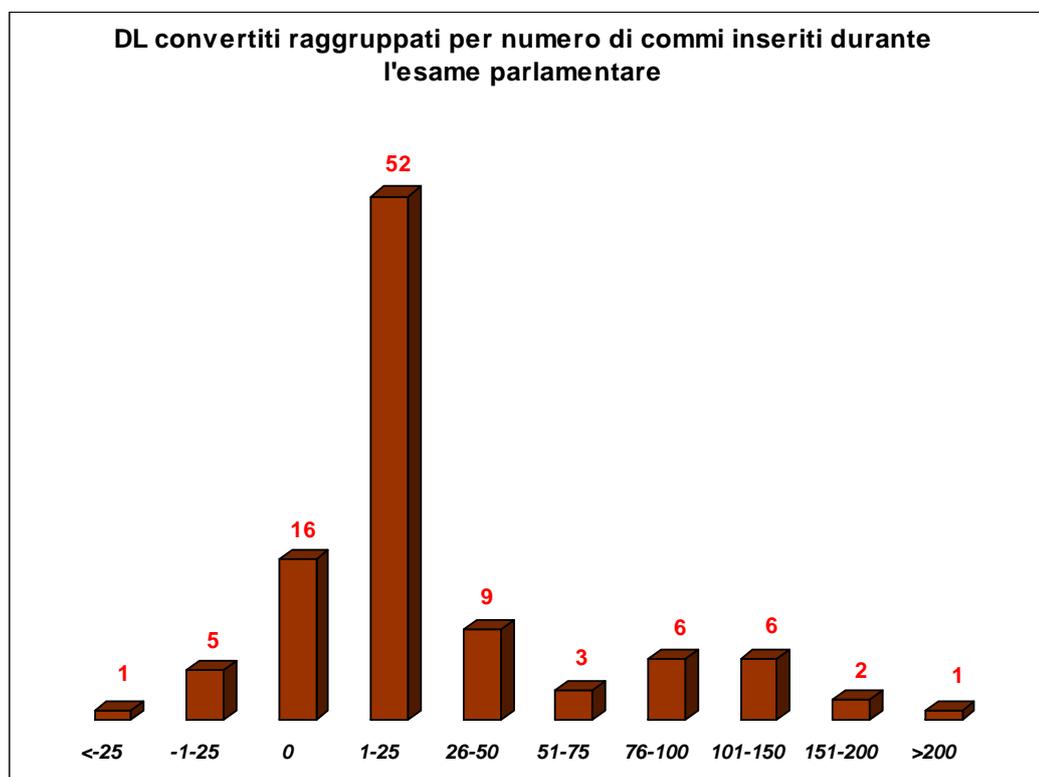
Sui 101 decreti convertiti, soltanto **12** non hanno subito variazioni del numero dei commi durante l'*iter* parlamentare, mentre **6** decreti

³⁷⁷ Come già segnalato, il numero complessivo dei commi dei decreti-legge, nei testi risultanti dalle leggi di conversione e dei commi di queste ultime ammonta a 9.658. Generalmente, infatti, il dispositivo di conversione occupa due commi.

sono stati ridimensionati in seguito a soppressione di disposizioni in essi contenute durante l'esame delle Camere. Inoltre:

- i decreti con **più di 200 commi** sono passati da **10** a **14**;
- i decreti-legge la cui dimensione supera i 75 commi diventano **31** (contro i 25 originari);
- sono **38** i decreti-legge che, all'atto della conversione, sono strutturati in **meno di 26 commi** (contro i 70 decreti-legge nel testo originario), mentre divengono **32** (contro 25) quelli tra i 26 e i 75 commi.

La tabella 2 allegata alla presente parte dà conto della dimensione dell'intervento parlamentare in termini di commi.



Come ricordato sopra, la XVI legislatura è iniziata con 5 decreti-legge (emanati alla fine della precedente dal Governo Prodi 2) ancora vigenti e convertiti nel corso delle prime settimane.

Nel corso della legislatura il Governo Berlusconi 4 ha emanato **80** decreti-legge in tre anni e mezzo (al ritmo di 1,9 decreti-legge al

me), mentre il Governo Monti ha adottato **38** decreti-legge in poco meno di 16 mesi (con una media di 2,4 al mese).

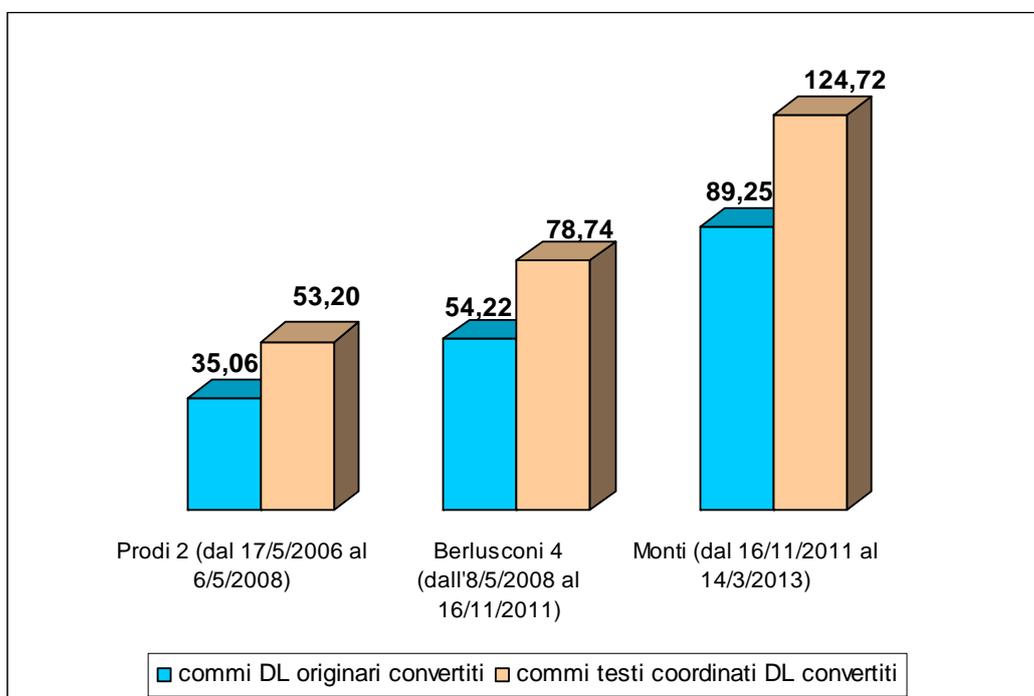
Spazi legislativi Decreti-legge		<i>Commi Testo originario</i>	<i>Commi Testo coordinato</i>	<i>Commi aggiunti durante l'esame</i>	<i>Incremento % commi</i>
Governo Berlusconi 4 (dall'8/5/2008 al 16/11/2011)					
<i>convertiti</i>	69	3.741	5.433	1.692	45,2%
<i>decaduti</i>	9	114			
<i>respinti</i>	2	9			
TOTALE	80	3.864	5.433		
Governo Monti (dal 16/11/2011 al 14/03/2013)					
<i>convertiti</i>	32	2.856	3.991	1.135	39,7%
<i>decaduti</i>	6	145			
TOTALE	38	3.001	3.991		
XVI legislatura					
<i>convertiti</i>	101	6.597	9.424	2.827	42,9%
<i>decaduti</i>	15	259			
<i>respinti</i>	2	9			
TOTALE	118	6.865	9.424		

Dalla lettura dei dati si constata che:

- ✓ sono stati convertiti l'**85%** circa dei decreti-legge presentati in Parlamento;
- ✓ in termini di spazi legislativi, sono divenuti legge il **96%** dei testi presentati, ancorché modificati o novellati (6.597 commi su 6.865);
- ✓ durante l'esame parlamentare sono stati introdotti ulteriori **2.827** commi, che rappresentano un **incremento del 42,9%** 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 **9.424 commi**.

I **9.424** commi dei testi coordinati dei 101 decreti-legge emanati nella legislatura e convertiti corrispondono al 53,3 per cento dei commi prodotti nella legislatura, che ammontano a **17.685**³⁷⁸.

Nel corso della XVI legislatura, un ulteriore fenomeno da rilevare è quello del progressivo ampliamento dei testi originari e dei testi coordinati dei decreti-legge convertiti, che sono stati in media, rispettivamente, **65,3** e **93,3** commi circa. L'ultimo grafico pone in evidenza il raffronto del medesimo fenomeno riferito al Governo Prodi (XV legislatura) ed ai due Governi della XVI legislatura.



La tabella 1 allegata alla presente parte, infine, dà conto dei decreti-legge emanati nella legislatura, segnalando anche l'eventuale ricorso alla posizione della questione di fiducia:

³⁷⁸ Il dato, come indicato nel testo, si riferisce alla somma dei commi dei testi coordinati dei decreti-legge emanati e convertiti nel corso della legislatura e delle leggi ordinarie e costituzionali. Nel paragrafo relativo agli spazi legislativi, si è invece offerto un dato riguardante tutte le leggi di conversione della legislatura, comprensive di quelle riguardanti 5 decreti-legge adottati dal governo Prodi sul finire della XV legislatura.

- in colore verdino sono indicati i decreti-legge convertiti attraverso una doppia fiducia nei due rami del Parlamento (sui decreti-legge n. 112/2008, n. 216/2011, n. 16/2012 e n. 174/2012 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 decrescente rispetto ai commi introdotti durante l'*iter* parlamentare di conversione e, a parità di commi, in ordine decrescente di commi originari e, ancora a parità, in ordine cronologico decrescente.

3.9. La semplificazione legislativa

3.9.1. La delegificazione

Nel 2012 sono stati approvati 10 provvedimenti contenenti disposizioni di autorizzazione al Governo ad emanare regolamenti di delegificazione.

Nella XVI legislatura sono stati approvati complessivamente **42** provvedimenti che contengono autorizzazioni alla delegificazione, di cui 20 leggi di conversione di decreti-legge, 11 leggi ordinarie e 11 decreti legislativi.

Periodo	2012	Totale XVI legislatura
Provvedimenti di autorizzazione, di cui:	10	42
leggi di conversione	7	20
leggi ordinarie	2	11
decreti legislativi	1	11

Nel corso della XVI legislatura, sono stati pubblicati nella *Gazzetta ufficiale* **81** regolamenti di delegificazione, **64** dei quali “primari” e **17** modificativi, integrativi o sostitutivi di precedenti regolamenti di delegificazione (di cui **1** di attuazione di una autorizzazione contenuta in una legge comunitaria).

Infine, **1** regolamento è stato emanato in attuazione di una autorizzazione contenuta in una legge approvata nella XI legislatura, **8** nella XIII legislatura, **4** nella XIV, **35** nella XV e **33** nella XVI legislatura.

Già si sono forniti alcuni elementi circa i provvedimenti recanti autorizzazione alla delegificazione approvati nel corso della XVI legislatura.

La tabella che segue dà conto nel dettaglio di tali provvedimenti e delle autorizzazioni da esse conferite, nonché del relativo stato di attuazione.

Provvedimenti di autorizzazione alla delegificazione	Autorizzazioni alla delegificazione	DPR pubblicati
D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro	1	--
D.L. 16 maggio 2008, 85 (L. 14 luglio 2008, n. 121), adeguamento delle strutture di Governo	1	6
D.L. 3 giugno 2008, n. 97 (L. 2 agosto 2008, n. 129), in materia fiscale e proroga termini	1	1
D.L. 25 giugno 2008, n. 112, (L. 6 agosto 2008, n. 133), manovra di finanza pubblica	8	11
D.L. legge 1° settembre 2008, n. 137 (L. 30 ottobre 2008, n. 169), istruzione e università	1	1
D.L. 30 dicembre 2008, n. 207 (L. 27 febbraio 2009, n. 14), proroga termini	2	--
L. 18 giugno 2009, n. 69, sviluppo economico, semplificazione, competitività e processo civile	1	1
L. 30 giugno 2009, n. 85, adesione al Trattato di Prüm	1	--
L. 15 luglio 2009, n. 94, sicurezza pubblica	1	1
L. 23 luglio 2009, n. 99, internazionalizzazione delle imprese ed energia	1	--
D.L. 1° luglio 2009, n. 78 (L. 3 agosto 2009, n. 102), provvedimenti anticrisi	2	--
D.L. 25 settembre 2009 n. 135 (L. 20 novembre 2009, n. 166), attuazione di obblighi comunitari	1	1
D.lgs. 27 gennaio 2010, n. 17, ascensori	1	1

Provvedimenti di autorizzazione alla delegificazione	Autorizzazioni alla delegificazione	DPR pubblicati
D.lgs. 11 febbraio 2010, n. 22 , ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche	1	--
L. 4 giugno 2010, n. 96 , legge comunitaria 2009	1	1
D.L. 30 aprile 2010, n. 64 (L. 29 giugno 2010, n. 100) , spettacolo e attività culturali	1	1
D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (L. 30 luglio 2010, n. 122) , stabilizzazione finanziaria e di competitività economica	2	2
D.lgs. 13 agosto 2010, n. 155 , qualità dell'aria	1	--
L. 4 novembre 2010, n. 183 , collegato lavoro	1	--
D.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 , rifiuti	2	--
L. 30 dicembre 2010, n. 240 , organizzazione delle università	3	2
D.L. 29 dicembre 2010, n. 225 (L. 26 febbraio, 2011, n. 10) , proroga di termini	2	--
D.lgs. 14 marzo 2011, n. 23 , federalismo fiscale municipale	2	--
D.lgs. 31 marzo 2011, n. 58 , mercato interno dei servizi postali della Comunità	1	--
D.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 , autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario	2	--
D.L. 6 luglio 2011, n. 98 (L. 15 luglio 2011, n. 111) , stabilizzazione finanziaria	5	--

Provvedimenti di autorizzazione alla delegificazione	Autorizzazioni alla delegificazione	DPR pubblicati
D.L. 13 agosto 2011, n. 138 (L. 14 settembre 2011, n. 148) ulteriori misure per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo	2	--
D.lgs. 6 settembre 2011, n. 165, inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo	1	--
L. 11 novembre 2011, n. 180, libertà d'impresa	1	--
L. 12 novembre 2011, n. 183, legge di stabilità 2012	1	1
D.lgs. 27 ottobre 2011, n. 199, dissesto finanziario delle università e commissariamento degli atenei	1	--
D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (L. 22 dicembre 2011, n. 214), crescita, equità e consolidamento dei conti pubblici	3	--
D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, (L. 24 marzo 2012, n. 27), concorrenza	1	--
D.L. 9 febbraio 2012, n. 5, (L. 4 aprile 2012, n. 35), semplificazione e sviluppo	8	--
D.L. 2 marzo 2012, n. 16 (L. 26 aprile 2012, n. 44), semplificazioni tributarie	2	--
D.lgs. 30 maggio 2012, n. 85, donazione di organi	1	--
D.L. 30 maggio 2012, n. 67 (L. 23 luglio 2012, n. 118), Comitati italiani all'estero	1	--
D.L. 22 giugno 2012, n. 83 (L. 7 agosto 2012, n. 134), crescita	3	--
D.L. 6 luglio 2012, n. 95 (L. 7 agosto 2012, n. 135), revisione della spesa pubblica	6	--

Provvedimenti di autorizzazione alla delegificazione	Autorizzazioni alla delegificazione	DPR pubblicati
L. 6 novembre 2012, n. 190, prevenzione e repressione della corruzione	1	--
D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, (L. 17 dicembre 2012, n. 221), ulteriori misure per la crescita	1	--
L. 24 dicembre 2012 n. 228, legge di stabilità 2013	2	--

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.

3.9.2. I codici e i testi unici

Per quanto riguarda il riordino legislativo attraverso l'emanazione di testi unici e di codici, nella XVI legislatura sono stati pubblicati **8** provvedimenti di questo tipo:

- il decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, emanato quindi nella precedente legislatura ma pubblicato all'inizio di quella corrente e per questo riportato nella tabella precedente, relativa ai provvedimenti di autorizzazione alla delegificazione. Esso raccoglie le disposizioni in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro;
- il decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, recante il codice dell'ordinamento militare, emanato in base alla delega cosiddetta "taglia-leggi" recata dall'articolo 14 della legge n. 246/2005, cui si accompagna il decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90, recante il testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare;
- il decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante il riordino del processo amministrativo;

- il decreto legislativo 3 febbraio 2011, n. 71, recante l'ordinamento degli uffici consolari;
- il decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 recante il Codice del turismo;
- il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 recante il Codice delle leggi antimafia;
- il decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, recante il Testo unico dell'apprendistato;
- il decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, recante il testo unico in materia di incandidabilità.

Si ricorda, inoltre, il D.P.R. 15 marzo 2010, n. 90, recante il Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246.

Nella XVI legislatura sono state approvate **11** leggi contenenti deleghe per l'emanazione di testi unici:

- le leggi comunitarie per il 2008, per il 2009 e per il 2010 (L. 7 luglio 2009, n. 88, L. 4 giugno 2010, n. 96 e L. 15 dicembre 2011, n. 217) che recano la consueta delega per l'adozione di testi unici delle disposizioni dettate in attuazione delle deleghe conferite per il recepimento di direttive comunitarie (la legge 96/2010 reca una ulteriore delega per l'adozione di un testo unico in materia di pesca);
- la legge 18 giugno 2009, n. 69, che reca una delega per il riassetto della disciplina del processo amministrativo;
- la legge 23 luglio 2009, n. 99, che delega il Governo ad adottare un decreto legislativo per il riassetto delle disposizioni in materia di internazionalizzazione delle imprese;
- la legge di contabilità e finanza pubblica (L. 31 dicembre 2009 n. 196) che delega il Governo ad adottare un testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e di tesoreria;
- il Piano straordinario contro le mafie (L. 13 agosto 2010, n. 136), che delega il Governo ad adottare il codice delle leggi antimafia;

- la legge 3 ottobre 2011, n. 174, che reca la delega per il Codice della pubblica amministrazione;
- la legge 6 luglio 2012, n. 96, che delega il Governo ad adottare un testo unico delle leggi sul finanziamento dei partiti;
- la legge 6 novembre 2012, n. 190, recante la delega per il testo unico in materia di incandidabilità;
- la legge 31 dicembre 2012, n. 247, che reca la delega per il riordino della disciplina della professione forense.

Il terzo dei provvedimenti sopra citati è indicativo della tendenza, inaugurata nella XIV legislatura, ad affiancare ai decreti legislativi denominati formalmente **testo unico** o **codice**, una terza tipologia di provvedimento che si definisce di **riassetto normativo** di una materia specifica.

3.9.3. La ricognizione delle disposizioni legislative vigenti

Il codice dell'ordinamento militare, citato nel precedente paragrafo, segna un ulteriore avanzamento nell'attuazione della delega cosiddetta taglia-leggi, la quale prevede da un lato la ricognizione della legislazione vigente pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* in data anteriore al 1° gennaio 1970 e dall'altro il suo riassetto e codificazione. In attuazione della delega, il decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, fa salvi **3.236** atti normativi di rango primario anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore. Dal 16 dicembre del 2010 tutte le disposizioni anteriori al 1970 non incluse nel decreto stesso o in altri decreti legislativi di natura integrativa e correttiva eventualmente adottati in base alla stessa delega risulteranno abrogate.

Il decreto legislativo, come sarà precisato nel successivo paragrafo, è stato preceduto da altri due interventi legislativi che, agendo in maniera speculare rispetto al meccanismo taglia-leggi ed utilizzando anche il lavoro di ricognizione effettuato a quel fine,

abrogano espressamente poco più di 30.000 atti normativi, anche successivi al 1970.

3.9.4. Le abrogazioni contenute nelle leggi e nei decreti legislativi

Come già accennato, relativamente alle abrogazioni, cioè all'opera di "sfoltimento" della legislazione, la XVI legislatura fa registrare una rilevante novità, con il primo provvedimento statale esclusivamente finalizzato all'abrogazione generalizzata di numerosi atti. Si tratta del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200 (convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9), recante misure urgenti in materia di semplificazione normativa, che ha abrogato ben 27.364³⁷⁹ provvedimenti antecedenti il 1948 (l'abrogazione avrà effetto a decorrere dal 16 dicembre 2009). Esso era stato preceduto dal decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, a carattere intersettoriale (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), che ha abrogato 3.299 atti, di cui 3.294³⁸⁰ sulla base di quanto disposto dall'articolo 24 (*taglia-leggi*) e relativo allegato.

Questi provvedimenti hanno innestato sul procedimento di ricognizione delle disposizioni vigenti, previsto dalla delega di cui alla legge n. 246/2005 (cosiddetta delega "taglia-leggi"), uno speculare meccanismo di abrogazione delle disposizioni considerate ormai superate. Mentre la delega di cui alla legge n. 246/2005 è finalizzata all'adozione di un decreto legislativo che individui la legislazione vigente, i decreti-legge citati hanno nel frattempo provveduto all'abrogazione di una consistente quantità di atti normativi.

³⁷⁹ Nella versione del decreto-legge 200/2008, come approvata dalla legge di conversione, i provvedimenti interamente abrogati sono 28.397: da questo elenco sono stati espunti 1.033 atti da parte della L. 18 giugno 2009, n. 69.

³⁸⁰ Nella versione del decreto-legge 112/2008, come approvata dalla legge di conversione, i provvedimenti interamente abrogati sono 3.370; da questo elenco è stato espunto 1 atto da parte del D.L. 23 ottobre 2008, n. 162 (L. 22 dicembre 2008, n. 201) e 75 dal D.L. 22 dicembre 2008, n. 200 (L. 18 febbraio 2009, n. 9).

Ai due provvedimenti sopra citati, si deve aggiungere il decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (convertito dalla legge 4 aprile 2012, n. 35) il cosiddetto “decreto semplificazione” che nella tabella A allegata reca l’abrogazione di 291 provvedimenti.

Il dato relativo alle abrogazioni, letto congiuntamente ai dati riguardanti il complesso della produzione legislativa, consente di valutare le variazioni nella consistenza dello *stock* normativo intervenute. La legislatura corrente, sotto questo profilo, presenta un dato sicuramente eclatante: a fronte di **391** leggi e di **230** decreti legislativi, sono stati abrogati **67.872** atti normativi.

Sul fronte delle leggi, la massima parte delle abrogazioni si deve alle leggi di conversione dei due decreti-legge nn. 112 e 200 del 2008.

Abrogazioni contenute in leggi ordinarie

Totale leggi	391
Leggi contenenti abrogazioni espresse	99
Leggi contenenti formule di abrogazione innominata	16
Provvedimenti interamente abrogati	30.983

Sul versante dei decreti legislativi (nel cui novero sono inclusi i codici ed i testi unici, strumenti per eccellenza del riordino normativo), si registra un numero significativo di decreti contenenti abrogazioni in rapporto ai decreti emanati (143 su 230, pari ad oltre il 60 per cento).

Abrogazioni contenute in decreti legislativi

Totale decreti legislativi	230
Decreti legislativi contenenti abrogazioni espresse	143
Decreti legislativi contenenti formule di abrogazione innominata	9
Provvedimenti interamente abrogati da decreti legislativi	36.889

La grande maggioranza delle abrogazioni di interi provvedimenti è stata disposta dal decreto legislativo n. 66/2010 recante il codice dell'ordinamento militare (1.288 tra atti normativi primari e secondari) e soprattutto dal decreto legislativo n. 212/2010, recante abrogazione di disposizioni legislative statali, a norma dell'articolo 14, comma 14-*quater*, della legge 28 novembre 2005, n. 246 (35.455 provvedimenti).

Entrambi i provvedimenti, come esplicitato nel titolo del secondo, sono stati emanati nell'ambito della delega cosiddetta "taglia-leggi".

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

Decreto-legge Numero	Data	Titolo	Testo originario		Testo coordinato		Legge di conversione		Commi aggiunti durante l'esame	Incremento % commi D.L.
			Articoli	Commi	Articoli	Commi	Articoli	Commi		
112	25/6/08	<i>Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria</i>	85	491	95	718	1	4	227	46,2%
179	18/10/12	<i>Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese</i>	39	320	73	516	1	3	196	61,3%
83	22/6/12	<i>Misure urgenti per la crescita del Paese</i>	70	337	106	522	1	2	185	54,9%
16	2/3/12	<i>Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento</i>	14	120	22	262	1	2	142	118,3%
207	30/12/08	<i>Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti</i>	45	97	53	226	1	3	129	133,0%
95	6/7/12	<i>Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini</i>	25	424	38	550	1	4	126	29,7%
5	10/2/09	<i>Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi</i>	9	40	26	160	1	3	120	300,0%
78	31/5/10	<i>Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica</i>	56	364	63	481	1	3	117	32,1%
185	29/11/08	<i>Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale</i>	36	239	46	349	1	2	110	46,0%
201	6/12/11	<i>Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici</i>	50	418	58	514	1	2	96	23,0%
216	29/12/11	<i>Proroga di termini previsti da disposizioni legislative</i>	30	86	46	179	1	4	93	108,1%
78	1/7/09	<i>Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali</i>	26	231	46	322	1	3	91	39,4%
1	24/1/12	<i>Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività</i>	98	295	118	377	1	2	82	27,8%
138	13/8/11	<i>Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo</i>	20	170	28	252	1	6	82	48,2%
225	29/12/10	<i>Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie</i>	4	25	4	107	1	2	82	328,0%

135	25/9/09	<i>Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee</i>	21	53	33	119	1	2	66	124,5%
5	9/2/12	<i>Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo</i>	63	183	75	243	1	2	60	32,8%
40	25/3/10	<i>Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributari</i>	6	27	8	78	1	3	51	188,9%
97	3/6/08	<i>Disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini</i>	5	27	13	71	1	5	44	163,0%
208	30/12/08	<i>Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente</i>	9	27	23	70	1	2	43	159,3%
92	26/5/08	<i>Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica</i>	13	17	24	59	1	2	42	247,1%
158	13/9/12	<i>Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute</i>	16	82	22	121	1	2	39	47,6%
195	30/12/09	<i>Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio</i>	19	76	27	113	1	2	37	48,7%
194	30/12/09	<i>Proroga di termini previsti da disposizioni legislative</i>	11	77	26	109	1	3	32	41,6%
174	10/10/12	<i>Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012</i>	12	73	16	104	1	4	31	42,5%
171	3/11/08	<i>Misure urgenti per il rilancio competitivo del settore agroalimentare</i>	5	9	23	39	1	2	30	333,3%
134	25/9/09	<i>Disposizioni urgenti per garantire la continuità del servizio scolastico ed educativo per l'anno 2009-2010</i>	2	5	6	31	1	2	26	520,0%
74	6/6/12	<i>Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012.</i>	21	98	26	123	1	2	25	25,5%
70	13/5/11	<i>Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia</i>	12	126	14	149	1	2	23	18,3%
59	8/4/08	<i>Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee</i>	12	28	23	51	1	2	23	82,1%
39	28/4/09	<i>Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile</i>	19	105	22	125	1	2	20	19,0%
211	22/12/11	<i>Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri</i>	6	9	10	29	1	2	20	222,2%

79	20/6/12	Misure urgenti per garantire la sicurezza dei cittadini, per assicurare la funzionalità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e di altre strutture dell'Amministrazione dell'interno, nonché in materia di Fondo nazionale per il Servizio civile.	7	22	15	41	1	3	19	86,4%
162	23/10/08	Interventi urgenti in materia di adeguamento dei prezzi di materiali da costruzione, di sostegno ai settori dell'autotrasporto, dell'agricoltura e della pesca professionale, nonché di finanziamento delle opere per il G8 e definizione degli adempimenti tributari per le regioni Marche ed Umbria colpite dagli eventi sismici del 1997	4	19	11	38	1	2	19	100,0%
137	1/9/08	Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università	8	18	11	37	1	2	19	105,6%
90	23/5/08	Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile	20	85	24	102	1	3	17	20,0%
2	25/1/10	Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni	5	14	5	31	1	2	17	121,4%
147	22/9/08	Disposizioni urgenti per assicurare la partecipazione italiana alla missione di vigilanza dell'Unione europea in Georgia	4	9	6	26	1	3	17	188,9%
52	7/5/12	Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica	16	35	19	51	1	3	16	45,7%
107	12/7/11	Proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle forze armate e di polizia e disposizioni per l'attuazione delle Risoluzioni 1970 (2011) e 1973 (2011)	11	88	12	103	1	2	15	17,0%
105	8/7/10	Misure urgenti in materia di energia	4	6	12	21	1	3	15	250,0%
193	29/12/09	Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario	5	26	10	40	1	2	14	53,8%
154	7/10/08	Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali	7	21	13	35	1	2	14	66,7%
125	5/8/10	Misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria	4	10	7	24	1	3	14	140,0%
2	25/1/12	Misure straordinarie e urgenti in materia ambientale	4	8	5	22	1	2	14	175,0%
180	10/11/08	Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca	5	16	10	29	1	2	13	81,3%
63	18/5/12	Disposizioni urgenti in materia di riordino dei contributi alle imprese editrici, nonché di vendita della stampa quotidiana e periodica e di pubblicità istituzionale	7	29	10	41	1	2	12	41,4%
155	9/10/08	Misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell'erogazione del credito alle imprese e ai consumatori, nell'attuale situazione di crisi dei mercati finanziari internazionali	6	16	7	28	1	3	12	75,0%
80	23/4/08	Misure urgenti per assicurare il pubblico servizio di trasporto aereo	2	4	3	16	1	2	12	300,0%
149	25/9/08	Disposizioni urgenti per assicurare adempimenti comunitari in materia di giochi	2	2	5	14	1	2	12	600,0%

152	4/11/09	<i>Disposizioni urgenti per la proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia e disposizioni urgenti in materia di personale</i>	7	53	7	64	1	2	11	20,8%
143	16/9/08	<i>Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario</i>	4	22	7	33	1	2	11	50,0%
134	28/8/08	<i>Disposizioni urgenti in materia di ristrutturazione di grandi imprese in crisi</i>	4	22	5	33	1	2	11	50,0%
98	6/7/11	<i>Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria</i>	41	435	41	445	1	2	10	2,3%
207	3/12/12	<i>Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale</i>	5	13	7	22	1	2	9	69,2%
3	27/1/09	<i>Disposizioni urgenti per lo svolgimento nell'anno 2009 delle consultazioni elettorali e referendarie</i>	6	28	8	36	1	2	8	28,6%
151	2/10/08	<i>Misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento di reati, di contrasto alla criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina</i>	4	6	9	14	1	2	8	133,3%
1	1/1/10	<i>Disposizioni urgenti per la proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia e disposizioni urgenti per l'attivazione del Servizio europeo per l'azione esterna e per l'Amministrazione della Difesa</i>	11	77	11	84	1	2	7	9,1%
209	30/12/08	<i>Proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali</i>	8	66	9	73	1	2	7	10,6%
3	25/1/10	<i>Misure urgenti per garantire la sicurezza di approvvigionamento di energia elettrica nelle isole maggiori</i>	3	8	8	15	1	2	7	87,5%
215	29/12/11	<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>	11	72	11	78	1	2	6	8,3%
228	29/12/10	<i>Proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle forze armate e di polizia</i>	9	68	9	74	1	2	6	8,8%
34	31/3/11	<i>Disposizioni urgenti in favore della cultura, in materia di incroci tra settori della stampa e della televisione, di razionalizzazione dello spettro radioelettrico, di moratoria nucleare, di partecipazioni della Cassa depositi e prestiti, nonché per gli enti del Servizio sanitario nazionale della regione Abruzzo</i>	8	20	8	26	1	2	6	30,0%
187	12/11/10	<i>Misure urgenti in materia di sicurezza</i>	11	23	12	28	1	2	5	21,7%

102	6/7/10	<i>Proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace, di stabilizzazione e delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia</i>	10	82	10	86	1	2	4	4,9%
64	30/4/10	<i>Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali</i>	9	25	9	29	1	2	4	16,0%
196	26/11/10	<i>Disposizioni relative al subentro delle amministrazioni territoriali della regione Campania nelle attività di gestione del ciclo integrato dei rifiuti</i>	4	12	4	16	1	2	4	33,3%
200	22/12/08	<i>Misure urgenti in materia di semplificazione normativa</i>	4	8	4	12	1	2	4	50,0%
103	6/7/10	<i>Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti</i>	2	2	3	6	1	2	4	200,0%
21	15/3/12	<i>Norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni</i>	5	27	6	30	1	2	3	11,1%
1	14/1/13	<i>Disposizioni urgenti per il superamento di situazioni di criticità nella gestione dei rifiuti e di taluni fenomeni di inquinamento ambientale</i>	3	6	5	9	1	2	3	50,0%
158	20/10/08	<i>Misure urgenti per contenere il disagio abitativo di particolari categorie sociali</i>	2	5	5	8	1	2	3	60,0%
67	30/5/12	<i>Disposizioni urgenti per il rinnovo dei Comitati e del Consiglio generale degli italiani all'estero</i>	2	4	2	7	1	2	3	75,0%
4	4/2/10	<i>Istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata</i>	11	30	11	32	1	2	2	6,7%
85	16/5/08	<i>Disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell'articolo 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244</i>	2	23	2	25	1	2	2	8,7%
170	27/11/09	<i>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</i>	2	3	2	5	1	2	2	66,7%
131	18/9/09	<i>Ulteriore rinvio delle consultazioni elettorali amministrative nella provincia di L'Aquila e anticipazione di termini del procedimento elettorale per lo svolgimento delle elezioni amministrative del 2010</i>	2	2	3	4	1	2	2	100,0%
129	7/8/12	<i>Disposizioni urgenti per il risanamento ambientale e la riqualificazione del territorio della città di Taranto</i>	3	10	3	11	1	2	1	10,0%
89	28/6/12	<i>Proroga di termini in materia sanitaria</i>	2	4	2	5	1	2	1	25,0%
57	12/5/12	<i>Disposizioni urgenti in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro nel settore dei trasporti e delle microimprese</i>	2	3	2	4	1	2	1	33,3%

95	30/5/08	<i>Disposizioni urgenti relative al termine per il riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria</i>	2	2	3	3	1	2	1	50,0%
227	28/12/12	<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>	9	75	9	75	1	2	0	0,0%
223	18/12/12	<i>Disposizioni urgenti per lo svolgimento delle elezioni politiche nell'anno 2013</i>	6	22	6	22	1	2	0	0,0%
37	11/4/11	<i>Disposizioni urgenti per le commissioni elettorali circondariali e per il voto dei cittadini temporaneamente all'estero in occasione delle consultazioni referendarie che si svolgono nei giorni 12 e 13 giugno 2011</i>	3	15	3	15	1	2	0	0,0%
59	15/5/12	<i>Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile</i>	4	13	4	13	1	2	0	0,0%
89	23/6/11	<i>Disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari</i>	6	9	6	9	1	2	0	0,0%
72	20/5/10	<i>Misure urgenti per il differimento di termini in materia ambientale e di autotrasporto, nonché per l'assegnazione di quote di emissione di CO2</i>	3	8	3	8	1	2	0	0,0%
67	10/5/10	<i>Disposizioni urgenti per la salvaguardia della stabilità finanziaria dell'area euro</i>	5	7	5	7	1	2	0	0,0%
63	28/4/10	<i>Disposizioni urgenti in tema di immunità di Stati esteri dalla giurisdizione italiana e di elezioni degli organismi rappresentativi degli italiani all'estero</i>	3	6	2	6	1	2	0	0,0%
58	15/5/12	<i>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</i>	3	5	3	5	1	2	0	0,0%
27	26/3/11	<i>Misure urgenti per la corresponsione di assegni a tantum al personale delle Forze di polizia, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco</i>	2	5	2	5	1	2	0	0,0%
10	12/2/10	<i>Disposizioni urgenti in ordine alla competenza per procedimenti penali a carico di autori di reati di grave allarme sociale</i>	4	5	4	5	1	2	0	0,0%
61	8/4/08	<i>Disposizioni finanziarie urgenti in materia di protezione civile</i>	3	5	3	5	1	2	0	0,0%
49	1/4/08	<i>Misure urgenti volte ad assicurare la segretezza della espressione del voto nelle consultazioni elettorali e referendarie</i>	2	5	2	5	1	2	0	0,0%
73	6/6/12	<i>Disposizioni urgenti in materia di qualificazione delle imprese e di garanzia globale di esecuzione.</i>	2	4	2	4	1	2	0	0,0%
5	22/2/11	<i>Disposizioni per la festa nazionale del 17 marzo 2011</i>	2	4	2	4	1	2	0	0,0%

60	8/4/08	<i>Disposizioni finanziarie urgenti in materia di trasporti ferroviari regionali</i>	2	4	2	4	1	2	0	0,0%
29	24/3/12	<i>Disposizioni urgenti recanti integrazioni al decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, e al decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214</i>	2	3	2	3	1	2	0	0,0%
26	25/3/11	<i>Misure urgenti per garantire l'ordinato svolgimento delle assemblee societarie annuali</i>	2	3	2	3	1	2	0	0,0%
61	15/6/09	<i>Disposizioni urgenti in materia di contrasto alla pirateria</i>	2	3	2	3	1	2	0	0,0%
11	23/2/09	<i>Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori</i>	14	29	17	28	1	2	-1	-3,4%
15	27/2/12	<i>Disposizioni urgenti per le elezioni amministrative del maggio 2012</i>	2	3	2	2	1	3	-1	-33,3%
103	3/8/09	<i>Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009</i>	2	2	1	1	2	3	-1	-50,0%
93	27/5/08	<i>Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie</i>	6	43	5	41	1	3	-2	-4,7%
172	6/11/08	<i>Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, nonché misure urgenti di tutela ambientale</i>	11	44	17	41	1	2	-3	-6,8%
212	22/12/11	<i>Disposizioni urgenti in materia di composizione delle crisi da sovraindebitamento e disciplina del processo civile</i>	17	53	5	6	1	2	-47	-88,7%
87	27/6/12	<i>Misure urgenti in materia di efficientamento, valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico, di razionalizzazione dell'amministrazione economico-finanziaria, nonché misure di rafforzamento del patrimonio delle imprese del settore bancario</i>	12	58	Decaduto e confluito nel testo del D.L. n. 95/2012					
216	11/12/12	<i>Disposizioni urgenti volte a evitare l'applicazione di sanzioni dell'Unione europea</i>	10	41	Confluito nella legge n. 228/2012 (legge di stabilità 2013)					
4	5/2/09	<i>Misure urgenti in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario</i>	7	25	Decaduto e confluito nel testo del D.L. n. 5/2009					
188	5/11/12	<i>Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane</i>	9	25	Decaduto					
113	30/6/08	<i>Proroga di termini previsti da disposizioni legislative</i>	15	21	Decaduto e confluito nel testo del D.L. n. 97/2008					
150	29/9/08	<i>Proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali per l'anno 2008</i>	3	17	Decaduto e confluito nel testo del D.L. n. 147/2008					
107	17/6/08	<i>Ulteriori norme per assicurare lo smaltimento dei rifiuti in Campania</i>	6	14	Decaduto e confluito nel testo del D.L. n. 90/2008					

187	2/11/12	<i>Misure urgenti per la ridefinizione dei rapporti contrattuali con la Società Stretto di Messina S.p.A ed in materia di trasporto pubblico locale</i>	3	12	Decaduto e confluito nel testo del D.L. n. 179/2012
157	13/10/08	<i>Ulteriori misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio</i>	3	10	Decaduto e confluito nel testo del D.L. n. 155/2008
114	3/7/08	<i>Misure urgenti per fronteggiare l'aumento delle materie prime e dei carburanti nel settore della pesca, nonché per il rilancio competitivo del settore</i>	3	10	Decaduto e confluito nel testo del D.L. n. 97/2008
168	23/11/09	<i>Disposizioni urgenti in materia di acconti di imposta, nonché di trasferimenti erariali ai comuni</i>	3	8	Decaduto e confluito nella legge n. 191/2009 (legge finanziaria 2010)
29	5/3/10	<i>Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione</i>	3	6	Respinto
194	16/11/12	<i>Disposizioni integrative per assicurare la tempestività delle procedure per la ripresa dei versamenti tributari e contributivi sospesi da parte di soggetti danneggiati dal sisma del maggio 2012</i>	2	5	Decaduto e confluito nel testo del D.L. n. 174/2012
94	23/6/10	<i>Disposizioni urgenti in materia di accise sui tabacchi</i>	2	5	Decaduto e confluito nel testo del D.L. n. 78/2010
185	29/10/12	<i>Disposizioni urgenti in materia di trattamento di fine servizio dei dipendenti pubblici</i>	2	4	Decaduto e confluito nella legge n. 228/2012 (legge di stabilità 2013)
94	1/7/11	<i>Disposizioni urgenti in tema di rifiuti solidi urbani prodotti nella regione Campania</i>	2	4	Decaduto
62	28/4/10	<i>Temporanea sospensione di talune demolizioni disposte dall'autorità giudiziaria in Campania</i>	2	3	Respinto

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. 112/2008, sul D.L. n. 216/2011 e sul D.L. 174/2012 è stata posta la fiducia in prima e seconda lettura presso la Camera e nella lettura presso il Senato
Sul D.L. n. 16/2012 è stata posta la fiducia in prima e seconda lettura presso il Senato e nella lettura presso la Camera
Oltre che sui disegni di legge di conversione la questione di fiducia è stata posta: presso la Camera sul ddl "corruzione" e presso la Camera ed il Senato sul ddl "riforma del mercato del lavoro"
I 5 decreti-legge emanati dal Governo Prodi sul finire della XV legislatura e convertiti all'inizio della XVI sono indicati in colore nero.

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. La produzione normativa

Il quarto anno della 7^a legislatura europea (1° agosto 2012-31 luglio 2013) ha segnato, rispetto all'anno precedente, un moderato aumento della produzione normativa complessiva dell'Unione europea.

Il numero complessivo degli atti giuridici delle Istituzioni, secondo i dati riportati nella tabella 1, è salito dai **1878** del terzo anno di legislatura (1932 nel secondo anno) a **1950**, con un aumento di poco meno del 5%.

E' significativo rilevare come tale aumento sia stata determinato in via esclusiva dal forte incremento del numero degli **atti giuridici adottati dal Consiglio** dell'Unione, che passano da **455 a 537**, a fronte di una produzione immutata della Commissione europea (1310), e di una **significativa riduzione (circa il 10%)** degli atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria, che scendono da **113 a 103**.

Questi dati segnano una inversione rispetto al lento ma costante aumento, in termini percentuali come in valore assoluto, della produzione legislativa ordinaria rispetto all'attività normativa dell'Unione. Le ragioni di questa inversione – unitamente ad un allungamento della durata delle letture nell'ambito della procedura legislativa ordinaria - potrebbero risiedere:

- per un verso nelle nuove regole introdotte dal Regolamento del Parlamento europeo per la partecipazione ai negoziati interistituzionali nell'ambito dei c.d. triloghi, attraverso i quali si concordano, di norma, le modifiche da apportare alle proposte legislative della Commissione v. *infra*);

- per altro verso, in quello che è stato da più parti definito come un riequilibrio tra le diverse istituzioni europee che sta avvantaggiando il metodo intergovernativo rispetto a quello comunitario.

Si consolida invece nell'ultimo anno di legislatura la tendenza al significativo aumento del ricorso al **regolamento**, pur a fronte di

una forte crescita delle direttive adottate dal Consiglio e dalla Commissione.

In particolare, si registra un forte aumento, pari al 60%, dei regolamenti posti in essere dal Consiglio (da 109 a 177, di cui 58 di esecuzione) e dalla Commissione (di circa il 12%, da 673 a 755, di cui 28 delegati); i regolamenti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria registrano una riduzione (da 56 a 52).

La Tabella che segue è stata predisposta mediante ricerche nella banca dati EurLex. I dati relativi alla 5^a e alla 6^a legislatura europea includono tutti gli atti adottati dalle Istituzioni competenti, indipendentemente dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'UE e dalla data di entrata in vigore o eventuale abrogazione. I dati relativi alla 7^a legislatura includono, invece, i soli atti adottati nell'arco temporale indicato che hanno durata non inferiore ad un anno. In tal modo non sono inclusi nel conteggio gli atti di natura meramente gestoria 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.

TABELLA 1 – ATTI GIURIDICI DELLE ISTITUZIONI DELL’UE

TIPOLOGIA DI ATTO E PROCEDURA	6A LEGISLATURA EUROPEA	7A LEGISLATURA EUROPEA (dal 14 luglio 2009)			
		14 luglio 2009 31 luglio 2010	1° agosto 2010 31 luglio 2011	1° agosto 2011 31 luglio 2012	1° agosto 2012 31 luglio 2013
Procedura legislativa ordinaria	2004-2009				
Regolamenti	170	30	41	56	52
Direttive	192	32	17	22	20
Decisioni	92	26	34	35	31
<i>Totale</i>	<i>454</i>	<i>88</i>	<i>92</i>	<i>113</i>	<i>103</i>
Consiglio					
Regolamenti <i>- di esecuzione</i>	688	94 20	101 50	109 66	167 58
Direttive	68	13	5	4	36
Decisioni <i>- di esecuzione</i>	1241	236	334 63	342 39	334 31
<i>Totale</i>	<i>1997</i>	<i>343</i>	<i>440</i>	<i>455</i>	<i>537</i>
Commissione					
Regolamenti <i>- delegati</i> <i>- di esecuzione</i>	7749	571	667 7 146	673 18 460	755 28 502
Direttive <i>- delegate</i> <i>- di esecuzione</i>	280	83	91 21	20 2	37 2 6
Decisioni <i>- delegate</i> <i>- di esecuzione</i>	3817	637	642 63	617 2 220	518 2 201
<i>Totale</i>	<i>11846</i>	<i>1291</i>	<i>1400</i>	<i>1310</i>	<i>1310</i>
<i>Totale atti</i>	<i>14279</i>	<i>1726</i>	<i>1932</i>	<i>1878</i>	<i>1950</i>

Le direttive adottate secondo la procedura legislativa ordinaria scendono da 22 a 20; invertendo una tendenza che sembrava in via di consolidamento negli anni precedenti, cresce invece il numero di direttive adottate dal Consiglio (da 4 a 36) e dalla Commissione (da 20 a 37, di cui per la prima volta **6 direttive di esecuzione**).

Il ricorso alla decisione si riduce sia nell'ambito della procedura legislativa (da 35 a 31, gran parte delle quali concernono la mobilitazione del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, operata con grande frequenza a fronte della crisi economica e finanziaria) sia nell'ambito della attività legislativa ed esecutiva del Consiglio (da **342 a 334**) e soprattutto dell'attività decisionale ed esecutiva della Commissione (da **617 a 518**).

Alla base dell'affermazione del regolamento quale principale fonte di produzione normativa sembrano porsi, come indicato già nel Rapporto 2012, tre principali fattori:

- il primo attiene alla necessità di apprestare una risposta urgente ed efficace alle lacune e criticità poste in evidenza dalla crisi economica sia in relazione alla debolezza dei meccanismi di coordinamento delle politiche economiche nell'area euro e nell'UE a 27 sia alla disciplina dei mercati finanziari. Le Istituzioni dell'UE hanno infatti ritenuto che 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 concilierebbe con i tempi richiesti dal recepimento di direttive e con il conseguente riconoscimento di ampi ambiti di discrezionalità ai singoli Stati membri;
- il secondo risiede in una più 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. Ciò è dimostrato dal numero crescente di regolamenti (**10** a fronte di tre nell'anno precedente) adottati secondo la procedura legislativa ordinaria in relazione al **mercato**

interno e al diritto delle imprese. Le medesime esigenze di uniformità ed immediatezza nell'applicazione della normativa europea sembrano motivare anche il preponderante ricorso al regolamento ai fini della adozione di misure delegate ed esecutive (in particolare **28 atti delegati su 32 e 560 atti di esecuzione su 798** hanno natura di regolamento) ;

- il terzo fattore, per quanto concerne specificamente la legislazione, attiene al consolidamento del ricorso al regolamento (6 nel periodo considerato) in materia di **spazio di libertà, sicurezza e giustizia**, incluso il settore della **cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale**, a seguito delle 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.

Una terza grande tendenza è costituita dalla crescita del numero di atti delegati che passano da 22 a 32, di cui gran parte regolamenti (28 rispetto ai 18 dell'anno precedente); ciò sembra discendere dal crescente numero di clausole di delega inserite negli atti legislativi che sono stati adottati dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Su questi aspetti sembra che trovi conferma l'ipotesi avanzata nel precedente rapporto, secondo la quale potrebbe ritenersi che per questa via la Commissione europea intende recuperare parte dello spazio decisionale perduto, in particolare nei confronti del Consiglio.

Resta invece stabile il numero degli atti esecutivi (da 795 a 798), per effetto della combinazione di una moderata crescita di quelli adottati dalla Commissione (709 a fronte di 680 nell'anno precedente) e di una marcata riduzione di quelli posti in essere dal Consiglio (89 rispetto a 105).

Distribuzione degli atti legislativi per settore di attività

L'analisi della distribuzione per settore degli atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria (cfr. tabella 2) conferma la concentrazione dell'intervento legislativo nei settori dello **spazio di libertà, sicurezza e giustizia** (6 regolamenti, 3 direttive e 2 decisioni) e delle **relazioni esterne** (8 regolamenti) e pone in evidenza, come già accennato, la significativa crescita dei regolamenti relativi al **mercato interno** (da 2 a 7) e al **diritto delle imprese** (da 1 a 3 che concernono peraltro in buona misura anche aspetti della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento).

**TABELLA 2 - ATTI ADOTTATI SECONDO LA PROCEDURA
LEGISLATIVA ORDINARIA NELLA 7^a LEGISLATURA EUROPEA**

Distribuzione per settore

	SETTORE	1° agosto 2010 - 31 luglio 2011	1° agosto 2011 31 luglio 2012	1° agosto 2012 31 luglio 2013
REGOLAMENTI	Relazioni esterne (inclusa la politica commerciale)	2	11	8
	Politica industriale e mercato interno	5	2	7
	Libertà, sicurezza e giustizia	4	5	6
	Consumatori e salute	2	4	4
	Pesca	5	3	4
	Unione doganale	1	4	3
	Agricoltura	3	7	3
	Politica economica e monetaria	1	6	3
	Diritto delle imprese	0	1	3
	Ambiente	1	3	2
	Stabilimento e libera prestazione di servizi (inclusi i servizi finanziari)	3	3	2
	Trasporti	3	2	1
	Energia	2	1	1
	Libera circolazione dei lavoratori e politica sociale	4	1	0
	Politica regionale	2	3	0
	Scienza, istruzione e cultura	0	0	0
DIRETTIVE	Spazio di libertà, sicurezza e giustizia:	3	4	3
	Diritto di stabilimento e libera prestazione di servizi (inclusi i servizi	4	1	3

	finanziari)			
	Politica industriale e mercato interno	3	5	2
	Ambiente	3	5	2
	Consumatori e tutela della salute:	1	2	2
	Scienza, istruzione e cultura	0	0	2
	Diritto delle imprese	2	3	2
	Energia	0	0	1
	Agricoltura	0	1	1
	Libera circolazione dei lavoratori e politica sociale:	0	1	1
	Politica dei trasporti	1	2	1
	Politica economica e monetaria	1	3	0
DECISIONI	Libera circolazione dei lavoratori e politica sociale	0	21 ³⁸¹	13³⁸²
	Questioni istituzionali e bilancio	28	6	2
	Ambiente	0	0	2
	Agricoltura	0	0	2
	Spazio di libertà, sicurezza e giustizia	1	2	2
	Istruzione e cultura	0	1	0
	Politica regionale	3	2	0
	Relazioni esterne	1	1	0

Con riguardo allo **Spazio di libertà, sicurezza e giustizia**, gran parte degli atti adottati attengono a questioni riconducibili all'immigrazione e alle frontiere esterne (anche con riguardo ai titolari di protezione internazionale).

La crescita dei regolamenti riconducibili al **mercato interno** e al **diritto delle imprese** – con contestuale riduzione delle direttive

³⁸¹ Di cui 20 decisioni per la mobilitazione del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione.

³⁸² Di cui 12 decisioni per la mobilitazione del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione.

legislative in materia (**da 8 a 4**) è in buona misura il risultato dell'approvazione di proposte legislative presentate in attuazione dei due Atti per il mercato interno, con i quali sono state indicate azioni prioritarie volte a favorire il completamento del mercato unico³⁸³.

2. Svolgimento della procedura legislativa ordinaria

I dati relativi ai tempi e alle modalità di svolgimento della procedura legislativa ordinaria nella legislatura in corso confermano, anche nel quarto anno della 7^a legislatura europea, il consolidamento della principale tendenza già manifestatasi nell'ultima parte della legislatura precedente, analizzata nel Rapporto 2012: la conclusione di una grandissima parte delle procedure legislative ordinarie **in prima lettura**. Nell'ultimo anno di legislatura preso in considerazione si registra invece un'inversione della tendenza alla riduzione della durata della prima lettura e delle altre fasi della procedura legislativa che sembrava delinarsi nei primi tre anni.

³⁸³ L'Atto per il mercato unico I (COM(2011)206), presentato dalla Commissione europea il 13 aprile 2011, individuava dodici azioni prioritarie volte soprattutto a colmare le lacune esistenti imputabili alla frammentazione del mercato e agli ostacoli alla libera circolazione dei servizi, all'innovazione e alla creatività. L'Atto per il mercato unico II (COM(2012)573), presentato il 3 ottobre 2012, fissa ulteriori 12 azioni prioritarie che si concentrano su quattro obiettivi: 1) garantire l'efficienza e la piena integrazione delle reti di trasporto ed energia; 2) migliorare la mobilità transfrontaliera di cittadini e imprese; 3) realizzare il mercato unico europeo del digitale; 4) promuovere l'imprenditoria sociale, la coesione e la fiducia dei consumatori.

**TABELLA 3 - PROCEDURE LEGISLATIVE ORDINARIE
CONCLUSE
NELLA 6A LEGISLATURA EUROPEA**

6^A LEGISLATURA DEL PARLAMENTO EUROPEO (2004 – 2009)	PROCEDURE	%	DURATA MEDIA (MESI)
In prima lettura	321	72%	17
In seconda lettura (in fase iniziale)	42	9%	27
In seconda lettura	61	14%	34
Terza lettura (conciliazione)	23	5%	45
<i>Totale delle procedure concluse</i>	447	100%	

**TABELLA 4 - PROCEDURE LEGISLATIVE ORDINARIE
CONCLUSE
NELLA 7A LEGISLATURA EUROPEA**

7 A LEGISLATURA DEL PARLAMENTO EUROPEO	All'11 luglio 2012	%	Al 9 ottobre 2013	%
In prima lettura	173	78%	249	81%
In seconda lettura (in fase iniziale)	18	8%	25	8%
In seconda lettura	23	11%	26	8%
Terza lettura (conciliazione)	7	3%	8	3%
<i>Totale delle procedure concluse</i>	221		308	

**TABELLA 5 - DURATA MEDIA DELLE PROCEDURE
LEGISLATIVE ORDINARIE CONCLUSE
NELLA 7A LEGISLATURA EUROPEA (IN MESI)**

7 A LEGISLATURA DEL PARLAMENTO EUROPEO	All'11 luglio 2012	All'11 ottobre 2013
In prima lettura	15	16
In seconda lettura (in fase iniziale)	24	28
In seconda lettura	33	35
Terza lettura (conciliazione)	29	30
<i>Totale delle procedure concluse</i>		

Dall'inizio dell'attuale legislatura al 9 ottobre 2013, l' **81 % delle procedure legislative** ordinarie si è chiuso infatti in prima lettura, a fronte del **72%** della legislatura precedente e del **28%** circa della quinta legislatura (1999-2004).

Questa tendenza si è accentuata nell'ultimo anno preso in considerazione (le procedure chiuse in prima lettura erano il 78% a settembre 2012).

A ciò si aggiunge che l'8% delle restanti procedure si è concluso nella c.d. **fase iniziale della seconda lettura** (dato stabile negli ultimi 12 mesi considerati), attraverso il ricorso ai cosiddetti "accordi precoci", che si configurano nei casi in cui la posizione comune del Consiglio in prima lettura, pur non coincidendo con il testo votato del Parlamento europeo, è negoziato informalmente (attraverso dialoghi) con il Parlamento stesso in modo da recepirne le istanze (nella fase compresa tra la prima lettura del Parlamento e l'adozione da parte del Consiglio della propria posizione). Ciò consente al Parlamento europeo, attraverso l'accordo tra i gruppi, di approvare rapidamente la posizione comune del Consiglio, senza la presentazione di emendamenti, in seconda lettura.

Nella legislatura 2004-2009 si è affermata la prassi di "formalizzare" il compromesso raggiunto tra Parlamento e

Consiglio mediante una lettera del Presidente della commissione competente del Parlamento europeo al Presidente di turno del COREPER, in cui si preannuncia che la medesima commissione raccomanderà all'aula di approvare la posizione comune del Consiglio senza emendamenti.

Come già accennato, soltanto l'**8%** delle procedure si è concluso in **seconda lettura** (a fronte dell'11% registrato a settembre 2012) ed appena il **3% in conciliazione** (dato immutato negli ultimi 12 mesi considerati).

Per quanto riguarda la **durata media** delle varie letture, si conferma, come già segnalato, una riduzione rispetto alla precedente legislatura della prima lettura (da 17 a 16 mesi), che tuttavia fa registrare un lieve aumento rispetto all'ultimo anno di legislatura considerato (nel quale la durata media si attestava sui 15 mesi). Questo dato non è sorprendente in sé in quanto la definizione di un accordo in prima lettura su un numero crescente di proposte legislative, non di rado attinenti a questioni politicamente complesse, potrebbe aver comportato un allungamento dei tempi del negoziato tra Parlamento, Consiglio e Commissione.

Si può ricordare, al riguardo, a fronte del forte aumento delle procedure concluse in prima lettura, la durata media della stessa prima lettura era cresciuta sensibilmente nella passata legislatura europea, attestandosi a **16,2 mesi** rispetto agli **11 mesi** della quinta legislatura (1999-2004).

Meno agevole è spiegare l'evoluzione dei tempi della seconda lettura veloce, della seconda lettura ordinaria e della terza lettura, che passano, a confronto della passata legislatura, rispettivamente da **27 a 26, da 34 a 35 e da 45 a 30 mesi**, ma aumentano in misura sensibile rispetto a quanto rilevato a settembre 2012 (quando la durata media di tali tre letture era pari, rispettivamente, a **24, 33 e 29 mesi**).

Queste tendenze potrebbero trovare una parziale giustificazione anche nelle significative innovazioni introdotte nel Regolamento del

Parlamento europeo al fine di rafforzare la trasparenza nella conduzione dei negoziati interistituzionali da parte delle delegazioni del medesimo Parlamento.

[La nuova disciplina del Regolamento del PE relativa ai negoziati interistituzionali](#)

Nel novembre 2012 il Parlamento europeo ha approvato rilevanti modifiche alle disposizioni del proprio Regolamento relative alla partecipazione ai **negoziati interistituzionali** nell'ambito delle procedure legislative.

Tali negoziati si svolgono mediante **trialoghi o triloghi**, riunioni informali tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione, intese a concordare la sostanza del testo dell'atto che sarà poi approvato dal Parlamento, in commissione e/o in plenaria, e dal Consiglio (nel Comitato dei rappresentanti permanenti - COREPER e poi a livello ministeriale).

L'analisi dei triloghi, svolta nel Rapporto 2012, aveva posto in evidenza come il ricorso pressoché sistematico ai triloghi fosse la principale ragione della conclusione della procedura legislativa ordinaria, nei quattro quinti dei casi, **in prima lettura** e della riduzione dei tempi delle varie letture. Al tempo stesso nel rapporto si erano poste in evidenza le crescenti preoccupazioni, sia in seno alle Istituzioni UE sia da parte dei parlamenti nazionali, per la trasparenza delle procedure decisionali, non avendo i lavori dei trialoghi alcuna pubblicità, nonché per la partecipazione dei parlamentari europei alla formazione delle decisioni.

Si era, altresì evidenziato come una parziale risposta a queste criticità fosse stata operata con la **dichiarazione comune sulle modalità pratiche** concernenti la procedura di codecisione, concordata da Parlamento europeo, Consiglio e Commissione nel 1999 e rivista nel 2007 nonché dalla introduzione nel regolamento del Parlamento europeo, operata nel maggio 2009, dell'art. 70, relativo ai "Negoziati interistituzionali nel quadro delle procedure legislative" e di un apposito allegato XXI recante un codice di

condotta per la negoziazione nel contesto delle procedure di codecisione.³⁸⁴

Con le modifiche approvate nel novembre 2012 (in vigore dall'11 dicembre successivo), è stato riformulato l'articolo 70 del Regolamento ed è stato inserito un articolo 70-*bis*, rendendo più stringenti i vincoli procedurali e sostanziali entro i quali deve agire la delegazione del Parlamento europeo, anche trasfondendo in disposizioni regolamentari previsioni del Codice di condotta (che è privo in sé di efficacia vincolante). In particolare, si è inteso un intervento più incisivo delle commissioni competenti prima, durante e dopo la conclusione dei triloghi. In particolare:

- si precisa che i negoziati non siano avviati prima che la commissione competente abbia adottato, caso per caso per ciascuna procedura legislativa interessata e a maggioranza dei

³⁸⁴ Il testo originario dell'art. 70 e del Codice di condotta stabiliva, in particolare:

- l'esigenza che la commissione con competenza primaria definisse, in linea di principio, a maggioranza dei suoi membri, prima di ogni dialogo, il mandato negoziale della propria delegazione;
- se i negoziati sfociano in un compromesso con il Consiglio dopo l'approvazione della relazione da parte della medesima commissione, quest'ultima è in ogni caso nuovamente consultata prima della votazione in Aula;
- il mandato negoziale deve definire la composizione della delegazione del PE, assicurando la partecipazione di tutti i gruppi, "almeno a livello di personale";
- il servizio competente del Parlamento europeo (segretariato commissione competente e segretariato codecisione) è responsabile dell'organizzazione pratica dei negoziati;
- la base del mandato della squadra negoziale del Parlamento europeo è costituita dagli emendamenti approvati in commissione o in plenaria. Nel caso di un accordo in prima lettura anteriormente alla votazione in commissione, quest'ultima fornisce orientamenti alla squadra negoziale del PE e può anche determinare le priorità e stabilire un limite temporale per i negoziati;
- al fine di promuovere la trasparenza devono essere resi noti i triloghi che si svolgono nell'ambito del Parlamento europeo e del Consiglio;
- i negoziati nell'ambito dei triloghi si devono basare su un documento comune che indichi la posizione rispettiva delle istituzioni per quanto riguarda ogni singolo emendamento e includa anche i testi di compromesso distribuiti nelle riunioni del dialogo stesso. Nella misura del possibile, i testi di compromesso devono circolare in anticipo tra tutti i partecipanti;
- dopo ogni dialogo la squadra negoziale riferisce alla commissione sul risultato dei negoziati e mette a disposizione della commissione tutti i testi distribuiti.

suoi membri, una decisione sull'avvio dei negoziati che stabilisce il mandato e la composizione della squadra negoziale. Questa formulazione rende perentoria la necessità della deliberazione preventiva della Commissione competente che, nella formulazione precedente, doveva essere adottato “in via di principio”;

- si stabilisce che il mandato sia costituito da una relazione approvata in commissione e quindi sottoposta all'esame in Aula; solo in via eccezionale, qualora la commissione competente ritenga giustificato avviare negoziati anteriormente all'approvazione di una relazione in commissione, il mandato può essere costituito da una serie di emendamenti o da un insieme di obiettivi, priorità o orientamenti chiaramente definiti (come sostanzialmente era previsto dal testo precedente dell'art. 70 in combinato con il codice di condotta);
- si amplia e si precisa la composizione della squadra negoziale, stabilendo che essa sia guidata dal relatore e presieduta dal presidente della commissione competente o da un vicepresidente designato dal presidente e comprenda almeno i relatori ombra di ogni gruppo politico (in base alla disciplina previgente era sufficiente la partecipazione di tutti i gruppi, “almeno a livello di personale”);
- si ribadisce che tutti i documenti che si prevede di discutere in un trilatero indichino le rispettive posizioni delle istituzioni interessate come pure le soluzioni di compromesso possibili, precisando che esse devono essere trasmessi alla squadra negoziale almeno 48 ore, o in caso di urgenza almeno 24 ore, prima del trilatero in questione;
- si ribadisce che dopo ogni trilatero, la squadra negoziale riferisce alla commissione competente in occasione della riunione successiva di quest'ultima, mettendo a disposizione della commissione i documenti più recenti disponibili. Si precisa tuttavia che, qualora non risulti possibile convocare in

tempo utile una riunione della commissione, la squadra negoziale riferisca al presidente, ai relatori ombra e ai coordinatori della commissione, a seconda del caso;

- si precisa che la commissione competente possa aggiornare il mandato alla luce dell'andamento dei negoziati;
- si stabilisce che se i negoziati sfociano in un compromesso, la commissione competente è informata senza indugio ed esamina il testo concordato. Se approvato mediante votazione in commissione, il testo concordato è sottoposto all'esame in Aula, inclusi gli emendamenti di compromesso.

L'articolo 70-bis detta regole specifiche per l'approvazione di una decisione in merito all'avvio di negoziati interistituzionali prima dell'approvazione di una relazione in commissione, stabilendo che:

- tale decisione, tradotta in tutte le lingue ufficiali e trasmessa a tutti i deputati al Parlamento, sia sottoposta alla Conferenza dei presidenti che, su richiesta di un gruppo politico, può decidere di iscrivere il punto, con discussione e votazione, nel progetto di ordine del giorno della tornata successiva alla trasmissione, nel qual caso il Presidente fissa un termine per la presentazione di emendamenti;

- in mancanza di una decisione della Conferenza dei presidenti di iscrivere il punto nel progetto di ordine del giorno della tornata in questione, la decisione in merito all'avvio dei negoziati è annunciata dal Presidente all'apertura di tale tornata;

- in tal caso punto è iscritto per esame, con discussione e votazione, nel progetto di ordine del giorno della tornata successiva all'annuncio e il Presidente fissa un termine per la presentazione di emendamenti se un gruppo politico o almeno 40 deputati lo richiedano nelle 48 ore successive all'annuncio. In caso contrario, la decisione sull'avvio dei negoziati si considera approvata.

Le **garanzie procedurali** introdotte con le modifiche regolamentari sopra richiamate sono volte a definire un non agevole equilibrio tra esigenze potenzialmente confliggenti:

- da un lato, quella di **celerità ed efficienza del processo decisionale** – che richiederebbe 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.

Una valutazione dell'impatto delle nuove disposizioni – sia sullo svolgimento dei triloghi sia sugli organi e sulle procedure del Parlamento europeo – non è agevole, considerato il breve tempo intercorso dalla loro introduzione, sebbene l'allungamento della durata media delle letture della procedura di codecisione registratasi nell'ultimo anno potrebbe essere considerato un primo effetto delle innovazioni introdotte.

In ogni caso, anche a fronte delle modifiche al Regolamento del Parlamento europeo, resta fermo il problema della **pubblicità dei triloghi** per i parlamenti nazionali e gli altri soggetti interessati, in ragione dell'assenza di una vera e propria resocontazione delle sedute delle commissioni del Parlamento europeo.

[Gli strumenti introdotti dal Parlamento europeo per la valutazione di impatto](#)

Una innovazione significativa ai fini della partecipazione del Parlamento europeo alle procedure legislative dell'Unione è costituita dal rafforzamento degli strumenti di cui l'Istituzione dispone ai fini della **valutazione dell'impatto delle proposte legislative della Commissione** e del **valore aggiunto** di un **intervento legislativo** in materie non disciplinate o adeguatamente disciplinate a livello europeo.

Nel gennaio 2012 il Parlamento europeo, al fine di dare seguito ad una decisione della Conferenza dei Presidenti del 4 luglio 2011, ha costituito, nell'ambito della Direzione generale per le politiche interne del Parlamento europeo, un'apposita **direzione orizzontale incaricata delle valutazioni di impatto e del valore aggiunto**.

La direzione è articolata in quattro unità (*Valutazione di impatto, Valore aggiunto europeo, STOA – valutazione delle opzioni tecnologiche e scientifiche, Valutazione di impatto ex post*).

La prima unità (*Valutazione di impatto*) svolge in via sistematica:

- il monitoraggio l'attuazione delle tabelle di marcia relative all'attuazione del programma di lavoro della Commissione europea in cui sono indicate le proposte che saranno sottoposte a valutazione di impatto;
- l'analisi delle valutazioni d'impatto della Commissione europea, al fine di verificare che esse rispettino una serie di criteri minimi e di individuarne i punti di forza e di debolezza sul piano metodologico.

Su richiesta di singole commissioni, essa può altresì predisporre:

- analisi dettagliate della qualità e dell'indipendenza delle valutazioni d'impatto della Commissione europea;
- analisi complementari su aspetti delle proposte legislative non presi inizialmente in considerazione dalla Commissione;
- la valutazione d'impatto di emendamenti presentati al Parlamento europeo (che viene affidata ad esperti esterni sotto il coordinamento della Direzione).

La seconda unità (*Valore aggiunto*) svolge:

- valutazioni sul valore aggiunto europeo al fine di stimare le eventuali ripercussioni e soppesare i *pro e i contro* delle proposte avanzate nelle relazioni legislative del Parlamento;
- analisi del costo di una mancata azione dell'UE nei settori con un notevole potenziale in termini di aumento dell'efficienza

e/o sulla realizzazione del "bene pubblico" attraverso un intervento legislativo dell'UE;

- valutazione dell'effettivo valore aggiunto delle politiche europee.

L'unità STOA supporta l'attività dell'omonimo **Comitato**, costituito da 20 europarlamentari, in rappresentanza delle varie commissioni per la valutazione delle opzioni tecnologiche e scientifiche; predispone inoltre (anche mediante esperti esterni) studi, su richiesta di commissioni parlamentari, in merito a questioni tecnologiche e scientifiche rilevanti per le politiche dell'UE.

L'unità per la *valutazione di impatto ex post* predispone studi relativi all'attuazione della legislazione europea in vigore, inclusi i programmi di spesa finanziati dal bilancio dell'UE.

Secondo una **relazione di attività** pubblicata dalla medesima direzione, nel periodo **giugno 2012-giugno 2013** sono state effettuate:

- **36 analisi** di valutazioni di impatto della Commissione (ulteriori 16 erano in corso a giugno 2013);
- **2 analisi dettagliate** di valutazioni di impatto della Commissione (1 ulteriore era in corso);
- **3 analisi** di impatto di **emendamenti** presentati presso il PE (1 ulteriore era in corso);
- una richiesta alla Commissione di svolgere **un'analisi di impatto aggiuntiva** in merito ad una specifica proposta legislativa;
- **6 valutazioni sul valore aggiunto europeo** (tre dei quali relativi ad "iniziative legislative" del PE);
- **1 valutazione** dei costi della **mancata azione** europea;
- **3 analisi** dei **costi/benefici** di possibili interventi dell'EU.

Lo sviluppo di questi strumenti da parte del Parlamento europeo, sebbene sia ancora prematura una valutazione della reale efficacia sulla sua attività legislativa e su quella di indirizzo, presenta aspetti di forte interesse sia nell'ambito dei processi decisionali europei, sia, più in generale, in relazione al ruolo delle assemblee parlamentari nella produzione normativa.

In primo luogo, le innovazioni introdotte sembrano riflettere un preciso impegno politico del Parlamento europeo a valutare in modo effettivo e sistematico sia l'applicazione dei principi di proporzionalità e sussidiarietà sia l'opportunità e l'efficacia delle opzioni regolative a livello europeo.

In particolare, appare apprezzabile la decisione di non limitarsi a verificare le analisi di impatto che accompagnano i progetti legislativi della Commissione ma di estenderle anche, selettivamente, agli emendamenti presentati presso il Parlamento europeo o alle proposte formulate nelle relazioni delle commissioni parlamentari, e alla valutazione *ex post* delle politiche e della normativa dell'Unione.

In secondo luogo, è di grande rilievo ed originalità anche lo sviluppo delle analisi del valore aggiunto europeo, volte a verificare, in particolare, i costi della mancata azione europea. In questo senso, il Parlamento europeo riafferma una concezione dinamica della sussidiarietà e, più in generale, del processo di integrazione europea in base alla quale questo principio non si risolve in una difesa delle competenze nazionali verso le presunte invasioni dell'azione europea ma implica ove appropriato, soprattutto a fronte di questioni di portata transnazionale, una estensione dell'intervento dell'Unione.

In terzo luogo, è significativa la scelta per un'assemblea parlamentare di dotarsi di una struttura incaricata di verificare accuratamente la correttezza delle valutazioni di impatto svolte da un organo tecnico quale la Commissione e di valutare l'impatto delle politiche e della legislazione *ex post*.

Sotto questo profilo, gli strumenti introdotti dal Parlamento europeo offrono un'occasione preziosa per i parlamenti nazionali per procedere ad un'accurata valutazione dell'impatto delle proposte

legislative delle istituzioni europee, sulla base di puntuali elementi di informazione, anche di tipo quantitativo.

3. L'intervento dei Parlamenti nazionali nella formazione della legislazione europea

L'intervento dei parlamenti nazionali nella formazione delle politiche europee dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha registrato, rispetto alla situazione descritta nel Rapporto 2012, un ulteriore sensibile incremento sul piano quantomeno quantitativo.

Secondo i dati riportati nella relazione annuale 2012 della Commissione sui rapporti con i parlamenti nazionali³⁸⁵, nell'anno di riferimento le assemblee nazionali hanno trasmesso alla Commissione stessa (ai fini sia del dialogo politico sia del controllo di sussidiarietà) **663 contributi**, in aumento rispetto ai **622 del 2011** (i pareri erano stati 387 nel 2010 e 250 nel 2009).

Sotto il secondo profilo, va evidenziato come l'intervento dei parlamenti nazionali si sia tradotto in misura crescente, alla luce della prassi sinora consolidata, in un contributo attivo alle scelte politiche e normative di fondo delle Istituzioni dell'UE piuttosto che nel mero controllo sull'esercizio delle competenze dell'Unione.

Contrariamente alle previsioni (e agli auspici) di alcuni dei primi commentatori, le assemblee hanno privilegiato, nel raccordo con i rispettivi Governi e con le Istituzioni europee, l'interlocuzione sul merito delle misure legislative e degli orientamenti strategici piuttosto che il controllo di sussidiarietà secondo il meccanismo di allerta precoce previsto dal Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona.

E' sufficiente rilevare che – analogamente ai dati registrati nel 2011 - poco più del 10% delle pronunce trasmesse nel 2012 (70 su 663) costituisce formalmente parere motivato per violazione del principio di sussidiarietà.

³⁸⁵ COM(2013)565. Il funzionamento del meccanismo di allerta precoce per il controllo di sussidiarietà viene esaminato in dettaglio nella relazione annuale sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità (COM(2013)566).

Dialogo politico

Alla luce dei dati già riportati in precedenza il dialogo politico costituisce il principale canale di interazione tra la Commissione e i parlamenti nazionali, assorbendo **593** dei **663** pareri trasmessi nel 2012.

Il Parlamento più attivo è stato, come nei due anni precedenti, quello portoghese, con 227 pareri (rispetto ai 184 del 2011, seguito dal **Senato** italiano con 96 (a fronte dei 76 del 2010) e dal Bundesrat tedesco (da 59 a 33). La **Camera dei deputati** si colloca al nono posto per contributi trasmessi, 15 a fronte dei 28 che erano stati inviati nel 2011 e dei 25 del 2010, riduzione posta in rilievo anche dalla relazione.

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 ridottissimo di pronunce (rispettivamente 8 e 2) 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 del controllo di sussidiarietà (entro le 8 settimane previste a tale scopo): questo approccio comporta inevitabilmente un sacrificio in termini di approfondimento.

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.

Distribuzione dei contributi per settore e documento

La Relazione per il 2012 conferma un'altra tendenza già delineatasi negli anni passati: la grande varietà dei documenti oggetto delle osservazioni, a testimonianza del fatto che ogni Parlamento o assemblea sceglie, in ragione degli interessi nazionali e della diversa sensibilità politica e culturale nonché della situazione economica e sociale, ambiti differenti di intervento.

I 663 contributi trasmessi dai parlamenti nazionali hanno riguardato infatti **354** diversi documenti della Commissione (legislativi e non legislativi). I 23 documenti della Commissione su cui sono stati inviati almeno **cinque pareri** costituiscono soltanto il **25%** del totale dei contributi. Sulla massima parte dei documenti della Commissione su cui si sono espressi i parlamenti nazionali sono stati trasmessi non più di tre pareri.

Analogamente agli anni precedenti, i settori in cui si concentra il maggior numero di pareri sono il **mercato interno, la giustizia e gli affari interni, i trasporti, l'occupazione e la tutela della salute**.

Le proposte e le iniziative della Commissione su cui sono stati espressi più pareri da parte dei parlamenti nazionali sono le seguenti:

- il regolamento sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, nota come Monti II (17 pareri), su cui per la prima volta si è raggiunta la soglia del cartellino giallo;
- la direttiva sulla protezione dei dati (13 pareri, tra cui un parere motivato della **Camera**);
- il regolamento sulla protezione dei dati (12 pareri, tra cui quello della **Camera**);
- la direttiva sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (11 pareri, tra cui quello della **Camera**);
- la direttiva sui diritti d'autore e la concessione di licenze (10 pareri);

- il regolamento sul controllo tecnico e gli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (9 pareri, tra cui quello della **Camera**);
- il Fondo di aiuti europei agli indigenti (8 pareri);
- la direttiva sul risanamento e la risoluzione delle crisi degli enti creditizi (8 pareri, tra cui quello della **Camera**).

È importante sottolineare come, analogamente a quanto già avvenuto nel 2011, i documenti oggetto del maggior numero di osservazioni siano 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.

La Relazione riporta infine che nel 2012 sembra essersi consolidata la tendenza dei parlamenti nazionali ad esaminare prevalentemente proposte legislative ed in misura nettamente minore documenti prelegislativi, che peraltro consentirebbero ai Parlamenti nazionali di contribuire costruttivamente all'elaborazione della normativa e delle iniziative future dell'UE, come dimostrano numerosi esempi concreti.

La Commissione aveva, a questo scopo, reso nota - nella relazione per il 2011 - la sua disponibilità a esaminare la possibilità di allertare sistematicamente i Parlamenti nazionali in merito a tutte le consultazioni pubbliche che vengono varate, nonché a evidenziare in modo più specifico i contributi dei Parlamenti nazionali. Questa importante innovazione non sembra avere prodotto effetti.

Va sottolineato come la Camera si sia invece distinta per la forte attenzione riservata, anche in questa legislatura, ai principali documenti di consultazione, indirizzo e azione dell'Unione; è sufficiente ricordare che i primi atti dell'UE su cui sono stati approvati documenti finali nella legislatura in corso sono due

comunicazioni sul **coordinamento delle riforme economiche** ed una sulla politica di vicinato.

Prospettive del dialogo politico

La Commissione, nella relazione per il 2012 sopra richiamata, prende atto del rilievo prioritario che i Parlamenti nazionali riconoscono alla costruzione di un'autentica Unione economica e monetaria che comporterà nuove ed ampie condivisioni di sovranità.

Pertanto, la Commissione intende, dando seguito ad impegni già manifestati in occasione di riunioni interparlamentari sulla materia, 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 ed il Senato si sono già avvalsi 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, quest'anno, con riguardo al secondo momento. Va ricordata al riguardo l'audizione del Vicepresidente della Commissione Rehn nello scorso mese di settembre presso la Commissione bilancio della Camera.

Criticità del dialogo politico

La Relazione per il 2012, analogamente a quella per il 2011 e per il 2010, appare carente di indicazioni in merito alla valutazione degli effetti concreti del dialogo politico, che erano state invece offerte nelle Relazioni per il 2008 e per il 2009.

L'impatto dei pareri dei Parlamenti nazionali sull'esame di un determinato atto legislativo definitivo non è facilmente misurabile.

Sarebbe stato tuttavia auspicabile che la Commissione indicasse – anche sulla base di alcuni esempi concreti - il modo in cui i pareri sono stati tenuti in considerazione nel corso del processo decisionale nonché – come nella Relazione 2009 – se essi sostengono la posizione dei rispettivi Governi o configurino posizioni autonome o addirittura alternative dei Parlamenti.

Un ulteriore elemento di criticità più volte rilevato dalla Camera e da altri parlamenti nazionali concerne la tempestività delle risposte della Commissione alle osservazioni dei Parlamenti nazionali.

Nel 2012 si è registrato un generale miglioramento della qualità di tali risposte, confermando lo sviluppo di una cultura del dialogo con i Parlamenti nazionali nei servizi della Commissione; tuttavia, i tempi per la risposta continuano ad essere in media di almeno tre mesi con punte addirittura superiori ai 6 mesi per alcuni atti.

Controllo di sussidiarietà

L'applicazione del nuovo meccanismo di controllo della sussidiarietà, oltre che dalla relazione sui rapporti con i Parlamenti nazionali, è illustrata in dettaglio nella relazione della Commissione sulla sussidiarietà e sulla proporzionalità per il 2012.

In base ai dati forniti da entrambe le relazioni, già ricordati in premessa, nel 2012 la Commissione ha ricevuto dai parlamenti nazionali **70 pareri motivati**, numero leggermente superiore (del **9% circa**) rispetto a quello del **2011 (64)**.

Peraltro i pareri in questione costituiscono poco più del **10% del totale** delle pronunce trasmesse dai parlamenti nazionali alla

Commissione europea nell'ambito del più ampio dialogo politico, pari a 663.

Nel 2012 per la prima volta i parlamenti nazionali hanno attivato la procedura del "cartellino giallo" in relazione alla 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*), su cui sono stati espressi 12 pareri motivati pari a 19 voti.

Nella richiamata relazione sulla sussidiarietà e sulla proporzionalità la Commissione sottolinea che i pareri motivati continuano a essere estremamente vari, sia per la forma che per il tipo di osservazioni avanzate dai parlamenti nazionali per argomentare la violazione del principio di sussidiarietà, e hanno riguardato **23 distinte proposte** della Commissione.

A parte la proposta *Monti II*, oggetto del maggior numero di pareri motivati è risultata la proposta di regolamento relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti (5 pareri motivati). Altre otto proposte sono state oggetto di tre pareri.

Questa frammentazione dell'intervento dei parlamenti nazionali conferma che essi utilizzano il controllo di sussidiarietà non per verificare il rispetto del principio sul piano strettamente giuridico – compiti che spetta agli organi giurisdizionali – ma per far valere i rispettivi interessi e posizioni politiche.

La Commissione osserva giustamente che ciò rende difficile un coordinamento dei parlamenti nazionali al fine di raggiungere le soglie previste per il cartellino giallo e quello arancione, che è stato auspicato soprattutto dai parlamenti euroscettici e costantemente contrastato dalla Camera e da altri parlamenti nazionali.

La relazione ricorda che anche nel 2012 il Riksdag svedese è stato il parlamento nazionale che ha formulato il numero più elevato di pareri motivati (20), quasi il doppio rispetto al 2011 (11), seguito dal Sénat francese con 7 pareri motivati e dal Bundesrat tedesco con 5). Queste tre camere hanno formulato circa il 50% di tutti i pareri motivati trasmessi dai parlamenti nazionali nel 2012.

La Camera ha adottato nel 2012 un solo parere motivato relativo alla **proposta di regolamento sulla protezione dei dati**.

La relazione rammenta, infine, che le diverse opinioni dei parlamenti nazionali sull'interpretazione e sull'applicazione del principio di sussidiarietà hanno condotto a posizioni differenti riguardo alla necessità di adottare a livello europeo orientamenti volti a precisare il campo di applicazione del controllo della sussidiarietà e i relativi criteri. In seno alla COSAC soltanto la metà dei parlamenti nazionali si è espressa favorevolmente al riguardo. La Camera si è espressa in senso contrario non ritenendo opportuno irrigidire una valutazione che non può che essere prettamente politica.

Peraltro, la Commissione europea rileva giustamente che, sul piano strettamente giuridico, i già richiamati orientamenti in materia di valutazione d'impatto definiscono con chiarezza i criteri per esaminare la conformità delle proposte legislative con i principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Dialogo con il Parlamento europeo

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 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.

A fronte di tale incremento del numero di contributi trasmessi e del numero di Parlamenti che partecipano al dialogo politico, la **conoscibilità** dei contributi stessi 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 documenti nell'ambito dei documenti di seduta delle Commissioni parlamentari.

Nella scorsa legislatura, il Presidente 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, il Presidente del Parlamento europeo ha preannunciato l'adozione di misure

finalizzate a rendere più **visibili e accessibili** i contributi dei Parlamenti nazionali, attraverso in particolare:

- **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 fini 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 a seguito della corrispondenza Fini-Schulz sono d'indiscutibile utilità affinché i documenti trasmessi dai Parlamenti nazionali siano disponibili nelle sedute delle Commissioni e maggiormente visibili all'esterno. Esse rappresentano senz'altro 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**.

I contributi dei Parlamenti nazionali potrebbero fornire spunti rilevanti anche nell'attività di analisi da parte delle Commissioni del Parlamento europeo delle **valutazioni d'impatto** predisposte dalla

Commissione sulle singole proposte legislative o di elaborazione di proprie valutazioni di impatto da parte del Parlamento europeo, attività la cui crescente complessità ha condotto alla recente creazione della sopra richiamata Unità *Impact assessment* all'interno della Direzione generale per le politiche interne del Parlamento europeo.

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 lo scorso giugno 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.

4. La nuova disciplina per la partecipazione del Parlamento italiano alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE: la legge n. 234 del 2012

Con la legge 24 dicembre 2012, n. 234, "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea" è stato definito, abrogando la legge n. 11 del 2005, il nuovo quadro generale per l'intervento del Parlamento, del Governo, delle regioni e degli altri

attori istituzionali ai fini della **formazione della posizione italiana** nella fase di predisposizione degli atti e delle politiche dell'Unione europea e dell'**adempimento degli obblighi** discendenti dall'ordinamento europeo.

La nuova legge persegue cinque principali obiettivi:

- 1) il rafforzamento del **raccordo tra Parlamento e Governo nella formazione della normativa e delle politiche dell'Unione**, assicurando che anche l'esercizio nuovi poteri di intervento diretto nel processo decisionale europeo attribuiti alle Camere dal Trattato di Lisbona siano esercitati in coerenza con la posizione dell'Italia. Si tratta della stessa logica sottesa ai due pareri della Giunta del Regolamento, del 6 ottobre 2011 e del ed il 14 luglio 2010, relativi alle procedure di collegamento con l'UE;
- 2) l'arricchimento, ai fini del rafforzamento di tale raccordo, dei **flussi informativi dal Governo al Parlamento**, che consentono alle Camere di avvalersi pienamente e tempestivamente degli strumenti dell'istruttoria legislativa nell'esame dei progetti di atti o di altri documenti dell'UE, esaltando la qualità e l'efficacia dell'intervento parlamentare;
- 3) il consolidamento del raccordo delle Camere - oltre che con il Governo – anche con gli altri attori istituzionali che concorrono alla definizione e alla difesa della posizione italiana nel processo decisionale, segnatamente le **regioni e le assemblee regionali**;
- 4) il rafforzamento delle strutture del Governo incaricate del **coordinamento degli affari dell'UE**;
- 5) il riassetto degli strumenti per l'attuazione del diritto dell'UE nell'ordinamento nazionale e per la gestione delle procedure di **pre-contenzioso o contenzioso**, in considerazione sia del dettato dell'art. 117 della Costituzione sia della previsione, introdotta dal Trattato di Lisbona, di procedure più rigorose e rapide per la condanna degli Stati membri inadempienti al pagamento di ammende.

Il raccordo tra Parlamento e Governo

Tra questi obiettivi riveste rilievo centrale nell'impianto della legge il **rafforzamento del raccordo tra Parlamento e Governo**, che intende tenere conto delle profonde mutazioni nell'assetto delle competenze decisionali e nel funzionamento delle procedure legislative che sono state richiamate in questo Rapporto ed in quello relativo al 2012.

A questo scopo, si confermano e rafforzano, per un verso, gli obblighi di informazione del Governo in merito ai lavori del Consiglio europeo e del Consiglio nonché, in via più generale, in merito alle relazioni con le istituzioni dell'Unione europea. In questo quadro, l'elemento di maggiore novità è costituito dalla trasmissione alle Camere di note e relazioni predisposti dalla Rappresentanza permanente presso l'Unione, indispensabile per tenere conto del reale andamento dei negoziati a livello europeo, che si svolgono in buona parte nei triloghi.

Per altro verso, si arricchiscono i contenuti delle note con cui il Governo deve accompagnare la trasmissione alle Camere dei progetti normativi e dei documenti dell'Unione, al fine di consentire una più accurata individuazione e selezione delle iniziative di maggiore rilevanza meritevoli di esame parlamentare e di avviare una più articolata istruttoria presso i competenti organi parlamentari.

Il coordinamento degli adempimenti connessi agli obblighi informativi di cui all'art. 4 (e più in generale all'intera legge) viene demandato dal richiamato comma 5 dell'art. 4 al Presidente del Consiglio o al Ministro degli affari europei. Si intende in tal modo garantire, a fronte di disposizioni volte a rafforzare il raccordo tra i singoli Ministri e amministrazioni competenti, cui vengono demandati obblighi specifici, un indirizzo e un controllo unitario a garanzia dell'effettiva e tempestiva attuazione delle previsioni della legge.

Riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio

L'art. 4, comma 1, disciplina l'obbligo del Governo di riferire alle Camere prima e dopo le riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio, riproducendo il comma 5 dell'art. 3 della legge 11.

Il primo periodo del comma 1 ribadisce l'obbligo del Governo di illustrare alle Camere, prima dello svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo, la posizione che intende assumere, la quale tiene conto degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati. Il secondo periodo stabilisce che il Governo, su loro richiesta, riferisce ai competenti organi parlamentari prima delle riunioni del Consiglio. Il terzo periodo prevede, infine, che il Governo informa i competenti organi parlamentari sulle risultanze delle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio, entro quindici giorni dallo svolgimento delle stesse.

In relazione alle previsioni in esame si è delineato nella prassi, sin dall'entrata in vigore della legge 11 del 2005, un forte disallineamento tra le riunioni del Consiglio europeo e a quelle del Consiglio.

Nell'ultima parte della XVI legislatura e nella legislatura in corso si è consolidato quale strumento per l'attuazione del primo periodo del comma 1 dell'articolo 4, lo svolgimento, prima del Consiglio europeo, di comunicazioni del Presidente del Consiglio (dal 2005 al 2011 si svolgevano prevalentemente comunicazioni del Ministro degli esteri presso le Commissioni riunite esteri e politiche dell'Unione europea, e in alcuni casi altre commissioni competenti in base ai temi all'ordine del giorno di Camera e Senato), concluse con l'approvazione di risoluzioni.

Sugli esiti del Consiglio europeo il Governo riferisce di norma mediante comunicazioni del Ministro degli affari europei presso le Commissioni riunite esteri e politiche dell'Unione europea di Camera e Senato.

Sembra pertanto essersi consolidato un raccordo sistematico tra Parlamento e Governo in relazione alle riunioni del Consiglio europeo, che può essere ricondotto in buona misura a tre fattori:

- la crescita del ruolo di iniziativa strategica, programmazione e indirizzo politico di tale ultima Istituzione, che si è accentuato ulteriormente per effetto della crisi economica e finanziaria, come sottolineato nel rapporto 2012;
- il conseguente forte interesse delle forze politiche a svolgere dibattiti orientativi prima delle riunioni del Consiglio europeo, al fine di contribuire alle grandi scelte dell'Unione;
- la espressa previsione dell'obbligo del Governo di riferire alle Camere prima del Consiglio europeo senza necessità di una formale richiesta degli organi competenti.

Solo in via episodica, invece, si sono svolte audizioni di rappresentanti del Governo (o sono state trasmesse formalmente informazioni) prima e dopo le riunioni del Consiglio. *Non si è pertanto instaurata quella interlocuzione regolare tra i Ministri di settore, che partecipano a ciascuna formazione del Consiglio, e le commissioni parlamentari competenti che costituisce in molti altri Paesi membri la pietra angolare delle funzioni di indirizzo e controllo parlamentare in materia europea.*

Alla scarsa applicazione del meccanismo ha certamente concorso la sua attivazione su richiesta delle commissioni parlamentari competenti, che è stata formulata in un numero limitato di casi. Le commissioni hanno manifestato, in misura crescente e sinora con scarso successo, l'interesse ad una interlocuzione con i Ministri di riferimento in merito a specifici progetti di atti dell'Unione piuttosto che in relazione alle sessioni del Consiglio. Ciò anche in considerazione del fatto che il negoziato sui progetti di atti normativi si svolge in buona misura attraverso i comitati e gruppi di lavoro del Consiglio anziché nelle riunioni formali della medesima Istituzione.

Ne risulta, più in generale, confermato uno degli aspetti di maggiore criticità nella costruzione di un raccordo efficace tra Parlamento e Governo: la presenza occasionale di rappresentanti del Governo alle sedute degli organi parlamentari in cui sono trattati progetti di atti o temi relativi all'Unione.

Trasmissione di progetti e altri documenti dell'UE

L'**art. 6** della legge n. 234 disciplina la trasmissione dal Governo alle Camere di atti, progetti di atti e documenti dell'Unione, estendendo e precisando, rispetto al dettato della legge 11, gli obblighi informativi del Governo connessi agli atti oggetto della trasmissione.

L'ambito dell'obbligo di trasmissione, ai sensi del comma 1 dell'**art. 6** rimane formalmente immutato rispetto alla legge n. 11 del 2005, comprendendo i progetti di atti dell'Unione, gli atti preordinati alla loro formazione e le rispettive modificazioni.

Al fine di meglio definire e precisare le modalità e i contenuti della trasmissione degli atti e dei progetti di atti UE previsti dalla legge 11 del 2005 nel gennaio 2008 è stato stipulato **un accordo interistituzionale** tra i Presidenti di Camera e Senato e il Presidente del Consiglio. L'accordo ha individuato le tipologie di documenti oggetto di formale trasmissione, fermo restando l'accesso delle amministrazioni parlamentari alla banca dati contenente il complesso dei documenti trasmessi dal Consiglio agli Stati membri.

L'informazione "qualificata"

Il **comma 4 dell'art. 6** pone in capo al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per gli affari europei il compito di fornire alle Camere un'informazione "qualificata e tempestiva" sui progetti di atti legislativi dell'Unione europea, curandone il costante e tempestivo aggiornamento, anche in relazione agli sviluppi del processo decisionale.

L'obbligo era nella sostanza già previsto (in capo al Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio) **dall'art. 3, comma 3, della legge n. 11** che, tuttavia, anche in ragione della genericità della previsione, non ha ricevuto applicazione. Analoga sorte avevano subito anche altre disposizioni del medesimo art. 3 che imponevano al Governo di fornire alle

Camere, dopo la trasmissione dei progetti di atti, elementi di conoscenza e valutazione qualificati: il comma 4 che demandava al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per le politiche comunitarie il compito di informare tempestivamente i competenti organi parlamentari sulle proposte e sulle materie inserite all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio e il comma 7, secondo periodo, in base al quale gli organi parlamentari competenti potevano richiedere al Governo una relazione tecnica che desse conto dello stato dei negoziati, delle eventuali osservazioni espresse da soggetti già consultati nonché dell'impatto sull'ordinamento, sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese.

A fronte dell'assenza di informazione "qualificata" sui progetti legislativi, il Legislatore era intervenuto inserendo nella legge n. 11 del 2005 l'**art 4-quater** che, al fine di un efficace esercizio da parte delle Camere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, stabiliva il Governo, tramite il Ministro per le politiche europee, fornisce, entro tre settimane dall'inizio del suddetto esame, un'adeguata informazione sui contenuti e sui lavori preparatori relativi alle singole proposte, nonché sugli orientamenti che lo stesso Governo avesse assunto o intendesse assumere in merito. L'informazione, curata dall'amministrazione con competenza istituzionale prevalente per materia, poteva essere fornita in forma scritta e doveva, in particolare, avere ad oggetto: una valutazione complessiva del progetto con l'evidenziazione dei punti ritenuti conformi all'interesse nazionale e dei punti per i quali si ritengano necessarie o opportune modifiche; l'impatto sull'ordinamento interno, anche in riferimento alle realtà regionali e territoriali; una tavola di concordanza tra la proposta di atto legislativo dell'Unione europea e le corrispondenti disposizioni del diritto interno.

In attuazione dell'art. 4-quater il Governo ha trasmesso alle Camere, in relazione a numerosi progetti di atti esaminati ai fini della verifica di sussidiarietà, note relative ai primi due profili sopra richiamati (non accompagnate tuttavia da tavole di concordanza).

Rispetto alle norme della legge 11, il comma 4 dell'art. 6 della nuova legge attribuisce natura sistematica e carattere generale all'informazione qualificata indicando (*sia pure in modo non tassativo*) le modalità attraverso cui essa deve essere fornita. In particolare si stabilisce:

- 1) l'obbligo del Governo di accompagnare i progetti di atti "di particolare rilevanza" con una nota informativa recante, oltre alla indicazione della data presunta per la loro discussione ed adozione (già prevista dal comma 1 dell'art. 3 della legge 11), una valutazione del progetto stesso, la segnalazione gli eventuali profili di urgenza e, nel caso di trasmissione di più atti, del grado di priorità per la loro trattazione. La nota illustrativa può, in base al comma 3 dell'art. 6, essere chiesta da ciascuna Camera anche in relazione a documenti di natura non normativa trasmessi dal Governo;
- 2) l'obbligo per l'amministrazione con competenza prevalente di elaborare, entro venti giorni dalla trasmissione di un progetto di atto legislativo alle Camere (*senza necessità di una richiesta espressa degli organi parlamentari competenti*), una relazione tecnica, che deve dare conto:
 - del rispetto della correttezza della base giuridica e della conformità del progetto ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità;
 - di una valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali, con l'evidenziazione dei punti ritenuti conformi all'interesse nazionale e dei punti per i quali si ritengono necessarie od opportune modifiche;
 - dell'impatto del progetto, dal punto di vista sia finanziario, sia degli effetti sull'ordinamento nazionale, sulle competenze regionali e delle autonomie locali, sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e sulle attività dei cittadini e delle imprese.

A norma del comma 5 dell'art. 6 la relazione tecnica deve essere accompagnata da una tabella di corrispondenza tra le disposizioni del progetto e le norme nazionali vigenti,

predisposta sulla base di quanto previsto con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che non risulta ancora adottato.

Contributi del Governo alle consultazioni

Il comma 2 dell'art. 6, nel ribadire l'obbligo (previsto dal comma 2 dell'art. 3 della legge 11) di trasmissione alle Camere di documenti di consultazione, quali libri verdi, libri bianchi e comunicazioni, predisposti dalla Commissione europea, impone al Governo, qualora partecipi ad una procedura di consultazione, di darne conto alle Camere inoltrando tempestivamente i commenti inviati alle istituzioni europee.

Trasmissione delle note della Rappresentanza permanente presso l'UE e raccordo informativo e documentale con gli Uffici delle Camere

Il 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 a:

- a) riunioni del Consiglio, riunioni informali a livello ministeriale, riunioni del Comitato dei rappresentanti permanenti, riunioni di comitati e gruppi di lavoro del Consiglio;
- b) riunioni dei triloghi tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione nell'ambito di procedure legislative ;
- c) atti o progetti di atti adottati dalle istituzioni o organi dell'Unione europea;
- d) altre iniziative o questioni relative alle istituzioni o alle politiche dell'Unione europea;
- e) procedure di precontenzioso e contenzioso avviate nei confronti dell'Italia.

Il comma 3 dell'art. 3 prevede l'obbligo del Governo di assicurare l'assistenza documentale e informativa della Rappresentanza

permanente agli uffici della Camera e del Senato presso le istituzioni dell'Unione, secondo modalità stabilite d'intesa tra il Presidente del Consiglio dei ministri e i Presidenti delle Camere.

Informazioni su politica estera e di difesa comune

Il comma 2 dell'art. 4 obbliga il Governo ad informare tempestivamente i competenti organi parlamentari su iniziative o su questioni relative alla politica estera e di difesa comune presentate al Consiglio dell'Unione europea o in corso di esame da parte dello stesso, dando specifico rilievo a quelle aventi implicazioni in materia di difesa.

Consultazione e informazione delle Camere in materia economica e finanziaria

La legge n. 234 reca due specifiche previsioni relative all'informazione e alla consultazione delle Camere da parte del Governo in materia economica e finanziaria che, peraltro, non appaiono coordinate.

La prima, il comma 4 dell'art. 4, prevede l'obbligo del Governo di informare e consultare periodicamente le Camere, nell'ambito delle procedure individuate dalla legge rinforzata di cui al nuovo art. 81, sesto comma, della Costituzione, e dai rispettivi Regolamenti, in merito al coordinamento delle politiche economiche e di bilancio e al funzionamento dei meccanismi di stabilizzazione finanziaria, disposti o perseguiti attraverso atti, i progetti di atti e documenti dell'Unione europea, cooperazioni rafforzate tra Stati membri e accordi e le ipotesi di accordi intergovernativi tra Stati membri dell'Unione europea.

L'articolo 5 disciplina la consultazione delle Camere su accordi in materia finanziaria o monetaria, conclusi anche al di fuori delle disposizioni dei trattati, riproducendo parzialmente il testo dell'art. 5 del ddl comunitaria 2012 che era già stato approvato in prima lettura dalla Camera il 2 ottobre 2012. In particolare, si prevede che il Governo:

- informi tempestivamente le Camere di ogni iniziativa volta alla conclusione di accordi tra gli Stati membri dell'Unione che prevedano l'introduzione o il rafforzamento di regole in materia finanziaria o monetaria o producano conseguenze rilevanti sulla finanza pubblica;
- assicuri che la posizione rappresentata nella negoziazione degli accordi in questione tenga conto degli atti di indirizzo parlamentari e, nel caso in cui non abbia potuto conformarsi riferisca tempestivamente alle Camere, fornendo le appropriate motivazioni della posizione assunta.

Riserva di esame parlamentare

L'art. 10 disciplina la riserva di esame parlamentare, introducendo alcune significative innovazioni rispetto all'art. 4 della legge 11 del 2005.

La prima attiene ai presupposti e alle modalità per all'attivazione della riserva: si prevede, infatti, che essa non sia apposta dal Governo automaticamente all'avvio dell'esame parlamentare di un progetto di atto dell'Unione, come stabiliva l'art. 4, comma 1, della legge 11, ma su richiesta delle Camere.

La seconda concerne il termine di durata della riserva, che viene aumentato da 20 a 30 giorni, a decorrere dalla data della comunicazione del Governo alle Camere dell'avvenuta apposizione della riserva stessa.

Per risolvere tale incertezza, il più volte citato parere della Giunta per il regolamento della Camera del 6 ottobre 2009 ha stabilito che, su richiesta della competente commissione di settore, il Presidente della Camera comunichi al Governo l'avvenuto inizio dell'esame parlamentare di un atto ai fini dell'apposizione della riserva di esame parlamentare³⁸⁶. Il parere della Giunta è stato

³⁸⁶ Il parere ha precisato che, affinché l'esame possa considerarsi iniziato, ai fini della comunicazione al Governo, non è sufficiente la mera iscrizione all'ordine del giorno della Commissione competente, ma occorre l'effettivo avvio della discussione. Il parere prevede conseguentemente che la commissione competente

inizialmente interpretato, in coerenza con il dettato dell'art. 4 della legge 11, nel senso che la richiesta della Commissione competente al Presidente della Camera fosse operata sistematicamente all'atto dell'avvio dell'esame di un progetto legislativo dell'Unione art. 127 del Regolamento.

Tuttavia, alle numerose notifiche operate in conformità al parere della Giunta con lettera del Presidente della Camera al Presidente del Consiglio ha fatto seguito in rari casi la comunicazione dell'effettiva opposizione della riserva da parte del Governo, presumibilmente per il mancato inoltro della richiesta della Camera al Ministro competente.

Le procedure di revisione semplificata e le decisioni la cui entrata in vigore è subordinata alla previa approvazione degli Stati membri

L'art. 11 disciplina, secondo la rubrica, le prerogative delle Camere in relazione alle procedure semplificate di modifica dei Trattati ma concerne, in realtà, anche altre decisioni dell'Unione la cui entrata in vigore è subordinata alla previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.

Per quanto attiene alle procedure di revisione semplificata, il comma 1 obbliga il Governo ad informare tempestivamente le Camere sulle iniziative assunte dalle competenti istituzioni dell'Unione europea nell'ambito:

- della procedura di revisione semplificata del TFUE di cui all'art. 48, paragrafi 6 del TUE;
- della clausola passerella generale di cui al paragrafo 7 del medesimo art. 48;
- della decisione per il passaggio ad una difesa comune di cui all'art. 42, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea;

(la quale in base all'art. 127 del Regolamento dispone di trenta giorni per concludere l'esame del progetto di atto), in caso di opposizione della riserva tenga conto del termine di venti giorni, decorso il quale il Governo può procedere anche in mancanza della pronuncia parlamentare.

- a) delle altre procedure di modifica semplificata di norme dei Trattati previste dal medesimo TUE o dal TFUE.³⁸⁷

Il medesimo comma 1 dell'art. 11 stabilisce che il Governo fornisce alle Camere contestualmente (alla predetta informazione) gli elementi utili ai fini dell'esercizio dei poteri di cui all'art. 11 in esame. La disposizione sembra riferirsi sia all'esercizio delle prerogative attribuite dai Trattati direttamente in capo ai parlamenti nazionali, ai sensi degli articoli 48, paragrafo 7, del TUE e 81, paragrafo 3, del TFUE sia ai casi in cui è richiesta una deliberazione

³⁸⁷ Si tratta, in particolare, delle procedure previste dalle seguenti disposizioni dei Trattati:

- a) l'art. 31, par. 3, del TUE in base al quale il Consiglio europeo può adottare all'unanimità una decisione che preveda che la deliberazione del Consiglio a maggioranza qualificata anziché all'unanimità su questioni concernenti e la politica estera e di sicurezza comune;
- b) l'art. 81, par. 3, del TFUE, relativo agli aspetti del diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali;
- c) l'art. 86.4 del TFUE, in base al quale Consiglio europeo (deliberando all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo e previa consultazione della Commissione può estendere le attribuzioni della Procura europea alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale, modificando il paragrafo 1 del medesimo art. 86;
- d) l'art. 153, par 2, del TFUE che consente il passaggio alla procedura legislativa ordinaria per l'adozione di misure in materia di sicurezza e protezione sociale dei lavoratori, rappresentanza e difesa collettiva degli interessi di lavoratori e datori di lavoro, condizioni di impiego di lavoratori legali di paesi terzi;
- e) l'art. 192, par. 2, secondo comma, del TFUE che prevede una analoga passerella relativamente alle disposizioni nel settore della politica ambientale aventi natura fiscale o aventi incidenza sull'assetto territoriale, sulla gestione delle risorse idriche, sulla destinazione dei suoli ovvero aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo;
- f) l'art. 312 del TFUE che consente al Consiglio europeo, all'unanimità, di autorizzare il Consiglio ad adottare a maggioranza qualificata, anziché all'unanimità, il regolamento che fissa il quadro finanziario pluriennale;
- g) l'art. 333 del TFUE, in base al quale, qualora una disposizione dei trattati che può essere applicata nel quadro di una cooperazione rafforzata preveda che il Consiglio adotti atti secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio stesso, deliberando all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo, può adottare una decisione che prevede che esso delibererà secondo la procedura legislativa ordinaria.

delle Camere per l'approvazione delle altre decisioni indicate nei commi successivi dell'art. 11 in commento.

Il comma 7 dell'art. 11 in esame impone, infine, al Governo di informare tempestivamente le Camere sullo stato di approvazione delle decisioni sopra richiamate da parte dell'Unione.

[Clausole passerella generale e speciale in materia di diritto di famiglia](#)

Il comma 5 dell'art. 11 ribadisce - in relazione al diritto di opposizione alle clausole passerella generale e speciale in materia di diritto di famiglia – attribuito a ciascun parlamento nazionale e non alla singola camera - che la deliberazione delle Camere è resa entro il termine di sei mesi dalla trasmissione dell'atto suscettibile di opposizione alle Camere da parte delle competenti istituzioni dell'Unione. In caso di deliberazione negativa di entrambe le Camere, esse ne danno immediata comunicazione a tali istituzioni, informando contestualmente il Governo.

La clausola passerella generale, di cui al paragrafo 7 dell'art. 48 del TUE, consente al Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, di estendere la procedura legislativa ordinaria ed il voto a maggioranza qualificata ai settori cui si applicano procedure legislative speciali o il voto all'unanimità. Il medesimo comma 7 stabilisce peraltro che ogni iniziativa del Consiglio europeo al riguardo sia trasmessa ai Parlamenti nazionali; in caso di opposizione di un Parlamento nazionale, notificata entro sei mesi dalla data di trasmissione, la decisione non è adottata.

Un analogo diritto di opposizione è previsto dall'art. 81, paragrafo 3, del TFUE, in merito a proposte della Commissione intese all'adozione da parte del Consiglio (all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo) di una decisione che determina gli aspetti del diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali che possono formare oggetto di atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria (anziché di atti adottati dal Consiglio secondo una procedura legislativa speciale all'unanimità).

Se un Parlamento nazionale comunica la sua opposizione entro sei mesi dalla data di tale informazione, la decisione non è adottata.

La disposizione demanda all'autonomia delle Camere la definizione di eventuali intese per la definizione delle modalità di attivazione del diritto di opposizione, tenuto conto della **natura bicamerale** di tale prerogativa.

[Altre decisioni la cui entrata in vigore è subordinata alla previa approvazione degli Stati membri](#)

Il comma 3 dell'art. 11 stabilisce che nei casi in cui l'entrata in vigore di una decisione del Consiglio europeo o del Consiglio è subordinata dal TUE o dal TFUE alla previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali, il Governo trasmette la decisione alle Camere ai fini delle opportune deliberazioni. La decisione si considera approvata in caso di deliberazione positiva di entrambe le Camere. Il Governo ne informa immediatamente il Consiglio europeo o il Consiglio.

La norma ha carattere residuale rispetto alle fattispecie per le quali l'art. 11 stabilisce l'approvazione con legge (revisione semplificata dei trattati, difesa comune, decisione sulle risorse proprie), e si riferisce, pertanto, alle seguenti previsioni dei Trattati:

- l'art. 25, par 2, del TFUE, il quale stabilisce che il Consiglio all'unanimità e con l'approvazione del PE può adottare disposizioni intese a completare i diritti in cui si sostanzia la cittadinanza europea;
- l'art. 218, par 8, concernente la decisione sulla conclusione dell'accordo per l'adesione dell'Unione alla CEDU, adottata dal Consiglio all'unanimità;
- l'art. 223, relativo alla procedura uniforme per l'elezione dei membri del Parlamento europeo, adottata dal Consiglio all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo;
- l'art. 262 del TFUE, in base al quale il Consiglio può adottare disposizioni volte ad attribuire alla Corte la competenza a

pronunciarsi su controversie connesse all'applicazione di atti che creano titoli europei di proprietà intellettuale.

Freno d'emergenza

L'art. 12 concerne l'attivazione, su impulso delle Camere, del c.d. "freno di emergenza" con la quale uno Stato membro, nei casi espressamente indicati dal Trattato, può chiedere in seno al Consiglio che una decisione di particolare rilevanza per gli interessi e l'ordinamento nazionale sia rimessa al Consiglio europeo affinché definisca una soluzione consensuale.

Il comma 1 concerne i tre casi in cui il freno di emergenza può essere attivato in base a disposizioni del TFUE, determinando la sospensione dell'esame di proposte legislative secondo la procedura legislativa:

- 1) l'art. 48, secondo comma, del TFUE in base al quale uno Stato, qualora ritenga che una proposta in materia di libera circolazione dei lavoratori incida su aspetti fondamentali del suo sistema di sicurezza sociale o ne alteri l'equilibrio finanziario, può chiedere che la proposta stessa sia sottoposta al Consiglio europeo. La procedura legislativa è sospesa; entro quattro mesi il Consiglio europeo può rinviare la proposta al Consiglio dell'UE (nel qual caso la procedura legislativa riprende) o chiedere che venga presentata una nuova proposta (in questo caso l'atto inizialmente proposto si considera non adottato);
- 2) l'art. 82, par. 3, del TFUE che consente ad uno Stato membro, ove ritenga che le proposte di direttiva per facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia e giudiziaria nelle materie penali aventi dimensione transnazionale (presentate ai sensi del par. 2 del medesimo art.) incidano su aspetti fondamentali del proprio ordinamento giuridico penale, di chiedere che il Consiglio europeo sia investito della questione. Anche in questo caso la procedura legislativa ordinaria è

sospesa; entro i quattro mesi successivi, previa discussione e in caso di consenso, il Consiglio europeo, rinvia il progetto al Consiglio, ponendo fine alla sospensione;

- 3) l'art. 83, par. 3, del TFUE, che prevede un meccanismo analogo in relazione alle proposte di direttiva recanti norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni.

In relazione ai tre casi sopra indicati il comma 1 dell'art. 12 stabilisce che colui che rappresenta l'Italia nel Consiglio è tenuto a chiedere che la proposta legislativa sia sottoposta al Consiglio europeo, attivando il "freno d'emergenza", ove entrambe le Camere adottino un atto di indirizzo in tal senso.

Il comma 2 dell'art. 12 si riferisce invece all'art. 31, par. 3, del TUE, in base al quale nei casi, indicati dal medesimo paragrafo, in cui il Consiglio delibera a maggioranza qualificata su questioni di politica estera e sicurezza comune, uno Stato membro può dichiarare che "per specificati e vitali motivi di politica nazionale" intende opporsi all'adozione della decisione. In tal caso non si procede alla votazione e l'Alto rappresentante cerca, in stretta collaborazione con lo stato interessato, una soluzione accettabile per quest'ultimo. In mancanza di risultato, il Consiglio, a maggioranza qualificata, può chiedere che la questione sia rimessa al Consiglio europeo in vista di una decisione all'unanimità.

Con riferimento a tale meccanismo, il comma 2 dell'art. 12 in esame stabilisce che colui che rappresenta l'Italia nel Consiglio è tenuto ad opporsi ad una decisione per specificati e vitali motivi di politica nazionale **se entrambe le Camere adottino un atto di indirizzo in tal senso; si ribadisce espressamente, che, in mancanza della predetta deliberazione**, restano ferme le ordinarie procedure (di cui al medesimo art. 31, par. 3), volte a richiedere che le proposte in tali materie siano sottoposte al Consiglio europeo.

Informazione e controllo parlamentare sulle procedure giurisdizionali e di precontenzioso

Gli articoli 14 e 15 della legge 234 disciplinano l'informazione e al controllo del Parlamento sulle procedure giurisdizionali e precontenzioso relative all'Italia.

Mentre l'art. 14, che attiene essenzialmente all'informazione periodica del Governo al Parlamento su procedure giurisdizionali e di precontenzioso riguardanti l'Italia, riproduce in buona parte l'art. 15-*bis* della legge 11 del 2005, l'art. 15 presenta un contenuto fortemente innovativo, introducendo disposizioni volte ad assicurare un controllo sistematico delle Camere in merito all'avvio e allo svolgimento di ciascuna procedura di infrazione. A questo scopo si stabiliscono obblighi informativi del Governo verso le Camere articolati in tre fasi:

- 1) la comunicazione alle Camere, da parte del Presidente del Consiglio o del Ministro per gli affari europei, contestualmente alla ricezione della relativa notifica della Commissione europea, delle decisioni concernenti l'avvio di una procedura d'infrazione, di cui agli articoli 258 e 260 del TFUE. Della comunicazione viene informato il Ministro con competenza prevalente, nonché ogni altro soggetto pubblico il cui comportamento sia messo in causa dal ricorso o dalla procedura d'infrazione (comma 1);
- 2) la trasmissione alle Camere da parte del Ministro con competenza prevalente, entro venti giorni dalla comunicazione in questione, di una relazione che illustra le ragioni che hanno determinato l'inadempimento o la violazione contestati con la procedura d'infrazione, indicando altresì le attività svolte e le azioni che si intende assumere ai fini della positiva soluzione della procedura stessa. Si ribadisce che le Camere possono assumere al riguardo tutte le opportune deliberazioni in conformità ai rispettivi Regolamenti (comma 2);
- 3) l'obbligo per il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari europei di informare senza ritardo le

Camere e la Corte dei conti di ogni sviluppo significativo relativo a procedure d'infrazione basate sull'art. 260 del TFUE (comma 3).

Il comma 4 prevede, analogamente al comma 5 dell'art. 14, che il Governo possa raccomandare l'uso riservato delle informazioni e dei documenti trasmessi.

Informazione delle Camere sulla nomina di membri italiani di istituzioni ed organi dell'Unione europea

L'art. 17 introduce una specifica disciplina per l'informazione delle Camere in merito alla nomina dei membri italiani delle Istituzioni (e degli organi) dell'Unione europea (applicabile, in base al comma 4 del medesimo art. anche in caso di conferma nell'incarico).

A questo scopo, si prevede che, all'atto della proposta o della designazione da parte del Governo dei membri italiani della Commissione europea, della Corte di giustizia, della Corte dei conti europea, del Comitato economico e sociale europeo, del Comitato delle regioni, del Consiglio di amministrazione della Banca europea per gli investimenti e delle Agenzie dell'Unione, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari europei ne informa le Camere.

L'informativa deve dare conto in particolare della procedura seguita per addivenire alla proposta o alla designazione, delle motivazioni della scelta, del *curriculum vitae* delle persone proposte o designate, con l'indicazione degli eventuali incarichi dalle stesse svolti o in corso di svolgimento.

Il comma 3 ribadisce che le competenti Commissioni parlamentari possono chiedere l'audizione delle persone designate o proposte dopo l'effettiva assunzione delle funzioni.

Ricorso delle Camere per violazione del principio di sussidiarietà

Il comma 3 dell'art. 42 prevede che il Governo presenta senza ritardo alla Corte di giustizia dell'Unione europea i ricorsi deliberati

dal Senato della Repubblica o dalla Camera dei deputati avverso un atto legislativo dell'Unione europea per **violazione del principio di sussidiarietà**, conformemente all'articolo 8 del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona. La Camera che ha deliberato il ricorso sta in giudizio per mezzo di chi ne ha la rappresentanza.

Raccordo delle Camere con le assemblee regionali

Il comma 3 dell'art. 8, richiamando la previsione di cui all'art. 6, primo paragrafo, del Protocollo n. 2, ribadisce che le Camere possono consultare, secondo le modalità previste nei rispettivi Regolamenti, i consigli e le assemblee delle regioni e delle province autonome. La previsione si riconnette a quella di cui all'art. 25 della legge che riafferma la partecipazione delle Assemblee regionali al meccanismo di allerta precoce, mediante la trasmissione alle Camere delle loro osservazioni in tempo utile per l'esame parlamentare, dandone contestuale comunicazione alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome.

Il comma 2 dell'art. 9 prevede inoltre che i “documenti” inviati dalle Camere alle Istituzioni dell'Unione nell'ambito del dialogo politico con le Istituzioni dell'UE tengono conto di eventuali osservazioni e proposte formulate dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dell'art. 24, comma 3, e dalle assemblee e dai consigli regionali e delle province autonome ai sensi dell'art. 25 della legge n. 234”.

La disposizione non appare appropriata (come il contenuto dell'intero art. 9) riferendosi ad un meccanismo, quale il dialogo politico, privo di base giuridica ed introdotto e regolato in via di prassi dalle Istituzioni dell'UE e dai singoli parlamenti nazionali. Il comma 2 dell'art. 9, analogamente al comma 3 dell'art. 8, sembra pertanto avere una funzione meramente programmatica: incentivare gli organi parlamentari a dare conto, in modo sistematico, alle osservazioni trasmessi in misura crescente soprattutto dalle assemblee regionali alle Camere e non sempre tenuti espressamente in considerazione.

Legge di delegazione europea e legge europea

L'articolo 29 della nuova legge prevede, in sostituzione dell'attuale legge comunitaria annuale, due distinti provvedimenti per l'attuazione periodica del diritto europeo nell'ordinamento nazionale: la **legge di delegazione europea**, da presentare alle Camere entro il 28 febbraio, e la **legge europea**, per la quale non viene stabilito un termine specifico di presentazione, essendo la relativa presentazione eventuale e non necessaria.

Si prevede, inoltre, la possibilità per il Governo, nel caso in cui insorgessero nuove esigenze di adempimento, di presentare entro il 31 luglio di ciascun anno un ulteriore disegno di legge di delegazione europea relativo al secondo semestre dell'anno stesso.

Per quanto riguarda i contenuti, in base all'art. 30, la legge di delegazione europea reca esclusivamente le disposizioni di delega necessarie per il recepimento delle direttive dell'UE, l'attuazione di altri atti dell'UE o la modifica o abrogazione di disposizioni vigenti limitatamente a quanto necessario per garantire la conformità dell'ordinamento ai pareri motivati o alle sentenze di condanna della Corte di giustizia. La legge europea contiene, invece, le disposizioni modificative o abrogative di norme interne oggetto di procedure di infrazione o di sentenze della Corte di giustizia, quelle necessarie per dare attuazione agli atti dell'Unione europea ed ai Trattati internazionali conclusi dall'UE e quelle emanate nell'ambito del potere sostitutivo.

L'art. 38 della legge ribadisce infine che, in casi di particolare importanza politica, economica e sociale, tenuto conto anche di eventuali atti parlamentari di indirizzo, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari europei, di concerto con il Ministro degli affari esteri e con gli altri Ministri interessati, presenta alle Camere un apposito disegno di legge recante le disposizioni occorrenti per dare attuazione o assicurare l'applicazione di un atto normativo emanato dagli organi dell'Unione europea riguardante le materie di competenza legislativa statale.

I disegni di legge in questione non possono contenere disposizioni di delegazione legislativa, né altre disposizioni, anche omogenee per materia, che non siano in diretta correlazione con l'attuazione o l'applicazione dell'atto normativo in recepimento, salvo che la natura o la complessità della normativa le rendano indispensabili.

La **legge di delegazione europea** per il 2013 (L. 6 agosto 2013, n. 96) e la **legge europea per il 2013** (L. 6 agosto 2013, n. 97) sono state approvate in via definitiva dalla Camera il 31 luglio 2013, in seconda lettura, dopo un *iter* particolarmente rapido.

[Informazione alle Camere sul recepimento delle direttive da parte delle regioni](#)

Il comma 5 dell'art. 40 stabilisce che il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari europei ogni sei mesi informa le Camere sullo stato di recepimento delle direttive europee da parte delle regioni e delle province autonome nelle materie di loro competenza, secondo modalità di individuazione di tali direttive da definire con accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

CAPITOLO VI

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

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

Premessa

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 2012 forniscono un aggiornamento dei dati riportati nella Parte III delle precedenti edizioni del "Rapporto sullo stato della legislazione".

I dati relativi alla produzione legislativa registrata nel 2012 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 2012 nei quattro paesi presi in esame hanno registrato un sostanziale decremento per ciò che riguarda Francia e Spagna (quest'ultima in particolare ha evidenziato una diminuzione del 50% di leggi approvate), una riduzione di minore entità per la Germania, mentre il Regno Unito si attesta esattamente sul dato dello scorso anno.

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

Paese	Leggi approvate nel 2012	Leggi approvate nel 2011
Francia	82	111
Germania	128	153
Regno Unito	25	25
Spagna	25	50

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 2012, 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 (*)	
	2012	2011	2012	2011	2012	2011
Francia	73%	79%	27%	21%	-	-
Germania (**)	78,5%	81,2%	19%	16,1%	2,5%	2,7%
Regno Unito	82,6%	84%	17,4%	16%	-	-
Spagna (***)	100%	85%	0%	13,5%	0%	1,5%

(*) 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 2012 in ciascuno dei paesi considerati sono i seguenti³⁸⁸:

	Francia		Germania		Regno Unito		Spagna	
	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011
Istituzionali	13%	22%	17,2%	22%	40%	60%	25%	30%
Settoriali	30%	37%	9,4%	6%	45%	23%	33%	34%
Intersettoriali	11%	6%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Microsettoriali	43%	31%	25%	28%	15%	14%	33%	22%
Manutenzione Normativa	3%	4%	48,4%	44%	0%	3%	8%	14%

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 2012 da parte dei vari Parlamenti nazionali sono quelli relativi alle **istituzioni**, alla **giustizia**, alla **difesa e sicurezza** nazionali, alle **politiche del lavoro e della sicurezza sociale**, all'**economia e finanza pubblica**. La produzione legislativa ha tuttavia interessato, in modo significativo, anche altri ambiti, quali l'**ambiente**, i **trasporti** e la **sanità**. La presente nota non considera, invece, i provvedimenti, pur rilevanti, che hanno caratterizzato l'intervento

³⁸⁸ 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).

del legislatore di un singolo paese (ad esempio, le leggi tedesche sulla **tutela dei consumatori** e i provvedimenti spagnoli nei settori del **commercio** e della **radiotelevisione**), per i quali si rimanda ai paragrafi relativi ai singoli paesi.

1. Istituzioni, pubblica amministrazione e territorio

In **Francia** il legislatore ha approvato diverse leggi volte a migliorare e consentire l'applicazione concreta di importanti riforme varate negli anni precedenti, ponendo particolare attenzione alla limitazione dei costi di attuazione per perseguire l'esigenza primaria di risanamento dei conti pubblici. Si segnalano tra queste la legge organica che ha previsto la **riduzione dei rimborsi per le elezioni presidenziali**, due provvedimenti normativi in tema di collettività territoriali che discendono dalla riforma del 2010, una legge in materia di **semplificazione del diritto e delle procedure amministrative**, che, tra le varie misure, ha recepito la direttiva UE sul ritardo nei pagamenti nelle transazioni commerciali tra privati, e infine una legge volta a contrastare la **precarietà dei lavoratori della funzione pubblica**.

Sul versante del **territorio** va segnalata la legge “**contro il carovita nell'Oltremare**”, che ha previsto un rafforzamento dei poteri dello Stato, delle collettività territoriali d'Oltremare e dell'Autorità per la concorrenza, in materia di regolamentazione dei prezzi e di organizzazione dei mercati, dal momento che, secondo stime governative, nei territori d'Oltremare i prodotti di consumo corrente si sono rivelati in media più cari del 30-50% rispetto al territorio della Francia metropolitana (l'area comprendente i territori francesi del continente europeo), a fronte di un reddito medio familiare inferiore del 35% rispetto a quell'area.

In **Germania** va segnalata in primo luogo la legge di **modifica dell'art. 93 della Legge fondamentale**, che disciplina le competenze della Corte costituzionale federale. L'emendamento approvato estende la giurisdizione costituzionale ai ricorsi presentati

dalle associazioni che non abbiano ottenuto il riconoscimento di “partito” per partecipare alle elezioni per il rinnovo del *Bundestag*.

La conseguente attuazione della nuova disposizione costituzionale è avvenuta con l'approvazione della “Legge per il miglioramento della tutela giuridica in materia elettorale”, che ha apportato le necessarie modifiche alla legge elettorale federale, alla legge sulla verifica delle elezioni e, in particolare, alla legge che disciplina il funzionamento della Corte costituzionale federale.

Sempre in **materia elettorale** si segnala, inoltre, l'approvazione della “ventesima legge di modifica della legge elettorale federale”, che, nel ridefinire il numero dei collegi elettorali, ne assegna uno in più al *Land* dell'Assia e, conseguentemente, uno in meno a quello del Meclemburgo-Pomerania. La nuova ripartizione si è resa necessaria a seguito degli ultimi sviluppi demografici rilevati alla fine del 2010 e nel primo semestre del 2011.

In esecuzione del Regolamento comunitario 211/2011, che **attribuisce ai cittadini europei una sorta di iniziativa legislativa** dando loro la possibilità di presentare proposte alla Commissione europea per l'adozione di atti giuridici comunitari (purché sostenute da almeno un milione di firmatari appartenenti ad almeno un quarto degli Stati membri della UE), una legge del marzo 2012 ha designato l'Ufficio amministrativo federale quale autorità nazionale competente a coordinare l'operazione di verifica delle dichiarazioni di sostegno da parte di cittadini maggiorenni e il rilascio dei certificati ivi previsti che, per l'appunto, attestino il numero di dichiarazioni di sostegno valide.

Nel **Regno Unito** il provvedimento di maggiore rilevanza in ambito istituzionale è senza dubbio rappresentato dallo *Scotland Act 2012*, che ridefinisce l'assetto dell'**autonomia scozzese** a 15 anni di distanza dall'omonima legge del 1998. L'innovazione più significativa introdotta dalla nuova legge del 2012 può cogliersi nelle misure di federalismo fiscale in essa contenute, e, in particolare, nella previsione che rimette alla sfera di autonomia scozzese la determinazione delle aliquote dell'imposta sui redditi. Va peraltro rilevato che lo *Scotland Act 2012* si inquadra in un'articolata vicenda istituzionale, tuttora in svolgimento, che si correla ad imminenti

scelte politiche (*referendum* indetto per il settembre 2014) da cui potrebbe conseguire uno statuto di più accentuata autonomia, se non di formale indipendenza, della Scozia dal Regno Unito.

Restando sul terreno del decentramento amministrativo, e in particolare del **federalismo fiscale**, va poi menzionata la nuova legge sul finanziamento del governo locale che, sulla scia del *Localism Act* approvato l'anno precedente, abilita gli enti locali a trattenere parte delle imposte sulle proprietà immobiliari commerciali ed industriali raccolte nei rispettivi ambiti di competenza territoriale. Sul **versante europeo** è stata data attuazione ad alcune disposizioni contenute nell'*European Union Act 2011*, che aveva rafforzato il ruolo del Parlamento nei casi di modifica dei trattati europei.

Merita, infine, almeno una menzione la battuta d'arresto concernente il **progetto di riforma della Camera Alta**, che prevedeva una sensibile riduzione del numero dei *Lords* e l'origine elettiva della maggior parte di essi (nella misura dell'80%). La rinuncia al progetto, provocata dalle divisioni interne al partito conservatore, ha determinato la reazione del partito liberal-democratico, il quale, ritenendo violato uno dei punti qualificanti del programma di coalizione, si è dal canto suo opposto all'altro progetto che avrebbe dovuto ridurre il numero dei membri della Camera dei Comuni (da 650 a 600) e ridefinire le circoscrizioni elettorali.

In **Spagna** il provvedimento più significativo in materia istituzionale è rappresentato dalla modifica alla legge sul finanziamento dei partiti, che ha aggiornato la disciplina in materia, stabilendo in primo luogo **una riduzione di circa il 20% del finanziamento ai partiti politici**, e in secondo luogo ponendo un divieto ai partiti politici di ricevere donazioni provenienti da organismi o imprese pubbliche (ma anche da imprese private, come quelle che forniscono servizi o svolgono lavori per la pubblica amministrazione). La legge introduce altresì l'obbligo di comunicare

alla Corte dei conti le donazioni sopra i 50.000 euro e quelle di beni immobili.

2. Immigrazione, nazionalità e diritti della persona

In **Francia** il nuovo Governo Ayrault ha promosso l'approvazione di una legge che ha apportato modifiche di un certo rilievo alla disciplina dell'**entrata e del soggiorno degli stranieri** e del relativo diritto d'asilo. Oltre alle regole inerenti i controlli di identità e l'eventuale fermo di uno straniero per l'identificazione e la verifica del possesso del permesso di soggiorno, è stato introdotto un emendamento che mira a garantire condizioni di vita dignitose, in presenza di determinate condizioni, anche alle persona straniere che soggiornano illegalmente sul territorio francese.

In **Germania**, in attuazione della sentenza della Corte di giustizia europea del 16 dicembre 2008 con la quale è stato stabilito che i dati personali relativi a cittadini dell'Unione europea possano essere immagazzinati e utilizzati in un registro centrale solo a determinate condizioni, è stata approvata la "Legge di modifica del **registro centrale degli stranieri**", le cui disposizioni definiscono nel dettaglio tali condizioni. In base al giudizio della Corte europea, i dati sui cittadini comunitari possono essere utilizzati a scopi statistici solo in modo anonimo, mentre non ne è consentito l'uso per la lotta contro la criminalità, in rispetto del divieto di discriminazione in base alla nazionalità sancito dall'art. 18 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Con riguardo ai **diritti della persona**, sono state approvate due importanti leggi in materia di **trapianti**. La prima legge, pur mantenendo il principio della donazione di organi su base volontaria (diversamente da quanto previsto in altri paesi, in cui ciascun individuo è ritenuto donatore a meno che non esprima esplicitamente una volontà contraria), sollecita una decisione da parte dei cittadini con il ricorso ad un'ampia e corretta informazione: ad ogni cittadino maggiorenne sarà inviata regolarmente (ogni due anni circa) una lettera con la quale gli verrà

richiesto di pronunciarsi a favore o contro la donazione dei propri organi dopo la morte. Il secondo provvedimento istituisce la figura di “**incaricato per i trapianti**”, nominato dagli ospedali di espanto degli organi, e rafforza il ruolo di vigilanza della Fondazione tedesca per il trapianto di organi.

Anche il **Regno Unito** ha varato un importante provvedimento sul versante dei **diritti della persona**. Il *Protection of Freedoms Act 2012* ha innovato in modo significativo la disciplina in tema di trattamento di dati biometrici, di sorveglianza elettronica, di **intercettazioni di comunicazioni elettroniche** e di fermo di polizia, introducendo inoltre per la prima volta nell’ordinamento britannico il reato di *stalking*.

3. Diritto penale e giustizia

In **Francia** sul versante del **diritto penale** una delle leggi di maggior rilievo è quella che ha definito gli elementi costitutivi del reato di **molestie sessuali** ed ha rafforzato le misure per combattere il fenomeno della discriminazione nei luoghi di lavoro, anche in ragione dell’identità sessuale della parte lesa. Con l’obiettivo di rendere più efficace la lotta contro la falsificazione di identità, nonché garantire la massima affidabilità ai passaporti e alle carte d’identità, è stata poi approvata una legge sui **documenti di riconoscimento** che ha disegnato un nuovo tipo di documento con un “*chip*” elettronico interno obbligatorio, prevedendo inoltre che nel documento d’identità figurino le informazioni biometriche del titolare, oltre alla sua fotografia e alle sue impronte digitali registrate su supporto elettronico. Infine sono state rafforzate le misure di contrasto al **commercio clandestino delle armi** ed è stata approvata la legge di programmazione per l’**esecuzione delle pene** che ha disposto, tra le varie misure, un aumento degli organici nelle amministrazioni competenti, al fine di garantire una effettiva applicazione, oltre che una maggiore celerità, delle pene comminate.

In **ambito giudiziario** il legislatore ha continuato nel 2012 la sua opera di **semplificazione e modernizzazione della**

organizzazione giudiziaria, modificando alcuni aspetti dello Statuto della magistratura, soprattutto in relazione all'età pensionabile dei magistrati, mentre ha rinviato al 2015 l'entrata in vigore delle norme sulla soppressione della giurisdizione di "prossimità" (quella competente sulle piccole controversie) al fine di consentire una riflessione più approfondita sulla riforma approvata nel 2011.

In **Germania** tra i principali interventi legislativi in materia **penale** si evidenzia la "Legge per rafforzare la **libertà di stampa** nel diritto penale e nel diritto processuale penale". Con una modifica del § 353b del Codice penale (*Strafgesetzbuch - StGB*) è stata abolita per quanti lavorano nel settore dei media l'imputabilità per favoreggiamento nel caso del tradimento di un segreto. Nessun giornalista sarà quindi punibile se pubblica soltanto materiale che gli è stato passato da qualche informatore senza però rivelarne la fonte in modo che, anche agli informatori, venga assicurata una migliore tutela.

Una legge del marzo 2012, approvata all'unanimità dal *Bundestag*, ha istituito il **servizio di assistenza telefonica per la violenza contro le donne**. La nuova iniziativa intende fornire alla donna minacciata e/o vittima di violenze un numero telefonico di primo soccorso cui rivolgersi per trovare protezione, assistenza e consiglio, in modo che possa compiere più agevolmente e rapidamente un primo passo per uscire dalla violenza cui è soggetta o esposta.

Sul versante **giudiziario** si segnala la "Legge che amplia le possibilità di azione della **giurisdizione penale minorile**". Le nuove disposizioni prevedono che il Tribunale per i minorenni, in sintonia con l'intento rieducativo della giustizia penale minorile, possa ordinare anche l'arresto del minore ed infliggere agli adolescenti condannati per omicidio una pena detentiva della durata massima di 15 anni.

Con la "Legge sul miglioramento della **lotta all'estremismo di destra**" sono state poste le basi giuridiche per l'istituzione di una banca dati comune, ad uso delle autorità di polizia e dei servizi di *intelligence* della Federazione e dei *Länder*, che dovrebbe consentire di

intensificare e velocizzare lo scambio di informazioni tra l'Ufficio criminale federale, gli uffici criminali dei *Länder* e i servizi segreti militari, al fine di offrire un più efficace strumento nella lotta contro gli atti di violenza perpetrati dall'estremismo di destra.

Con la modifica della Legge relativa ad ***Eurojust***, l'unità europea di cooperazione giudiziaria permanente, è stata recepita la decisione del Consiglio 2009/426/GAI, volta a rafforzare la rete di cooperazione giudiziaria nella lotta contro le gravi forme di criminalità. Le principali novità riguardano l'introduzione di un servizio permanente di coordinamento presso *Eurojust* e di un sistema di coordinamento a livello nazionale.

Nel **Regno Unito** in materia di **giustizia civile e penale** il Parlamento di Westminster ha modificato la disciplina del **gratuito patrocinio**, rivedendo il regime delle spese legali e processuali e le regole sull'**esecuzione della pena** a seguito di condanna penale, in perfetta sintonia con le misure adottate in parallelo dal legislatore francese. In relazione a quest'ultimo profilo, la legge ha disposto una riformulazione degli istituti al fine di perseguire una più efficace repressione dei reati, una effettiva riabilitazione dei condannati e un contenimento dei fenomeni di recidiva penale.

In **Spagna** è stata varata una riforma nel campo della **mediazione civile e commerciale**, attraverso la trasposizione nel proprio ordinamento delle norme comunitarie in materia (Direttiva 2008/52/UE), partendo dalla considerazione dell'importanza crescente della mediazione quale strumento complementare per l'amministrazione della giustizia, in un'ottica di degiurisdizionalizzazione dei conflitti.

4. Difesa e sicurezza nazionale

In **Francia** il legislatore ha dettato alcune disposizioni in materia di **terrorismo e sicurezza interna** per prorogare, oltre il 2012, le misure di lotta contro il terrorismo varate con la precedente legge del 2006, pur conciliando la lotta al terrorismo con il rispetto delle libertà individuali. Tra le varie disposizioni, la nuova legge consente

l'applicazione incondizionata della legge penale francese anche agli atti di terrorismo commessi al di fuori del territorio nazionale da francesi residenti all'estero.

In **Germania** con la “Legge di accompagnamento della riforma dell'esercito federale” è stato compiuto un ulteriore passo avanti nella **ristrutturazione e riorganizzazione delle forze armate** dopo l'abolizione del servizio militare obbligatorio e la trasformazione della *Bundeswehr* in un esercito su base volontaria.

La **semplificazione dello scambio di informazioni e di intelligence** tra le autorità nazionali competenti è oggetto della legge con la quale è stata data attuazione alla decisione quadro del Consiglio 2006/960/GAI.

Sempre in tema di **sicurezza interna**, e in attuazione della direttiva comunitaria 2008/51/CE, è stato istituito con legge il **registro nazionale delle armi**. Nel pieno rispetto del termine previsto dalla stessa direttiva comunitaria (31 dicembre 2014), il legislatore tedesco ha istituito un archivio computerizzato centralizzato, garantendone il libero accesso alle autorità autorizzate.

5. Economia e finanza pubblica

In **Francia** i provvedimenti in materia di economia e finanza pubblica hanno risentito del mutato assetto politico e sono state messi in atto sulla base delle priorità stabilite dalla nuova maggioranza politica di sinistra, espressa dalle elezioni presidenziali dell'aprile- maggio 2012 e legislative del giugno 2012. Pur nel rispetto degli sforzi di rigore di bilancio e contenimento della spesa pubblica, avviati negli anni passati dal suo predecessore, il Presidente Hollande ha inteso da subito **declinare in modo diverso le politiche economiche per il ritorno al pareggio dei conti pubblici**.

Un primo cambio di passo è stato evidente con l'approvazione della seconda manovra correttiva per il 2012 (la prima del nuovo Esecutivo Hollande), che ha di fatto cancellato alcuni provvedimenti contenuti nella manovra precedente (l'ultima del

Governo Sarkozy). La **prima manovra correttiva**, oltre ad annoverare, tra le disposizioni di maggior rilievo, la riduzione del prelievo fiscale sul lavoro, lo sviluppo dell'apprendistato per l'inserimento professionale dei giovani, un accesso agevolato alla prima casa, una prima disciplina della tassazione delle transazioni finanziarie, un rafforzamento delle sanzioni per gli evasori fiscali, nonché una serie di misure volte a combattere la disoccupazione e a rilanciare la competitività nazionale, aveva infatti stabilito anche un aumento dell'IVA ordinaria dal 19,60 al 21,20%. Con la **seconda manovra correttiva**, il previsto **aumento dell'IVA**, la cui entrata in vigore era prevista per il 1° ottobre 2012, **è stato abrogato**, insieme alla cancellazione di altre misure fiscali adottate dal precedente Governo. Con questa manovra si è deciso, inoltre, di abrogare la riforma "di alleggerimento" dell'*"impôt de solidarité sur la fortune"* (l'imposta patrimoniale prevista dall'ordinamento francese), varata dal Governo Sarkozy nel 2011, e di introdurre una nuova imposta, la *"contribution exceptionnelle sur la fortune"*, una tassa che prevede un contributo eccezionale sul patrimonio. L'ultima manovra correttiva per il 2012 ha, infine, fissato ulteriori misure per il rafforzamento della lotta contro la frode e gli abusi in materia fiscale.

La riforma costituzionale del 2008 aveva disposto l'introduzione in Costituzione di una nuova categoria di atti normativi, le **leggi di programmazione pluriennale delle finanze pubbliche**. Al fine di precisare i contenuti di questa nuova tipologia di provvedimenti e di garantirne la dovuta considerazione nell'elaborazione delle leggi finanziarie annuali, nel dicembre 2012 il Governo ha promosso l'approvazione della legge organica relativa alla programmazione e alla *governance* dei conti pubblici. Le principali innovazioni apportate dalla legge consistono nella determinazione di un obiettivo a medio termine dei conti di tutte le amministrazioni pubbliche, nell'istituzione dell'*Haut Conseil des finances publiques* - organismo indipendente incaricato di esprimere un parere sulle previsioni di crescita del Paese - e infine nella previsione di un meccanismo di "correzione" che il Consiglio superiore delle finanze pubbliche

attiverà con un parere motivato di “allarme”, in caso di scarto rilevante dei conti pubblici rispetto alla traiettoria strategica indicata dalla legge di programmazione.

La **legge di programmazione delle finanze pubbliche per il periodo 2012-2017**, approvata a distanza di due settimane dalla legge organica, ha quindi dato immediata attuazione ad alcune disposizioni di quest'ultima, definendo gli orientamenti pluriennali delle finanze pubbliche francesi per il quinquennio indicato e organizzando il «riassestamento» dei conti pubblici per la durata della legislatura in corso.

Dopo le tre manovre correttive e le due leggi di programmazione delle finanze pubbliche, negli ultimi giorni del 2012 sono state infine approvate la legge finanziaria e la legge di finanziamento per la sicurezza sociale, entrambe per il 2013, che hanno declinato per l'anno di riferimento gli orientamenti finanziari stabiliti dalla legge di programmazione per il quinquennio 2012-2017. In particolare il legislatore, nella **legge finanziaria per il 2013**, ha rivolto la propria attenzione principalmente ai settori dell'istruzione, dell'occupazione (specie quella giovanile), della giustizia e della sicurezza, prevedendo tra l'altro la creazione di nuovi posti di lavoro in ambito scolastico e giudiziario. Con specifico riferimento al tema dell'occupazione, il provvedimento ha poi disposto il finanziamento di una nuova tipologia di contratti, quelli per gli *emplois d'avenir*, istituiti sempre nel 2012 e di cui si dà conto più avanti.

Sul versante delle attività produttive e delle imprese, il nuovo Governo Ayrault si è impegnato a costituire una piattaforma finanziaria per l'**espansione delle imprese**, con particolare riferimento alle microimprese, alle PMI e alle imprese intermedie, attraverso la creazione di una **nuova banca pubblica per gli investimenti**, che avrà lo scopo di favorire l'innovazione, l'espansione e l'internazionalizzazione delle imprese, contribuendo al loro finanziamento attraverso prestiti e fondi propri.

In **Germania** il Parlamento, nel corso del 2012, ha dovuto affrontare una serie di problematiche relative alla grave crisi economica e finanziaria internazionale e della zona euro in particolare.

Con la “Seconda legge di attuazione di un pacchetto di misure per la stabilizzazione del mercato finanziario” è stata decisa la riapertura del **fondo di stabilizzazione finanziaria**, ossia il fondo di salvataggio istituito con la precedente legge del 2008 presso il nuovo istituto di stabilizzazione del mercato finanziario con sede nella *Deutsche Bundesbank*. Il fondo è destinato ad erogare crediti per la ricapitalizzazione di istituti finanziari ed è inoltre autorizzato a prestare garanzie, fino ad un ammontare complessivo di 400 miliardi di euro, per i titoli di credito e le obbligazioni delle società “agevolate” (istituti di credito e società finanziarie; imprese di assicurazione e fondi pensione; società di investimento di capitali).

Alla base della “Seconda Legge di modifica del meccanismo di stabilizzazione” vi è invece la sentenza della Corte costituzionale federale del febbraio 2012 relativa al **Comitato speciale**, previsto dalla legge sul meccanismo di stabilizzazione, in pratica una sorta di comitato ristretto della Commissione Bilancio del *Bundestag*. A seguito di tale sentenza, che ha sottolineato la necessità che al proprio interno il Comitato rispecchi la proporzionalità dei gruppi parlamentari presenti nel *Bundestag*, la legge ha pertanto precisato le competenze del Comitato speciale e i criteri da rispettare nella sua composizione.

Infine, all’indomani della sentenza della Corte costituzionale che ha dato il via libera alla partecipazione della Germania al **Meccanismo europeo di stabilità** e al **Fiscal Compact**, è stata promulgata anche la nuova “Legge sulla partecipazione finanziaria al Meccanismo europeo di stabilità”. La nuova legge attribuisce espressamente al *Bundestag* la responsabilità in materia di bilancio e di stabilità nelle questioni relative al Meccanismo europeo di stabilità (MES), in particolare nei casi in cui sono richieste decisioni maggiormente vincolanti e finanziariamente più impegnative, come

l'autorizzazione di aiuti ad un Paese membro in grave difficoltà o la richiesta di modifica della quota di capitale sottoscritta.

Nel **Regno Unito** la Coalizione di governo ha dato seguito alle proposte di riforma della **regolazione dei servizi finanziari** elaborate sulla base dei lavori di una commissione indipendente, approvando una nuova legge sui servizi finanziari. L'intervento normativo, orientato nel suo insieme ad introdurre un nuovo quadro normativo della regolazione delle attività bancarie e finanziarie, delinea un articolato ordinamento settoriale al cui centro figura la *Bank of England* e attorno alla quale ruotano una serie di organismi con specifiche attribuzioni: un comitato responsabile della vigilanza macro-prudenziale istituito in seno alla stessa banca centrale (*Financial Policy Committee*); un'autorità responsabile della regolazione micro-prudenziale (*Prudential Regulation Authority*), costituita in organismo indipendente nella sua operatività rispetto alla banca centrale; infine, un'autorità di regolazione e di controllo sulla condotta degli operatori finanziari (*Financial Conduct Authority*), con compiti di garanzia riferiti all'integrità del mercato, alla tutela della concorrenza e alla protezione dei diritti dei consumatori.

In **Spagna** una Legge organica ha dato **attuazione alla riforma costituzionale del 2011**, che ha introdotto nell'ordinamento interno il principio della **stabilità di bilancio**. I principali obiettivi della legge sono di garantire la sostenibilità finanziaria di tutte le amministrazioni pubbliche e di rafforzare gli impegni della Spagna con l'Unione europea in materia di stabilità di bilancio.

Un successivo Decreto legge ha disposto specifiche misure per garantire la stabilità di bilancio e il **sostegno della competitività**, sotto il profilo, in particolare, della razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche, della tassazione societaria e della liberalizzazione del commercio. Tra le varie disposizioni contenute nel decreto, meritano di essere evidenziati **l'aumento dell'IVA ordinaria dal 18 al 21%** (e di quella ridotta dall'8 al 10%) e, per il settore pubblico, la **soppressione per l'anno 2012 della mensilità straordinaria del mese di dicembre** e di ogni altro emolumento

aggiuntivo della medesima natura, ed una sostanziale **liberalizzazione delle promozioni di vendita**.

E' stata infine approvata una legge in materia tributaria e di bilancio, nonché di adeguamento della normativa finanziaria per intensificare gli interventi di prevenzione e **lotta contro le frodi**, in cui spicca il **divieto di pagamento in contanti, per importi superiori o uguali a 2.500 euro**, quando almeno una delle due parti sia un imprenditore o un professionista.

Al fine di migliorare la fiducia e la credibilità dell'insieme del settore finanziario, è stato approvato un Decreto legge in **materia bancaria**, che contiene misure in favore delle imprese e delle famiglie. Un secondo decreto legge ha previsto un piano di **ristrutturazione e risoluzione delle banche**, cercando di dotare le autorità pubbliche degli strumenti più adeguati per garantire il corretto funzionamento del settore creditizio. Altri due provvedimenti hanno riguardato il tema del ritardo dei pagamenti da parte degli enti locali nei confronti dei loro fornitori: un primo decreto-legge ha disposto l'avvio di un meccanismo flessibile per il pagamento e la cancellazione dei debiti verso i fornitori degli enti locali; un secondo decreto legge, emanato allo scopo di creare uno strumento ad hoc per il pagamento ai fornitori (estensibile peraltro anche alle Comunità autonome), ha istituito un **Fondo per il finanziamento dei pagamenti ai fornitori**, ente di diritto pubblico dotato di personalità giuridica e piena capacità di agire.

6. Lavoro, politiche sociali e sanità

In **Francia** merita anzitutto di essere segnalata la legge che ha creato il nuovo dispositivo di **sostegno all'occupazione giovanile**. Il provvedimento, che ha recato in particolare modifiche al Codice del lavoro (*Cfr.* da art. L5134-110 a L5134-119 e art. da R5134-161 a R5134-168 del *Code du travail*), introduce infatti la nuova tipologia dei contratti per gli "**emplois d'avenir**", di cui possono beneficiare i giovani disoccupati che hanno un'età compresa tra i 16 e i 25 anni

e le persone portatrici di handicap con meno di 30 anni di età, purché in possesso di almeno uno dei requisiti previsti dalla legge. Per favorire la stipulazione dei nuovi contratti, che possono essere a tempo determinato o indeterminato, la legge stabilisce che lo Stato preveda la concessione di un apposito finanziamento ai datori di lavoro, da un minimo di un anno a un massimo di tre anni.

Per quanto riguarda le **politiche sociali** il nuovo Governo Ayrault, nel solco delle azioni intraprese dal precedente Governo Fillon, ha promosso alcune misure per contenere la spesa sociale ed evitare l'aumento del deficit in un contesto economico ancora segnato dagli effetti della crisi finanziaria del 2008. In tale contesto si situa l'approvazione dell'ordinaria legge di **finanziamento della previdenza sociale** per il 2013, con cui è stato previsto in particolare un contenimento delle spese per l'assistenza sanitaria per l'anno considerato, un rafforzamento del ruolo degli ospedali pubblici, un potenziamento delle strutture ambulatoriali, soprattutto nelle zone più disagiate, ed un aumento delle risorse destinate alla cura e all'assistenza degli anziani.

Nel settore della **sanità** il legislatore è intervenuto con una legge che ha fissato una nuova disciplina per le **ricerche biomediche**, definite come “ricerche che coinvolgono la persona umana”, disponendo tra l'altro che il responsabile di ogni ricerca sia tenuto ad informare il paziente delle modalità di svolgimento dell'indagine e ad ottenere il consenso scritto dello stesso, prima del suo avvio.

Sempre in tale ambito, un ulteriore provvedimento ha sospeso in Francia la commercializzazione di alcuni prodotti contenenti la sostanza chimica “Bisfenolo A”, un composto organico della plastica che, in base a studi recenti, è ritenuto particolarmente dannoso per il sistema endocrino dei feti, dei neonati e dei bambini fino a tre anni.

In **Germania** è stata approvata una legge sul **fabbisogno di cure assistenziali** in strutture ospedaliere di prevenzione e riabilitazione, la quale prevede che i badanti e coloro che assistono persone non autosufficienti e particolarmente bisognose di cure possano svolgere

le loro mansioni anche in caso di ricovero dell'assistito, stabilendo inoltre che, per tutta la durata del periodo di degenza, continuano ad essere erogati i contributi previsti dall'assicurazione per l'assistenza ai disabili gravi e alle persone non autosufficienti.

Al centro delle politiche sociali perseguite dal **Regno Unito** si situa una vasta **riforma del welfare**, con cui la Coalizione liberal-conservatrice ha inteso definire, in termini evidentemente diversi dai precedenti governi laburisti, le condizioni e i requisiti del sostegno pubblico in quest'ambito, nonché semplificare le molteplici forme di assistenza pubblica riservate alla disoccupazione e all'avviamento al lavoro. La legge introduce un tipo di **incentivo a carattere unitario e generale**, destinato a sostituire gradualmente le prestazioni sociali finora vigenti e consistente nell'erogazione di un sussidio di importo variabile, composto da un salario base di sussistenza e da eventuali importi aggiuntivi in relazione a comprovate esigenze (mantenimento dei figli, costi di abitazione, *etc.*). Nella prospettiva di assorbimento degli attuali aiuti sociali, tale contributo sarà pertanto concesso non solo ai disoccupati, ma anche ai lavoratori dal reddito particolarmente basso, mentre l'età richiesta per poterne beneficiare deve essere compresa tra i 18 anni e quella prevista per il collocamento in quiescenza. Analogamente, la legge modifica il regime delle forme di sussidio riservate alle persone in stato di **disabilità**, introducendo una **prestazione assistenziale unitaria** formata da due componenti: una corrisposta in funzione dei costi da sostenere per le basilari attività quotidiane; l'altra, aggiuntiva, riferita alle esigenze di mobilità del beneficiario.

Un altro rilevante intervento legislativo in materia di *welfare* è quello concernente il **sistema sanitario nazionale** e la prestazione dei servizi di assistenza medica. La nuova legge sulla sanità e l'assistenza sociale, ispirata da finalità correlate al contenimento della spesa pubblica del settore e all'efficienza dei suoi impieghi, modifica **l'assetto organizzativo del Servizio Sanitario Nazionale** (NHS) secondo criteri di decentramento, ponendo al suo vertice un organismo, responsabile nei confronti del Ministro, al

quale sono attribuite funzioni generali di accreditamento e di supervisione sugli organismi istituiti in ambito locale. Il provvedimento istituisce altresì un'attività regolatrice di settore, preposta alla vigilanza sui servizi sanitari e alla tutela dell'interesse del paziente attraverso la promozione dell'economicità, dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi medesimi.

In **Spagna** un decreto legge del febbraio 2012, convertito in legge con modifiche alcuni mesi dopo, ha proposto un nuovo modello per il mercato del lavoro e per le relazioni industriali, ispirato al principio della *flexicurity*. Tra le varie disposizioni in esso contenute, il decreto: estende le competenze delle Agenzie di lavoro interinale, autorizzandole ad operare anche come agenzie private di collocamento; modifica il “contratto per la formazione e l'apprendistato”, rendendolo più accessibile per i giovani disoccupati e più vantaggioso per le aziende; crea un nuovo “contratto di lavoro a tempo indeterminato di aiuto agli imprenditori” con diversi incentivi di carattere fiscale e contributivo per le aziende; disciplina per la prima volta il telelavoro; favorisce misure di flessibilità interna nelle imprese.

Sempre in ambito occupazionale è stata poi approvata, verso la fine del 2012, una legge sul contrasto al **lavoro irregolare** e alle **frodi nei confronti della sicurezza sociale**, i cui obiettivi di fondo sono l'emersione del lavoro irregolare, al fine di generare risorse economiche per il sistema della Sicurezza sociale nel pagamento dei contributi sociali, e una più efficace vigilanza sulla concessione dei sussidi sociali per gettare luce su eventuali situazioni fraudolente.

7. Tutela dell'ambiente

In **Francia** il settore della tutela ambientale è stato interessato da due provvedimenti legislativi. Con il primo, approvato dalla precedente maggioranza di governo, è stato riconosciuto il ruolo della **caccia** quale strumento utile per la gestione della biodiversità ed è stata inoltre prevista una diminuzione delle imposte dovute per

l'esercizio dell'attività venatoria, da corrispondere al momento della concessione della licenza di caccia e in occasione del suo rinnovo.

Una seconda legge ha disciplinato la **partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche** relative a provvedimenti che abbiano **un'incidenza ambientale**. Il nuovo testo, in particolare, modifica la norma del Codice dell'ambiente che definisce le modalità per organizzare le consultazioni pubbliche su tali provvedimenti. La legge è stata approvata per impulso del Presidente Hollande, che all'inizio del suo mandato ha lanciato un vasto programma per favorire lo sviluppo sostenibile in Francia.

In **Germania** va segnalata anzitutto la “Legge di riforma della normativa sull'**economia del riciclo e sui rifiuti**”, di attuazione della direttiva 2008/98/CE. La legge rafforza le misure per la prevenzione della produzione di rifiuti promuovendo il riciclaggio, e inoltre, per garantire un'adeguata applicazione delle nuove disposizioni, fissa i principi necessari per un più efficace controllo sul ciclo economico dei rifiuti e, al tempo stesso, per un sostanziale abbattimento della procedure burocratiche.

La riduzione degli incentivi al fotovoltaico è oggetto della “Legge di modifica della normativa quadro sull'elettricità prodotta dall'**energia solare** e della disciplina relativa alle **fonti rinnovabili**”. In base alle nuove disposizioni è infatti prevista una **riduzione degli incentivi all'energia solare fino al 30%** a seconda delle dimensioni dell'impianto. Gli impianti con un rendimento superiore a 10 megawatt non riceveranno più alcun contributo. Il piano di riduzione graduale degli incentivi è stato motivato dal Governo federale con la necessità di adeguare i contributi finanziari per l'energia prodotta da fonti rinnovabili al calo dei prezzi sul mercato e, nello stesso tempo, di impedire la proliferazione di pannelli fotovoltaici.

In recepimento della direttiva 2010/30/UE, è stata approvata la “Legge sul riordino della normativa relativa all'**etichettatura per l'indicazione del consumo energetico**”. Le nuove disposizioni hanno lo scopo di ridurre il consumo energetico con gli strumenti

dell'informazione dei consumatori, motivando questi ultimi all'acquisto di prodotti efficienti e parsimoniosi, e definiscono a tal fine i prodotti rilevanti per il consumo di energia.

In **Spagna** è stato emanato un decreto-legge, mediante il quale il Governo ha voluto coniugare la salvaguardia dell'ambiente con il sostegno all'economia in difficoltà, avviando un'opera di semplificazione burocratica in favore sia dei cittadini sia degli uffici della pubblica amministrazione, in modo da **favorire uno sviluppo sostenibile** e rendere la normativa in materia ambientale effettivamente "sostenibile". Il provvedimento ha stabilito, ad esempio, che i poteri sanzionatori degli enti locali in materia di smaltimento dei rifiuti possano essere esercitati solamente in relazione ai rifiuti la cui raccolta e gestione spetti direttamente all'ente locale coinvolto.

Una legge del dicembre 2012, recante disposizioni urgenti in materia ambientale, ha previsto nuove misure per lo scambio di **quote di emissione dei gas a effetto serra**.

8. Infrastrutture e trasporti

In **Francia** è stato approvato un provvedimento, frutto di una larga concertazione con le organizzazioni sindacali, che ha modernizzato l'organizzazione del servizio pubblico del **trasporto fluviale** al fine di rafforzare lo spostamento delle merci attraverso il sistema dei fiumi e potenziare la combinazione del trasporto "ferroviario più fluviale", portandola entro il 2022 dal 14 al 25% dei trasporti complessivi.

Per la **Germania** va segnalata la "settima Legge di modifica di disposizioni in materia ferroviaria", con la quale è stata data attuazione alla Direttiva 2004/49/CE relativa alla **sicurezza delle ferrovie** comunitarie. In base alle nuove disposizioni, la responsabilità sulla messa in funzione sicura delle vetture ferroviarie, finora attribuita alla società di gestione, è ora in capo alla società di produzione. Quale presupposto necessario a fini

autorizzativi, è previsto che l'Ente federale delle ferrovie stabilisca i dettagli tecnici per la progettazione, la misurazione e la costruzione degli impianti ferroviari.

Infine, con la “Legge di modifica di disposizioni in materia di trasporto passeggeri” è stata attuata una piccola rivoluzione nel **trasporto pubblico a lunga distanza**. In virtù della nuova disciplina saranno infatti liberalizzati i collegamenti a lungo raggio nazionali e, sebbene non siano in grado di competere con la rapidità offerta dall'alta velocità, i collegamenti in bus tra le maggiori città tedesche potranno essere fino al 60-70% più economici rispetto ai prezzi praticati dalle ferrovie.

Nel **Regno Unito** è stata varata un'ampia riforma nel settore dei **trasporti aerei e degli impianti aeroportuali**. Al fine di assicurare effettivi livelli di competitività in un settore economico profondamente mutato, a causa del notevole incremento dei volumi del trasporto aereo, dell'affermarsi delle compagnie *low cost* e dell'apertura di aeroporti regionali, la nuova legge assegna alla *Civil Aviation Authority* (l'autorità di regolazione del settore) il compito primario di tutelare gli interessi dei passeggeri con riguardo alla prestazione di efficienti servizi aeroportuali, e di promuovere la concorrenza in tale ambito. L'autorità è conseguentemente munita di poteri di regolazione improntati a maggiore flessibilità, con particolare riguardo al monitoraggio dei prezzi e alla disciplina di taluni aspetti qualitativi dei servizi offerti. La CAA è inoltre abilitata ad esercitare funzioni anche in materia di sicurezza del trasporto aereo, incluse la revisione dei relativi standard e l'emanazione di istruzioni dirette agli operatori.

Sul versante delle **infrastrutture**, un nuovo provvedimento legislativo ha previsto il ricorso a risorse pubbliche per il **finanziamento di opere realizzate da soggetti privati**. Preso atto della difficoltà in cui, nelle attuali condizioni economiche generali, può incorrere il soggetto imprenditoriale nel reperire capitali privati al fine di realizzare progetti infrastrutturali di rilevanza nazionale, il Governo ha disposto l'applicazione di uno schema pubblicistico di

garanzia e di sostegno finanziario in favore della realizzazione di infrastrutture che non siano già finanziate in attuazione di altre disposizioni di legge.

FRANCIA

1. Dati quantitativi

Nel 2012 sono state promulgate in Francia **82 leggi**.

Si tratta di un dato decisamente inferiore rispetto al numero delle leggi approvate nel 2011 (111) e nel 2010 (114), ma che risulta identico a quello della produzione legislativa del 2009 (82).

Considerando l'approvazione delle leggi nell'ultimo ventennio si evidenzia inoltre che il dato relativo al 2012 è inferiore alla media di produzione legislativa annuale. In particolare si segnala che il totale delle leggi approvate nei ventidue anni (1990-2011) precedenti a quello considerato ammonta a 2.038, con una produzione media di circa 93 leggi per anno.

Va anche osservato che il numero di leggi approvate in Francia, sempre in relazione all'arco temporale 1990-2011, ha subito notevoli oscillazioni, talvolta anche da un anno all'altro. Si sottolinea inoltre che per quasi la metà di tale periodo la produzione legislativa è stata di più di 100 leggi per anno. 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 2012, come di consueto, si registra una decisa prevalenza dei progetti di origine governativa. Delle 82 leggi promulgate durante l'anno considerato infatti **60** risultano provenienti da **disegni di legge del Governo (*projets de loi*)** e **22** provengono da **proposte di legge di iniziativa parlamentare (*propositions de loi*)**. Le percentuali corrispondenti sono 73% per l'iniziativa governativa e 27% per

quella parlamentare. I dati percentuali variano lievemente rispetto a quelli del 2011 (rispettivamente 79 % e 21%), (vedi Tabella 1).

Le leggi derivanti da disegni di legge del Governo promulgate nel 2012 sono inoltre decisamente al di sotto della media annuale di quelle promulgate nei ventidue anni precedenti. Nel periodo 1990-2011 si registra infatti l'approvazione di 80 leggi provenienti da *projets de loi* di media ogni anno. Occorre inoltre considerare che nel 2012 è stato registrato un numero di leggi provenienti da proposte di legge di iniziativa parlamentare simile a quello dei due anni precedenti, il 2011 e il 2010 (rispettivamente 23 leggi provenienti da *propositions de loi* ogni anno), confermando la tendenza ad un loro considerevole aumento rispetto ai venti anni precedenti. Nel periodo 1990-2009 sono state infatti promulgate in totale 230 leggi provenienti da *propositions de loi*, con una media di 11,5 leggi per anno.

Con riferimento alle **proposte di legge di iniziativa parlamentare** va segnalato in particolare che la tendenza ad un loro aumento si è già evidenziata 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 della Costituzione, 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*"³⁸⁹.

³⁸⁹ 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>).

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 V^e République*) è stata compiuta una nuova revisione dell' art. 48 della Costituzione, ampliando le possibilità di ciascuna assemblea parlamentare di definire il proprio ordine del giorno, favorendo così ulteriormente la passibilità dei parlamentari di “calendarizzare” la discussione di proprie proposte di legge. Il nuovo art. 48 della Costituzione pone in generale il principio dell'ordine del giorno condiviso tra Parlamento e Governo, laddove in precedenza quest'ultimo aveva un'influenza determinante, potendo stabilire in piena autonomia i tempi e l'ordine di priorità della discussione dei disegni di legge e delle proposte di legge da esso accettate. In particolare, con riferimento al calendario mensile dei lavori, si evidenzia che il nuovo art. 48, co. 2 dispone che solamente “due settimane di seduta su quattro sono riservate in via prioritaria, e nell'ordine che il Governo ha stabilito, all'esame dei testi e ai dibattiti di cui domanda l'iscrizione all'ordine del giorno”. L'art. 48, co. 4 stabilisce anche che “una settimana di seduta su quattro è riservata prioritariamente e nell'ordine fissato da ciascuna assemblea al controllo dell'azione del Governo e alla valutazione delle politiche pubbliche”. L'art. 48, co. 5 dispone inoltre che “un giorno di seduta al mese è riservato ad un ordine del giorno stabilito da ciascuna assemblea per iniziativa dei gruppi di opposizione dell'assemblea interessata, così come per quella dei gruppi minoritari”³⁹⁰. L'entrata in vigore di queste nuove disposizioni, avvenuta nel marzo 2009, sembra aver favorito una maggiore presa in considerazione di proposte di legge da parte delle assemblee parlamentari, la cui approvazione si è accresciuta in modo significativo nel corso degli ultimi tre anni.

Con la riforma del 2008 è stata inoltre prevista, attraverso la modifica dell'art. 39 della Costituzione, la possibilità per il

³⁹⁰ Il testo della Costituzione francese del 1958, nella sua versione in vigore, è consultabile all'indirizzo web:
<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>.

presidente di ciascuna camera di richiedere un **parere al Consiglio di Stato su una proposta di legge**, al fine di ottenere un preliminare esame tecnico-giuridico di tale testo. La richiesta di questo parere dovrebbe favorire un'analisi più approfondita di quelle proposte di legge giudicate maggiormente meritevoli di attenzione. Il parere può essere richiesto dal presidente di Assemblea, salvo opinione contraria del presentatore, prima dell'assegnazione della proposta in commissione³⁹¹.

Al fine di favorire l'iniziativa legislativa di deputati e senatori, la riforma del 2008 ha anche disposto, per le proposte di iniziativa parlamentare, che i presidenti delle camere, congiuntamente, possano convocare una "commissione bicamerale paritetica" (*Commission mixte paritaire*), cui è affidato l'incarico di elaborare un testo di compromesso sulle disposizioni ancora in discussione di un provvedimento, in caso di disaccordo tra le due assemblee dopo due letture in ciascuna camera. La procedura, definita dal nuovo art. 45 della Costituzione, può essere attivata dopo una sola lettura del progetto di legge in questione in entrambe le camere nel caso in cui il Governo abbia disposto la "procedura accelerata" per il suo esame. Il compito di convocare la *Commission mixte paritaire* era precedentemente riservato al Governo, che tuttavia conserva il potere esclusivo di attivarla se è in esame un progetto di legge di iniziativa governativa.

³⁹¹ A partire dal 2009 sono state approvate dal Parlamento una serie di leggi organiche e ordinarie per dare attuazione al nuovo dettato costituzionale dopo la riforma del 2008. Per l'attuazione del nuovo art. 39 della Costituzione, co. 5, è stata in particolare approvata la *Loi n. 2009-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance n. 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à compléter le code de justice administrative*. L'art. 1 della legge modifica l'art. 4 dell'ordinanza n. 58-1100, disponendo che il presidente dell'assemblea parlamentare presso cui è stata presentata una proposta di legge è tenuto ad informare l'autore della sua intenzione di richiedere in merito un parere al Consiglio di Stato. Il parlamentare può opporsi a tale decisione entro 5 giorni. Il parere del Consiglio di Stato è quindi trasmesso al Presidente dell'Assemblea che lo comunica al firmatario della proposta di legge.

Se si considera l'iniziativa legislativa parlamentare non in rapporto al totale delle leggi approvate, ma nell'ambito della sola legislazione la cui iniziativa non spetta in via esclusiva al Governo, il dato può acquistare un'ulteriore valenza. Tra le **22** leggi derivanti da **proposte legislative di iniziativa parlamentare** si registrano infatti provvedimenti di un certo rilievo.

In particolare si registra l'approvazione della quarta **legge di semplificazione normativa** (*loi n.2012-387*) adottata nel corso della XIII legislatura (giugno 2007-giugno 2012). Come le tre leggi precedentemente adottate, anche questa, approvata nell'ultimo anno della legislatura, nasce dall'iniziativa del Presidente della *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* dell'Assemblea nazionale, Jean-Luc Warsmann, appartenente al gruppo parlamentare del partito allora di maggioranza (*Union pour un Mouvement Populaire - UMP*).

Nell'ambito del **diritto amministrativo**, sono stati poi approvati nel corso del 2012 due provvedimenti per iniziativa di parlamentari volti a recare alcune modifiche per migliorare l'attuazione della legge di riforma delle collettività territoriali (*loi n. 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales*). Con un primo provvedimento sono state modificate le disposizioni volte a facilitare l'adozione degli "schemi dipartimentali di cooperazione intercomunale" (*loi n.2012-281*); con un altro provvedimento sono state introdotte disposizioni volte a definire le modalità di transizione verso le forme di rappresentanza dei comuni all'interno di nuovi organi intercomunali (*loi n. 2012-1561*).

Nell'ambito del **diritto penale** e del **diritto della difesa** è stata quindi approvata un'importante legge di iniziativa parlamentare con cui si intende contrastare il fenomeno del mercato illegale di armi da fuoco (*loi n. 2012-304*). Il provvedimento è stato presentato dal deputato C. Bodin (*UMP*) alla conclusione di un'indagine conoscitiva promossa dalla *Commission des lois* dell'Assemblea nazionale sul fenomeno dell'utilizzo delle armi da fuoco in Francia. La presentazione di proposte di legge a seguito di indagini conoscitive svolte dalle commissioni parlamentari su determinate

materie costituisce un fenomeno già affermatosi in anni precedenti e che garantisce in molti casi che il progetto legislativo elaborato sia il frutto di un esame parlamentare approfondito di una questione.

Sempre nel campo del diritto penale è stata inoltre approvata un'altra legge nel 2012, che prende origine dall'iniziativa dei senatori J. R. Lecerf e M. Houel (*UMP*), per rafforzare il contrasto ai reati legati all'usurpazione dell'identità e alla frode di documenti (*loi n. 2012-410*).

In **materia sanitaria** è stata poi approvata nell'anno considerato un'altra legge da segnalare, che nasce dall'iniziativa del deputato O. Jardé (*Nouveau Centre*) e altri, con cui sono state stabilite una nuova classificazione delle ricerche biomediche e nuove modalità di azione dei "comitati di protezione delle persone" chiamati ad esprimere un parere obbligatorio su tali ricerche (*Loi n. 2012-300*).

Di certo si tratta comunque di interventi normativi che non recano riforme di ampia portata poiché queste sono ordinariamente oggetto di provvedimenti governativi. L'Esecutivo infatti, oltre a conservare un ruolo importante nella definizione dell'agenda legislativa - seppur ridotto dalla recente riforma del 2008 - e nell'orientamento della discussione parlamentare, per la specifica forma di "parlamentarismo razionalizzato" costruita dal legislatore francese con la nascita della V Repubblica nel 1958, gode anche di una superiorità in materia di *expertise* e di informazione rispetto alle camere: elemento che gli consente la predisposizione di testi legislativi tecnicamente migliori, di più facile attuabilità e recanti riforme più corpose.

Questa situazione di asimmetria tra Governo e Parlamento nella promozione della produzione normativa è in generale 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 2012 l'usuale superiorità numerica delle **leggi di ratifica di trattati e convenzioni internazionali**, pari a **37** su un

totale di 60 leggi provenienti da progetti di iniziativa governativa e corrispondenti, in termini percentuali, al 62 % del totale di questa tipologia di leggi (e al 45 % del totale delle leggi approvate). Si nota che tali leggi, salvo l'eccezione dell'anno preso in considerazione e del 2006 - in cui questi provvedimenti non arrivano a rappresentare il 50% del totale delle leggi promulgate - costituiscono generalmente circa la metà o talvolta più della metà del numero delle leggi approvate ogni anno dal Parlamento (Vedi Tabella 2).

Merita comunque di essere precisato che le leggi di ratifica di trattati e convenzioni internazionali costituiscono, com'è noto, atti del Parlamento che, prescindendo dai rari casi in cui trattati o convenzioni rivestono un particolare interesse politico, non subiscono particolari 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 2012 (23) possono essere innanzitutto individuate tre tipologie di provvedimenti: 1) le leggi finanziarie; 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** (5 su 82) e le **leggi di finanziamento della sicurezza sociale** (1 su 82). Complessivamente queste leggi di indirizzo finanziario incidono per il 7% sul totale delle leggi approvate (6 su 82). Si tratta della stessa percentuale di leggi di tale tipologia promulgate nell'anno precedente. Nel 2011 si erano infatti registrate 6 leggi di bilancio e di assestamento e 2 leggi di finanziamento della sicurezza sociale su un totale di 111 leggi approvate, pari dunque al 7 % della produzione legislativa annuale (Vedi Tabella 2).

Con riferimento alla seconda categoria, nel 2012 non è stata approvata alcuna *loi de ratification* di ordinanze, mentre l'anno

precedente ne era stata approvata una (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. Anche con riguardo alle *lois d'habilitation* al Governo, equiparabili in linea generale alle leggi-delega italiane, va sottolineato che non ne è stata approvata alcuna nel 2012. Ugualmente nei quattro anni precedenti della XIII legislatura non sono state approvate leggi di abilitazione (Vedi Tabella 2).

Per quanto riguarda la terza categoria, concernente le **leggi di programmazione**, che ai sensi dell'art. 34 della Costituzione determinano gli obiettivi dell'azione dello Stato in diversi settori disciplinari, sono stati approvati due provvedimenti (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*). In particolare, va segnalato che la “legge di programmazione delle finanze pubbliche” costituisce la terza legge di tale categoria, in quanto la previsione di questo nuovo strumento di programmazione finanziaria è stato introdotto nella Legge fondamentale con la riforma costituzionale del 2008 (cfr. in particolare l'art. 11 della *loi constitutionnelle n. 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République*). Il nuovo penultimo comma dell'art. 34 della Costituzione, modificato nel 2008, stabilisce infatti che “gli orientamenti pluriannuali delle finanze pubbliche sono definiti attraverso leggi di programmazione. Esse si iscrivono nell'obiettivo di equilibrio dei conti delle amministrazioni pubbliche”³⁹².

³⁹² Le prime due leggi di programmazione delle finanze pubbliche approvate e che si riferivano ad un arco temporale triennale, sono state: la *loi n. 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012* e la *loi n. 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014*. Con tali provvedimenti sono stati stabiliti gli orientamenti delle finanze pubbliche per il triennio successivo, fissati gli obiettivi di spesa per il regime generale della sicurezza sociale e per l'insieme delle azioni pubbliche, nonché

Giova inoltre precisare che, nel 2012, è stata approvata una legge organica che definisce i contenuti propri delle leggi di programmazione finanziaria pluriennale (*loi organique n. 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*), sulla cui presentazione ci si soffermerà più ampiamente in seguito.

Si evidenzia anche che nel 2011 era stata promulgata una sola legge di programmazione (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, si rileva un totale di altri 15 provvedimenti promossi dall' Esecutivo riguardanti diverse materie (Vedi Tabella 2).

Queste **15 leggi derivanti da progetti di iniziativa governativa** (*projets de loi*), **che non appartengono a categorie specifiche**, unite alle **22 leggi derivanti da progetti di iniziativa parlamentare** (*propositions de loi*) costituiscono un **totale di 37 testi legislativi**. L'esame specifico di questi provvedimenti permette di conoscere quali siano stati i principali settori di intervento legislativo nel corso del 2012.

La classificazione di queste 37 leggi evidenzia innanzitutto i seguenti dati:

- **5 leggi istituzionali**
- **4 leggi intersettoriali**
- **11 leggi settoriali**
- **16 leggi micro-settoriali**
- **1 legge di manutenzione normativa**

(Vedi Tabella 3)

Considerando le percentuali degli anni 2001-2011, si riscontra in particolare che nel 2012 sono state approvate solo 5 leggi

stabiliti i principi destinati a supportare la strategia complessiva di azione economica del Governo.

riguardanti le istituzioni della Repubblica, mentre fino all'anno precedente si era verificata una tendenza costante all'approvazione di circa 10 **leggi istituzionali** per anno.

Si rileva inoltre che il numero delle **leggi settoriali** (11) del 2012 è al di sotto della media delle leggi di tale tipologia approvate negli undici anni precedenti (15 nel 2001, 9 nel 2002, 17 nel 2003, 14 nel 2004, 18 nel 2005, 21 nel 2006, 23 nel 2007, 26 nel 2008, 14 nel 2009, 26 nel 2010, 18 nel 2011). Dal 2001 al 2011 erano state infatti approvate circa 18 leggi settoriali di media ogni anno.

Come per gli anni 2007, 2008, 2009 e 2011, si registra anche nel 2012 l'approvazione di una **legge di manutenzione normativa**. Nel 2007 era stata approvata la *loi 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit*. Nel 2008 era stata approvata la *loi 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 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 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 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit*. Nel 2012 è stata approvata la *loi 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

Il 2012 (ultimo anno della XIII e primo della XIV legislatura) è stato caratterizzato dalle attività di fine legislatura, dal cambio della guardia tra il precedente e il nuovo Presidente della Repubblica e dall'avvio della nuova legislatura. Durante la XIII legislatura (2007-2012), il Presidente della Repubblica è stato Nicolas Sarkozy, espressione di una forza politica di centro-destra, l'*Union pour un Mouvement populaire (UMP)*. Il Presidente Sarkozy, eletto nel maggio 2007, ha nominato come Primo ministro François Fillon (*UMP*), che ha presieduto tre governi. Il nuovo Presidente della Repubblica,

eletto nel maggio 2012 e attualmente in carica, è François Hollande, espressione di una forza politica di sinistra: il *Parti socialiste (PS)*. Il Presidente Hollande ha nominato come Primo ministro Jean-Marc Ayrault (*PS*), che è attualmente a capo del suo secondo governo. Nelle elezioni legislative del giugno 2012, con cui sono stati eletti i nuovi membri dell'*Assemblée nationale* e con cui è stata avviata la XIV legislatura (2012- ...), il *Parti socialiste* si è affermato come primo partito, conquistando un ampio numero di seggi (il gruppo parlamentare del *PS* è composto da 276 membri. Sono inoltre “membri apparentati” al gruppo, ai sensi dell’art. 19, c.7, del Regolamento dell’Assemblea nazionale, altri 16 deputati).

I Primi ministri Fillon e Ayrault hanno presentato, ovviamente, agende legislative differenti all’inizio dei loro mandati, ma su alcuni temi hanno dimostrato una certa convergenza. In particolare, il Governo Ayrault ha innanzitutto proseguito nei primi mesi del suo governo, anche se con priorità diverse rispetto al precedente Governo Fillon, nell’azione strategica per contenere la **spesa pubblica** in un contesto economico difficile dovuto al prorogarsi della **crisi economico-finanziaria mondiale iniziata nel 2008**.

Si presentano, di seguito, i principali provvedimenti approvati dal Parlamento nel corso del 2012, tenendo presente che, in conseguenza del cambio di legislatura, le leggi promulgate da aprile a dicembre 2012 sono ovviamente espressione di una maggioranza di segno politico opposto a quella che aveva approvato le leggi del primo trimestre dell’anno.

Nelle materie afferenti all’**area istituzionale**, il legislatore nel corso del 2012 ha approvato diverse leggi volte a migliorare e consentire l’applicazione concreta di importanti riforme varate negli anni precedenti, ponendo particolare attenzione alla limitazione dei costi di attuazione per perseguire l’esigenza primaria di risanamento dei conti pubblici.

In materia di **elezioni presidenziali**, a febbraio 2012 è stata approvata una legge organica che ha previsto la **riduzione dei rimborsi** elettorali, in particolare del “rimborso forfettario” delle spese per la **campagna elettorale presidenziale**. L’ammontare del

rimborso varierà in base al numero dei voti ottenuti da un candidato al primo turno di elezioni (*Loi organique n. 2012-272 du 28 février 2012 relative au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle*).

Nell'ambito dell'attuazione della **riforma delle collettività territoriali** devono collocarsi due leggi riguardanti:

- l'adozione degli “schemi dipartimentali di cooperazione intercomunale” (*schémas départementaux de coopération intercommunale-SDCI*), la modifica del perimetro di un sindacato di comuni o sindacato misto e la fusione di più sindacati di comuni e di sindacati misti (*Loi 2012-281 du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale*);

- l'aumento, nel limite del 25% in più, del numero di consiglieri provenienti dai comuni (*Loi 2012-1561 du 31 décembre 2012 relative à la représentation communale dans les communautés de communes et d'agglomération*).

Nel quadro della **semplificazione del diritto e delle procedure amministrative**, la quarta “legge di semplificazione”, approvata a marzo 2012 che, come si è già sottolineato, deriva dall'iniziativa dell'allora Presidente della *Commission des lois* dell'Assemblea nazionale, Jean Luc Warsmann (*UMP*). La nuova legge ha operato riforme in molti ambiti, ma soprattutto in materia di diritto societario, nell'ambito del quale ha in particolare stabilito nuove regole per il trasferimento di capitale da una società ad un'altra. Il provvedimento ha inoltre previsto la creazione di un archivio elettronico nazionale con i dati relativi a persone condannate con sentenza giudiziaria al divieto di dirigere, gestire, amministrare o controllare un'impresa, gestito dal Consiglio nazionale delle cancellerie dei tribunali di commercio. La legge ha anche ridefinito la disciplina del ritardo nei pagamenti nelle transazioni commerciali tra privati in recepimento della direttiva 2011/7/UE ed ha riformulato la disciplina dei contratti di locazione per locali ad uso commerciale, oltre a introdurre alcune riforme in materia di diritto del lavoro. In tale ambito rientra ad esempio la previsione del compimento dei 16 anni e dell'autorizzazione dei genitori per il

minore che intenda esercitare un'attività imprenditoriale (*Loi 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives*).

In materia di **funzione pubblica** è stata approvata marzo 2012 la legge che recepisce l'accordo collettivo del 31 marzo 2011 tra il III Governo Fillon e sei organizzazioni sindacali (UNSA, CGT, FO, CFDT, CGC, CFTC) per limitare la precarietà dei lavoratori della funzione pubblica³⁹³. Il provvedimento, secondo le stime del Governo Fillon, avrebbe dovuto condurre all'assunzione di circa 100.000 nuovi "agenti pubblici con contratto a tempo indeterminato". La nascita di questa categoria determinerà, secondo il giudizio di alcuni, una sorta di "dualismo statutario nella funzione pubblica": accanto allo "statuto dei dipendenti pubblici", assunti con concorso, si configurerà infatti uno "statuto degli agenti pubblici con contratto", assunti per chiamata diretta e firmatari di un contratto di lavoro (*agents contractuels*), ma ammessi, se ricorrono determinate condizioni, a ricoprire incarichi permanenti (*Loi 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique*).

Per quanto riguarda la **giustizia**, il legislatore ha continuato nel 2012 la sua opera di **semplificazione e modernizzazione dell'organizzazione giudiziaria**. Nel febbraio 2012 il III Governo Fillon ha in particolare promosso l'adozione di un provvedimento con cui sono stati modificati alcuni aspetti dello Statuto della magistratura applicando ai magistrati ordinari il nuovo calendario relativo all'innalzamento del limite di età pensionabile per generazione (*Loi organique 2012-208 du 13 février 2012 relative au statut de la magistrature*).

Nel dicembre 2012 la nuova maggioranza parlamentare ha poi approvato un provvedimento con cui è stato previsto lo slittamento

³⁹³ La *Fonction publique* comprende l'insieme degli impiegati che operano nella P.A. ed è suddivisa in tre categorie: la *Fonction publique d'État*, la *Fonction publique territoriale*; la *Fonction publique hospitalière*.

al 1° gennaio 2015 delle disposizioni relative alla soppressione della giurisdizione di “prossimità”³⁹⁴ per permettere una riflessione più generale sulla riforma relativa a tale istituto avviata l'anno precedente (*Loi 2012-1441 du 24 décembre 2012 relative aux juridictions de proximité*).

Sempre nel settore della **giustizia e diritto penale** sono ancora da segnalare tre leggi approvate nel corso del 2012:

- la legge che, a seguito di un'indagine conoscitiva promossa nel 2010 dalla *Commission des lois* dell'Assemblea Nazionale sul fenomeno dell'utilizzo di armi da fuoco in Francia (cfr. il *Rapport d'information sur les violences par armes à feu et l'état de la législation*), ha rafforzato le norme destinate a contrastare il commercio clandestino delle armi ed ha semplificato il quadro giuridico in materia di acquisto e detenzione delle stesse (*Loi 2012-304 du 6 mars 2012 relative à l'établissement d'un contrôle des armes moderne, simplifié et préventif*);
- la legge di programmazione per l'**esecuzione delle pene**, promossa dal III Governo Fillon, che ha fissato, per il periodo 2013-2017, tre obiettivi essenziali: 1) garantire la celerità e l'effettività nell'applicazione delle pene attraverso, in particolare, l'aumento degli organici nelle amministrazioni che si occupano dell'applicazione delle pene; 2) rafforzare i dispositivi di prevenzione della recidiva attraverso, soprattutto, un più stretto rapporto tra i giudici (sia della fase istruttoria che dell'esecuzione delle pene) e i medici o gli psicologi che hanno in cura la persona indagata o condannata e tra gli stessi giudici e i servizi di polizia o di gendarmeria incaricati del relativo controllo giudiziario; 3)

³⁹⁴ I *juges de proximité* sono stati introdotti nell'ordinamento con la *loi n. 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice*, successivamente modificata.

I giudici di prossimità sono competenti in materia di piccole controversie. Nell'ambito del diritto civile, il *juge de proximité* può essere chiamato a deliberare sulle controversie tra persone la cui conclusione non preveda alcun risarcimento finanziario o nel caso in cui tale risarcimento non superi i 4.000 euro. Nell'ambito del diritto penale il *juge de proximité* è competente a deliberare sulle controversie per i reati punibili con sanzioni che rientrano nelle prime quattro classi delle contravvenzioni (cfr. art. 131-13 *Code pénal*).

migliorare le modalità di trattamento dei minori autori di reati, mediante, fra l'altro, la creazione di 20 nuovi "centri educativi chiusi" (*centres éducatifs fermés-CEF*) per i minori autori di reati di una certa gravità (*Loi 2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines*);

- la legge che ha definito gli elementi costitutivi del reato di **molestie sessuali** (*harcèlement sexuel*) ed ha rafforzato le misure per combattere il fenomeno della discriminazione nei luoghi di lavoro, anche in ragione dell'identità sessuale della parte lesa. Tale provvedimento si è reso necessario dopo che il *Conseil Constitutionnel* aveva stabilito l'abrogazione dell'art. 222-33 del Codice penale che definisce il reato di molestie sessuali. Con la sentenza n. 240 del 4 maggio 2012 (*Décision n. 2012-240 QPC du 4 mai 2012*) il Consiglio aveva infatti stabilito la soppressione di tale articolo perché giudicato contrario alla Costituzione in quanto disciplinava in modo impreciso gli elementi costitutivi del reato in questione. A seguito della pronuncia della Corte sono state poi presentate in Senato sette proposte di legge recanti una riformulazione dell'articolo del codice in oggetto ed è stato costituito un gruppo di lavoro per esaminare la questione e svolgere audizioni di personalità esperte nell'ambito della lotta contro le molestie sessuali. Nel giugno 2012, il nuovo Governo Ayrault ha poi presentato un progetto di legge in materia che è stato successivamente approvato. In base alle nuove disposizioni del Codice penale (art. 222-33), recate dal provvedimento, una persona può essere accusata del reato di molestie sessuali se impone in maniera ripetuta alla vittima "proposte o comportamenti di natura sessuale" che ne possano offendere la dignità o essere percepiti come intimidatori, ostili ed offensivi oppure se esercita sulla vittima una forma di pressione grave, anche in maniera non reiterata, al fine di ottenere un atto di natura sessuale, a vantaggio proprio o di un terzo. La legge ha inoltre introdotto nell'ordinamento il concetto di "identità sessuale" accanto a quello di "orientamento sessuale", modificando a tal fine diverse disposizioni del Codice penale, ma anche del Codice di procedura penale, del Codice del lavoro, del Codice dello sport e di

alcune leggi (*Loi n. 2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel*).

Nell'obiettivo di facilitare la lotta contro l'uso illecito e la falsificazione di identità e garantire la massima affidabilità ai passaporti e alle carte d'identità, nel marzo 2012, è stata poi approvata una legge sui **documenti di riconoscimento** che ha disegnato un nuovo tipo di documento con un "chip" elettronico interno obbligatorio (c.d. *puce régaliennne*) e che rende più sicura la procedura di rilascio di tali documenti. Il provvedimento - ultima legge promulgata nella XIII legislatura - prevede inoltre che nel documento d'identità figurino le informazioni biometriche del titolare, oltre alla sua fotografia e alle sue impronte digitali registrate su supporto elettronico. Merita di essere segnalato che il provvedimento prevedeva altre disposizioni divenute poi oggetto di censura da parte del Consiglio costituzionale in occasione del vaglio preventivo di costituzionalità della legge. La Corte ha censurato le disposizioni relative alla creazione di un ampio archivio centrale di dati biometrici (anche particolarmente "sensibili" come le impronte digitali) che avrebbe riguardato la quasi totalità della popolazione francese. Il *Conseil* ha ritenuto infatti tali norme un «attentato al diritto al rispetto della vita privata», a causa della natura dei dati registrati, dell'ampiezza del trattamento di tali dati, delle caratteristiche tecniche della banca-dati e delle condizioni della sua consultazione (*Loi 2012-410 du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité*).

In materia di **immigrazione, integrazione e nazionalità**, il nuovo Governo Ayrault ha promosso l'approvazione di una legge che ha apportato importanti modifiche alla disciplina dell'entrata e del soggiorno degli stranieri in Francia e del relativo diritto d'asilo. Le modifiche riguardano, in particolare, le regole inerenti i controlli di identità e l'eventuale fermo (*retenu*) di uno straniero per l'identificazione e la verifica del possesso del permesso per soggiornare in Francia; nonché le azioni consentite per soccorrere una persona straniera che soggiorna illegalmente nel territorio

francese e garantirle condizioni di vita dignitose (*Loi 2012-1560 du 31 décembre 2012 relative à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées*).

Il legislatore ha infine dettato alcune disposizioni in materia di **terrorismo e sicurezza interna** per prorogare, oltre il 2012, le misure di lotta contro il terrorismo varate con la *loi n. 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, pur conciliando la lotta al terrorismo con il rispetto delle libertà individuali. Le nuove disposizioni hanno consentito inoltre l'applicazione incondizionata della legge penale francese anche agli atti di terrorismo commessi al di fuori del territorio nazionale da francesi residenti all'estero. Le nuove regole hanno anche dato soluzione ad alcune difficoltà sorte nell'applicazione delle norme in materia di immigrazione e asilo, oltre ad abilitare il Governo a integrare le disposizioni della legge del 6 marzo 2012 sul controllo delle armi moderne (cfr. *supra*) nei codici della difesa e della sicurezza interna francesi, rendendo applicabili, se del caso, tali disposizioni ai dipartimenti e alle regioni d'Oltremare (*Loi 2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme*).

La **legislazione francese in materia di economia e finanza pubblica** ha risentito nel 2012 del cambio della guardia tra il precedente e il nuovo Presidente della Repubblica ed è stata costruita sulla base delle priorità stabilite dalla nuova maggioranza politica di sinistra, espressa dalle elezioni presidenziali dell'aprile-maggio 2012 e legislative del giugno 2012. Pur nel rispetto degli sforzi di **rigore di bilancio e contenimento della spesa pubblica** avviati negli anni precedenti dal Presidente Sarkozy, il nuovo Presidente Hollande nei suoi primi mesi di guida dell'apparato statale, ha inteso declinare in modo diverso le politiche economiche per il ritorno al **pareggio dei conti pubblici**.

L'iniziale *loi de finances* per il 2012³⁹⁵, approvata l'anno precedente, è stata modificata, nel corso del 2012, con **tre manovre economiche correttive**, una prima volta durante la XIII legislatura e altre due volte nella XIV legislatura. Nel dicembre 2012 sono state poi approvate altre tre leggi in ambito finanziario: la *loi organique 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publique* e, come di consueto, le due leggi finanziarie annuali di programmazione per l'anno successivo: la *loi de finances pour le 2013* e la *loi de financement de la sécurité sociale pour le 2013*.

La prima legge di modifica della *loi de finances* per il 2012 è stata approvata alla conclusione della XIII legislatura, con l'obiettivo di rafforzare la competitività francese, ridurre la disoccupazione e facilitare l'accesso alla "prima casa". Il provvedimento ha inoltre previsto, tra le altre misure, l'abbassamento del prelievo fiscale sul lavoro ed ulteriori incentivi per lo sviluppo dell'apprendistato per favorire la formazione e l'inserimento professionale dei giovani. Sono stati ad esempio stabiliti: una nuova diminuzione del contributo fiscale posto a carico delle imprese per l'avvio di forme contrattuali di apprendistato e un aumento della quota degli studenti che possano accedere a contratti di apprendistato o di professionalizzazione - nell'ambito dello specifico programma della «formazione in alternanza» (cfr. *le portail de l'alternance*) -. Tale programma è stato lanciato nelle imprese con più di 250 dipendenti. La legge ha anche stabilito l'aumento del tasso normale dell'IVA dal 19,60 al 21,20 per cento; una prima disciplina della tassazione delle transazioni finanziarie; un rafforzamento altresì delle sanzioni nei confronti dei responsabili di frode fiscale. Contro le delocalizzazioni e per contribuire alla creazione di circa 100.000 nuovi posti di lavoro, il testo legislativo prevede inoltre la costituzione di un ampio capitale per la costituzione di una nuova banca di investimento per sostenere le attività industriali. E' stato infine prevista l'autorizzazione agli stanziamenti di bilancio supplementari per il 2012 (*crédits de paiement supplémentaires ouverts*) per la missione

³⁹⁵ *Loi n. 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.*

denominata dotazione per il finanziamento del meccanismo europeo di stabilità (*dotation en capital du mécanisme européen de stabilité*). Gli stanziamenti di bilancio supplementari previsti sono pari a: 6.523.488.000 euro (*cf.* Allegato *État B* -art.12- della legge), in applicazione del Trattato che lo istituisce (*Loi 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012*).

Con l'inizio della XIV legislatura, il nuovo Presidente della Repubblica, François Hollande ed il Primo Ministro, Jean-Marc Ayrault, hanno presentato al Parlamento francese un secondo progetto di legge correttiva della legge finanziaria per il 2012, dopo aver preso visione dei risultati di un *audit* sui conti pubblici francesi richiesto espressamente dal Governo alla Corte dei Conti. Secondo la Corte³⁹⁶, la Francia, anche se già avviata verso il pareggio di bilancio grazie alle azioni intraprese dal precedente Governo Fillon, avrebbe dovuto affrontare tra il 2012 e il 2013 uno sforzo supplementare di circa 40 miliardi di euro per ricondurre il deficit pubblico entro la soglia del 3 per cento del PIL. Approvata il 16 agosto 2012, la nuova manovra correttiva ha previsto l'abrogazione di alcune misure fiscali adottate dal precedente governo e l'adozione di nuove misure di segno diverso, tra le quali, in particolare: l'abrogazione dell'aumento del tasso normale dell'IVA (*Taxe sur la valeur ajoutée -TVA-*) dal 19,60 al 21,20 per cento, precedentemente previsto a partire dal 1° ottobre 2012; l'abrogazione della riforma dell' "*impôt de solidarité sur la fortune*" (ISF), ossia la tassa annuale su una parte del patrimonio superiore ad una certa soglia (1.300.000 euro), che resta dunque in vigore - il suo regime è stato successivamente modificato nel dicembre 2012 con la legge 2012-1509 - (*cf.* art. 885 A *Code général des impôts*); la creazione di una nuova imposta per il 2012: la *contribution exceptionnelle sur la fortune*, ossia una tassa che prevede un contributo eccezionale sul patrimonio, calcolata sul valore netto imponibile del patrimonio delle persone per le quali è previsto il pagamento dell' "*impôt de*

³⁹⁶ *Cfr.* il Rapporto conclusivo della Corte dei Conti su *La situation et les perspectives des finances publiques*, presentato il 2 luglio 2012.

solidarité sur la fortune” (cfr. art. 4 della legge); un aumento dell'imposizione fiscale sui redditi immobiliari e una riforma della tassazione sulle plusvalenze immobiliari (*Loi 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012*).

Infine, la terza legge di modifica della *loi de finances* per il 2012, approvata a dicembre 2012, ha il principale obiettivo di mettere in sicurezza la conclusione della gestione dell'esercizio finanziario 2012 e di confermare l'obiettivo di risanamento dei conti pubblici, portando il deficit pubblico entro la soglia del 4,5 per cento del PIL in tale anno. Questa terza manovra correttiva stabilisce anche alcune misure di aumento dell'imposizione fiscale per gli anni successivi. E' ad esempio previsto che dal 1° gennaio 2014 il tasso normale dell'IVA passi dal 19,60 al 20 per cento (cfr. nuovo art. 278 del *Code général des impôts*). La manovra correttiva per il 2012 fissa inoltre misure per il rafforzamento della lotta contro la frode fiscale, con l'obiettivo di ottenere da questa operazione un miliardo di euro di entrate supplementari rispetto a quanto previsto nell'iniziale progetto di legge finanziaria per il 2013. Il provvedimento reca anche misure per favorire la lotta contro alcuni specifici abusi in materia fiscale realizzati nel settore delle transazioni immobiliari (*Loi n. 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012*).

Ai fini della ratifica del Trattato europeo sul “*fiscal compact*”³⁹⁷, il nuovo Governo Ayrault ha poi deciso di rafforzare il quadro giuridico disegnato dalla revisione costituzionale del 2008 per promuovere la programmazione finanziaria e il pareggio di bilancio. Come si è già evidenziato, la riforma del 2008 aveva infatti disposto l'introduzione in Costituzione di una nuova categoria di leggi “che si iscrivono nell'obiettivo di equilibrio dei conti delle amministrazioni pubbliche”: le “**leggi di programmazione pluriennale delle finanze pubbliche**”. Al fine di precisare i contenuti di questa nuova tipologia di provvedimenti e di garantirne la dovuta considerazione nell'elaborazione delle leggi finanziarie annuali (le

³⁹⁷ “Trattato per la stabilità, il coordinamento e la *governance* in seno all'Unione economica e monetaria” (c.d. *fiscal compact*) firmato il 2 marzo 2012.

lois de finances e le *lois de financement de la sécurité sociale*), nel dicembre 2012, il Governo ha quindi promosso l'approvazione della legge organica relativa alla programmazione e alla *governance* dei conti pubblici. Tale legge è stata promulgata dopo che il Consiglio costituzionale, in sede di vaglio preventivo di costituzionalità, ne ha censurato alcune disposizioni (*cf. Décision n. 2012-658 DC du 13 décembre 2012*). Tre le principali innovazioni introdotte dal provvedimento risulta, in primo luogo, la determinazione di un obiettivo a medio termine dei conti di tutte le amministrazioni pubbliche che il legislatore fisserà nella “legge di programmazione pluriennale delle finanze pubbliche”, insieme alla definizione di una traiettoria strategica di saldi strutturali ed impegni finanziari delle amministrazioni pubbliche per il periodo considerato (5 anni). La legge organica stabilisce inoltre l'istituzione dell'*Haut Conseil des finances publiques*, organismo indipendente incaricato di esprimere un parere sulle previsioni di crescita del Paese, che informi il Governo e il Parlamento sull'eventuale debolezza delle previsioni macroeconomiche prese in considerazione ai fini dell'elaborazione della “legge di programmazione pluriennale delle finanze pubbliche” e delle due leggi finanziarie annuali (*cf. art. 11 e ss. della legge*). Il provvedimento dispone anche la previsione di un meccanismo di “correzione” che l'*Haut Conseil* può attivare con un parere motivato di “allarme”, in caso di “scarto” rilevante dei conti pubblici rispetto alla traiettoria strategica indicata dalla legge di programmazione. Nel caso in cui sia espresso tale parere, il Governo ha l'obbligo di esporre al Parlamento le ragioni di tali “differenze” e, se necessario, proporre tempestivamente le opportune misure correttive idonee a riportare i conti nel tracciato programmato (*Loi organique 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publique*).

La **legge di programmazione delle finanze pubbliche per il periodo 2012-2017**, approvata il 31 dicembre 2012, ha immediatamente attuato alcune disposizioni della legge organica sopra menzionata, definendo gli orientamenti pluriennali delle finanze pubbliche francesi per il quinquennio indicato e

organizzando il «riassestamento» dei conti pubblici per la durata della legislatura in corso.

La legge di programmazione 2012-2017 prevede, in particolare, un ritorno del *deficit* pubblico effettivo al 3 per cento del PIL nel 2013 e un'inversione della dinamica del debito nel 2014, prospettando allo stesso tempo una crescita della Francia dello 0,8 per cento del PIL nel 2013 e del 2 per cento tra il 2014 e il 2017. Nel 2015 è inoltre previsto che il deficit strutturale sia ricondotto allo 0,5 per cento del PIL, e che i conti pubblici raggiungano poi l'equilibrio strutturale nel 2016 e nel 2017. La legge di programmazione si divide in due parti: la prima parte riunisce le “disposizioni non permanenti” per il periodo 2012-2017, mentre la seconda parte contiene le “disposizioni permanenti” destinate a rimanere in vigore anche dopo la fine del periodo coperto dalla programmazione (*Loi 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017*).

Sempre nel dicembre 2012 sono poi state approvate la *loi de finances per il 2013*³⁹⁸ e la *loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) per il 2013*³⁹⁹, che hanno declinato per l'anno 2013 gli orientamenti finanziari stabiliti dalla legge di programmazione per il quinquennio 2012-2017.

La **legge finanziaria per il 2013** ha disposto che la nuova manovra economica sia volta prioritariamente al sostegno di tre settori: quello dell'istruzione; quello dell'occupazione giovanile; quello della giustizia e della sicurezza. Con riferimento a tali settori,

³⁹⁸ 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, nonché il conseguente equilibrio di bilancio.

³⁹⁹ Legge finanziaria annuale relativa alle spese a carattere sociale della Francia. Dal 1996 gli obiettivi di spesa e le previsioni di entrata delle amministrazioni per la sicurezza sociale sono approvate ogni anno dal Parlamento con la *Loi de financement de la sécurité sociale (LFSS)*. Le amministrazioni per la sicurezza sociale (ASSO) comprendono gli ospedali e l'insieme dei regimi di sicurezza sociale (generali e speciali), così come i regimi assicurativi complementari per le pensioni e l'assicurazione disoccupazione. Tali amministrazioni rappresentano un peso importante nella spesa delle amministrazioni pubbliche francesi, rispetto alla maggior parte dei Paesi dell'OCSE. Per la LFSS 2013 vedi *infra*.

la legge ha previsto la creazione di nuovi posti di lavoro nell'ambito della scuola e in quello della giustizia e della sicurezza. Con specifico riferimento al secondo settore, il provvedimento dispone in particolare il finanziamento di una nuova tipologia di contratti, quelli per gli *emplois d'avenir*, istituiti sempre nel 2012 (*cf.* paragrafo successivo). La legge finanziaria ha poi stabilito alcune modifiche in campo fiscale, creando nuovi oneri in capo alle imprese - soprattutto le più grandi - e alle famiglie a reddito più alto, senza stabilire un aumento generale delle imposte. In particolare sono previsti nuovi scaglioni di imposizione nell'ambito della tassazione dei redditi da capitale. E' ad esempio prevista una riforma della tabella relativa alla quota di reddito imponibile per l'*impôt de solidarité sur la fortune* e una ridefinizione della riduzione applicabile all'imposta sul reddito per i contribuenti con i redditi più modesti. Per quanto riguarda la fiscalità delle imprese, la legge finanziaria per il 2013 prevede inoltre una diminuzione delle agevolazioni fiscali per le cosiddette "grandi imprese" (*Loi 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013*).

Nell'ambito del settore dei **trasporti e delle attività produttive**, sono state approvate alcune leggi di un certo rilievo negli ultimi mesi della XIII legislatura.

Sul versante dei trasporti, si segnala la legge che ha modernizzato l'organizzazione del servizio pubblico del **trasporto fluviale** al fine di rafforzare lo spostamento delle merci attraverso il sistema dei fiumi e potenziare la combinazione del trasporto "ferroviario più fluviale", portandola dal 14 al 25 per cento dei trasporti complessivi entro il 2022. Il provvedimento, frutto di una larga concertazione con le organizzazioni sindacali, è volto inoltre ad attuare il raggruppamento, dal 1° gennaio 2013, in un unico ente amministrativo, l'*Agence nationale des Voies navigables de France (VNF)*, di tutto il personale privato e pubblico impegnato nell'utilizzazione, la manutenzione e lo sviluppo delle vie navigabili francesi (*Loi n. 2012-77 du 24 janvier 2012 relative à Voies navigables de France*).

Nell'ambito delle attività produttive, è stata varata una legge che, per impedire la sottrazione degli utili di un'impresa in difficoltà

economica e proteggere creditori e dipendenti da “dirigenti scorretti”, consente al tribunale di commercio di adottare le opportune misure conservative (ad esempio, confisca degli utili o vendita delle scorte di magazzino) nell’ambito di azioni giudiziarie avviate nei confronti dei dirigenti di una società o impresa già oggetto di **procedura pre-concorsuale** (*procédure de sauvegarde*) o **concorsuale formale** (*redressement judiciaire e liquidation judiciaire*), (*Loi 2012-346 du 12 mars 2012 relative aux mesures conservatoires en matière de procédures de sauvegarde, de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire et aux biens qui en font l’objet*).

Da segnalare inoltre che, nei mesi immediatamente successivi alle elezioni presidenziali dell’aprile-maggio 2012, il nuovo Presidente Hollande e il Governo Ayrault hanno promosso l’approvazione di provvedimenti in materia di sostegno all’**occupazione giovanile**, di **crescita del potere di acquisto delle popolazioni dei Dipartimenti e le Collettività d’Oltremare** e di **aiuto alle imprese**, come promesso durante la campagna elettorale. Nei primi mesi della XIV legislatura sono state dunque approvate tre importanti leggi in tali ambiti.

Innanzitutto, merita di essere segnalata la legge che ha creato il nuovo dispositivo di sostegno all’occupazione dei giovani. Il provvedimento, che ha recato in particolare modifiche al Codice del lavoro (*cfr.* da art. L5134-110 a L5134-119 e art. da R5134-161 a R5134-168 del *Code du travail*), introduce infatti la nuova tipologia dei contratti per gli “**emplois d’avenir**”, di cui possono beneficiare i giovani disoccupati che hanno un’età compresa tra i 16 e i 25 anni e le persone portatrici di handicap con meno di 30 anni di età. Tali soggetti devono possedere inoltre uno dei seguenti requisiti: il mancato possesso di un diploma del sistema di formazione primaria; oppure, il possesso di un diploma, o di “un titolo a finalità professionale” e la certificazione della ricerca di un’occupazione da almeno 6 mesi, nel corso dell’ultimo anno; oppure, la residenza in un’area urbana o rurale considerata particolarmente svantaggiata e la certificazione della ricerca di un’occupazione da almeno un anno,

nel corso degli ultimi 18 mesi. Il provvedimento dispone inoltre che al contratto per gli “*emplois d’avenir*” si possono applicare le disposizioni di altre due tipologie di contratti: o quella del “contratto di accompagnamento al lavoro” (*contrat d’accompagnement dans l’emploi*), disciplinato dall’art. L5134- 20 e ss. del *Code du travail*, o quella del “contratto iniziativa-impiego” (*contrat initiative-emploi*), disciplinato dall’ art. L5134-65 e ss. del *Code du travail*. Per favorire la stipulazione dei nuovi contratti, che possono essere di natura indeterminata o determinata, la legge stabilisce inoltre che lo Stato preveda la concessione di un finanziamento (*aide relative à l’emploi d’avenir*) ai datori di lavoro. Quelli che possono accedervi sono, ad esempio: gli enti di diritto privato che svolgono attività senza fini di lucro; le amministrazioni territoriali; altre persone giuridiche di diritto pubblico, ad eccezione dello Stato; determinate categorie di datori di lavoro che offrono percorsi di formazione e qualificazione professionale; le persone giuridiche di diritto privato incaricate della gestione di un servizio pubblico. L’*aide relative à l’emploi d’avenir* può essere concesso dallo Stato per un periodo minimo di un anno e massimo di tre anni. Con l’ *arrête du 31 octobre 2012 fixant le montant de l’aide de l’Etat pour les emplois d’avenir* è stato disposto che tale importo possa essere di due tipi. Nel caso in cui i contratti per gli “*emplois d’avenir*” sono stipulati sotto la forma dei “contratti di accompagnamento al lavoro”, l’importo è pari al 75 per cento del tasso orario lordo del salario minimo grantito (il *salair minimum interprofessionnel de croissance – SMIC-*). Nel caso in cui i contratti per gli “*emplois d’avenir*” sono stipulati sotto la forma dei “contratti iniziativa-impiego”, l’importo è pari al 35 per cento del tasso orario lordo del salario minimo grantito (*cfr.* per maggiori informazioni il sito curato dal Ministero del lavoro dedicato agli *Emplois d’avenir*), (*Loi n. 2012-1189 du 26 octobre 2012 portant création des emplois d’avenir*).

In secondo luogo va segnalata la legge cosiddetta “**contro il carovita nell’Oltremare**”, che ha previsto un rafforzamento dei poteri dello Stato, delle collettività territoriali d’Oltremare e dell’Autorità per la concorrenza, in materia di regolamentazione dei prezzi e di organizzazione dei mercati. Il nuovo Governo ha

promosso tale provvedimento dopo aver stimato che generalmente nei territori d'Oltremare i prodotti di consumo corrente sono in media più cari del 30-50 per cento rispetto al territorio della *France métropolitaine* (area che comprende i territori francesi del continente europeo), mentre il reddito disponibile delle famiglie è di media inferiore del 35 per cento rispetto a quello delle famiglie della *France métropolitaine* (*Loi 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer*).

Infine il nuovo Governo si è impegnato a costituire una piattaforma finanziaria per l'**espansione delle imprese**, in particolare le microimprese (*Très Petites Entreprises* - TPE-), le piccole e medie imprese (*Petites et Moyennes Entreprises* - PME-) e le imprese intermedie (*Entreprises de taille intermédiaire* - ETI-), attraverso la creazione di una nuova banca pubblica per gli investimenti (*Banque publique d'investissement* - BPI). Secondo la nuova legge, approvata a fine dicembre 2012, l'ente pubblico *Organisme de soutien à l'innovation et la croissance des PME* (OSEO) è stato sostituito dal nuovo ente pubblico "BPI-Groupe", che comprende anche altri enti che si occupano di promozione dello sviluppo imprenditoriale e che ha per missione essenziale quella di promuovere il progresso e la crescita delle imprese francesi, nonché sostenere le politiche economiche condotte dallo Stato e dalle regioni in alcuni settori. La nuova Banca favorirà l'innovazione, l'espansione e l'internazionalizzazione delle imprese, contribuendo al loro finanziamento attraverso prestiti e fondi propri (*cf.* per maggiori informazioni il sito ufficiale di "Bpifrance"), (*Loi 2012-1559 du 31 décembre 2012 relative à la création de la Banque publique d'investissement*). Una legge organica, approvata nello stesso anno, dispone inoltre le modalità di designazione del vertice amministrativo della Banca. Il provvedimento, costituito da un articolo unico, dispone infatti che la nomina del Direttore generale della "Société anonyme BPI – Groupe" rientri in quell'elenco di designazioni effettuate dal Presidente della Repubblica, alle condizioni stabilite dall'art. 13, comma 5, della Costituzione. In base a tali disposizioni il vertice di BPI deve essere nominato dal Capo dello Stato, previo parere obbligatorio e

vincolante delle commissioni Finanze delle due assemblee parlamentari (*Loi organique n. 2012-1557 du 31 décembre 2012 relative à la nomination du directeur général de la société anonyme BPI-Group*).

Per quanto riguarda le **politiche sociali** il nuovo Governo Ayrault ha promosso, nel solco delle azioni intraprese dal precedente Governo Fillon, alcune misure per contenere la spesa sociale ed evitare l'aumento del deficit in un contesto economico ancora segnato dagli effetti della crisi finanziaria del 2008.

Nel dicembre 2012, il Governo ha innanzitutto promosso l'approvazione dell'ordinaria legge di **finanziamento della previdenza sociale** per il 2013 (LFSS 2013)⁴⁰⁰, con cui è stato previsto in particolare un contenimento delle spese per l'assistenza sanitaria per l'anno considerato.

Nella LFSS è indicato che per il 2013 è stato fissato un "Obiettivo nazionale delle spese di assicurazione per le malattie" (ONDAM)⁴⁰¹ di 175,4 miliardi di euro, realizzando così un tasso di progressione del 2,7 per cento in rapporto all'anno precedente. Nell'allegato B (*annexe B*) della LFSS per il 2013, in cui oltre ad essere indicato l'ONDAM 2013, sono indicati i ritmi di progressione dell'ONDAM fino al 2017, è anche compiuto un richiamo alle indicazioni contenute in materia nel progetto di legge relativo alla programmazione finanziaria pluriennale. Nella *Loi 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017* sono infatti indicati gli obiettivi nazionali di spesa per l'assicurazione malattia per ciascuno degli anni considerati. In tale provvedimento è innanzitutto segnalato che

⁴⁰⁰ 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.

⁴⁰¹ 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.

l'ONDAM raggiunto per il 2012 è stato di 170,8 miliardi di euro, con una crescita rispetto all'anno precedente del 2,6 per cento. E' inoltre specificato che esso è stato inferiore di 350 milioni di euro rispetto all'ONDAM previsto nella LFSS per il 2012. E' poi indicato che la crescita dell' ONDAM sarà nel 2013 del 2,7 per cento (175,4 miliardi di euro), nel 2014 del 2,6 per cento (180 miliardi di euro) e nei tre anni successivi (2015- 2017) del 2,5 per cento.

Il provvedimento ha disposto inoltre, in generale, nel campo della sanità, un rafforzamento del ruolo degli ospedali pubblici ed un potenziamento delle strutture ambulatoriali, soprattutto nelle zone più disagiate. La legge ha anche previsto, tra le altre misure, un aumento delle risorse destinate alla cura e all'assistenza degli anziani e l'introduzione di un contributo addizionale di solidarietà sulle pensioni di vecchiaia e di invalidità, il cui tasso varierà dal 2013 al 2014 (*Loi 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013*).

Per quanto riguarda il settore specifico della **sanità**, il legislatore, negli ultimi mesi della XIII legislatura, è intervenuto con una legge che ha fissato una nuova disciplina per le **ricerche biomediche**, definite come “ricerche che coinvolgono la persona umana”. Il provvedimento ha previsto una classificazione di tali ricerche in tre tipologie, a seconda degli interventi posti sulla persona nella fase di indagine (*cfr.* nuovo art. L1121-1 del *Code de la santé publique*). La persona può essere infatti chiamata ad effettuare, sia il mantenimento del regime di cura originario, sia il trattamento con cure diverse da quelle abituali, con la possibile somministrazione di nuovi farmaci, sia essere sottoposta a rischi per la propria salute. La legge dispone inoltre che il responsabile di ogni ricerca sia tenuto ad informare il paziente delle modalità di svolgimento dell'indagine e ottenere il consenso scritto dello stesso, prima del suo avvio. Qualora una ricerca sia iniziata senza tale permesso, o sia protratta anche dopo che sia ritirato il consenso dell'interessato, il responsabile del progetto può essere punito fino a tre anni di reclusione e fino a 45.000 euro di ammenda (nuovo *art. 223-8 Code*

pénal). Il testo normativo stabilisce inoltre che le tre tipologie di ricerche non possano essere effettuate senza il parere favorevole dei “Comitati di protezione delle persone”, i quali possono chiedere un consulto all’ *Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé* (ANSM), (*Loi 2012-300 du 5 mars 2012 relative aux recherches impliquant la personne humaine*).

Sempre in materia di **protezione della salute** una menzione particolare va alla legge, approvata nel dicembre 2012, che ha sospeso in Francia la commercializzazione di alcuni prodotti contenenti la sostanza chimica “Bisfenolo A” (composto organico della plastica, che, in base a studi recenti, è ritenuto particolarmente dannoso per il sistema endocrino dei feti, dei neonati e dei bambini fino a tre anni). Si tratta di una sostanza che è spesso utilizzata per la produzione di *biberons* per bambini (*Loi n. 2012-1442 du 24 décembre 2012 visant à la suspension de la fabrication, de l'importation, de l'exportation et de la mise sur le marché de tout conditionnement à vocation alimentaire contenant du bisphénol*).

Nel settore della **tutela dell’ambiente** sono da segnalare:

- la legge, promulgata nel marzo 2012, che ha riconosciuto il ruolo della **caccia** quale strumento utile per la gestione della biodiversità ed ha affermato anche il ruolo delle federazioni dipartimentali dei cacciatori nel campo dell’informazione e dell’educazione allo sviluppo sostenibile e in materia di preservazione della fauna selvatica, così come dei relativi *habitat*. Il provvedimento ha inoltre previsto una diminuzione delle imposte dovute per l’esercizio dell’attività venatoria, che devono essere pagate al momento della concessione della “licenza di caccia” e per il suo rinnovo (*Loi 2012-325 du 7 mars 2012 portant diverses dispositions d'ordre cynégétique*);
- la legge che ha disciplinato l’applicazione del principio “a valore costituzionale”, fissato dall’art. 7 della Carta dell’Ambiente (*Charte de l’Environnement*) del 2004, riguardante la **partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche** relative a provvedimenti che abbiano **un’incidenza ambientale**. Il nuovo testo legislativo reca, in particolare, la modifica dell’art. L 120-1 del *Code de l’environnement*,

in cui sono definite le modalità per organizzare le consultazioni pubbliche su tali provvedimenti. La legge è stata approvata per impulso del nuovo Presidente della Repubblica Hollande, che ha lanciato, all'inizio del suo mandato, un vasto programma per favorire lo sviluppo sostenibile in Francia (*Loi 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement*).

Sul versante delle politiche per lo **sport**, merita infine di essere segnalata l'approvazione di due provvedimenti legislativi, promulgati negli ultimi mesi della XIII legislatura:

- la legge con cui è stabilito che i **praticanti di uno sport non** possano essere ritenuti **responsabili dei danni materiali** causati ad un altro praticante durante lo svolgimento di un'attività sportiva, qualora tali danni siano prodotti da un oggetto che essi hanno in custodia ai sensi dell'art. 1384 del codice civile (*cf.* art. L321-3-1 *Code du sport*). La legge intende creare una situazione più vantaggiosa per le federazioni sportive che, prima dell'approvazione del provvedimento, erano obbligate a risarcire i danni materiali di cui poteva essere ritenuto responsabile un proprio iscritto, provocati durante una competizione sportiva (ad es. incidenti verificatisi durante una gara automobilistica o motociclistica). Il testo legislativo stabilisce anche che, entro il 1° luglio 2013, il Governo è tenuto a presentare al Parlamento una relazione, elaborata di concerto con il Comitato nazionale olimpico e sportivo francese, sulle sfide e le prospettive di evoluzione del regime di responsabilità civile in materia sportiva (*Loi 2012-348 du 12 mars 2012 tendant à faciliter l'organisation des manifestations sportives et culturelles*);

- la legge che ha stabilito l'obbligo per ogni federazione sportiva abilitata ad elaborare una "**carta etica**" ed assicurarne il rispetto (*cf.* art. L131-8-1 *Code du sport*). Il provvedimento ha inoltre disposto che le federazioni che hanno costituito una lega professionale sportiva sono tenute ad istituire un organismo, dotato di un potere di valutazione indipendente, che assicuri il controllo amministrativo, giuridico e finanziario delle associazioni e delle

società sportive partecipanti alle competizioni che organizzano (art. L132-2 *Code du sport*). Il testo legislativo reca inoltre modifiche al *Code du sport* e al *Code de l'éducation* per incentivare l'insegnamento di una pratica sportiva presso gli istituti scolastici superiori, favorendo l'ingresso presso gli stessi di sportivi professionisti in qualità di docenti di corsi specifici di formazione. Con riferimento al tema della protezione della salute degli sportivi, il provvedimento dispone inoltre alcune misure per rafforzare la lotta contro il *doping* (*Loi 2012-158 du 1er février 2012 visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs*).

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1990-2012

<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%
TOTALE	2.120	1.822	298	86%	14%

**TABELLA 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia
(2008-2012)⁴⁰²**

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

⁴⁰² I dati percentuali sono calcolati sul totale delle leggi promulgate ogni anno.

Tabella 3 - Classificazione di alcune tipologie di leggi promulgate nel periodo 2008-2012 ⁴⁰³

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

⁴⁰³ 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 2012 sono 37, su un totale di 82 leggi complessivamente promulgate in questo anno.

GERMANIA

1. Dati quantitativi

Nel 2012 il Parlamento tedesco ha approvato **128 leggi**, di cui **59** 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 2012 è in qualche misura inferiore al dato registrato nell'anno precedente (153). Il dato conferma d'altra parte 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 approvate⁴⁰⁴.

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 quinquennio 2008–2012. Questi dati, ovviamente, vanno interpretati in relazione alle caratteristiche generali del contesto istituzionale cui

⁴⁰⁴ 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 una apposita legge che definisca il contenuto, lo scopo e la portata dell'autorizzazione che viene concessa.

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 della Costituzione), 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*)⁴⁰⁵, 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 dati⁴⁰⁶ relativi alla XVII legislatura, inaugurata con la seduta del *Bundestag* del 27 ottobre 2009⁴⁰⁷, confermano il ruolo propulsivo del Governo federale (*Bundesregierung*) da cui trae origine il 78,5% del numero complessivo di leggi approvate (434 su un totale di 553 leggi). La percentuale

⁴⁰⁵ Le materie c.d. condominiali tra Federazione e *Länder*, elencate all'art. 74 della Costituzione, 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.*).

⁴⁰⁶ Aggiornati in base alle leggi pubblicate alla data del 1° luglio 2013.

⁴⁰⁷ La XVII legislatura si è conclusa il 22 settembre 2013.

dell'iniziativa parlamentare raggiunge il 19% con netta prevalenza al riguardo del *Bundestag* (15,9%) rispetto alla Camera alta (*Bundesrat*, 3,1%). La quota percentuale residua (2,5%) 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 legislatura corrente, 181 rientrano nella categoria per cui è costituzionalmente previsto il necessario assenso del *Bundesrat* (c.d. *Zustimmungsgesetze*)⁴⁰⁸ e che comprendono anche le leggi di ratifica dei trattati internazionali.

Per quanto riguarda, invece, la produzione legislativa nell'intero arco del 2012, si rilevano 38 leggi di ratifica di trattati internazionali⁴⁰⁹, 5 leggi relative alla manovra di bilancio annuale⁴¹⁰, e 21 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.

⁴⁰⁸ 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); le leggi che incidono sull'ordinamento finanziario dei *Länder* (artt. 104a, co. 3 e 4, 107 e 108); le leggi relative a: modificazioni territoriali dei *Länder* (art. 29, co. 7); determinazione dei compiti comuni dello Stato e dei *Länder* (art. 91a, co. 2); esercizio della giurisdizione della Federazione attraverso i tribunali dei *Länder* (art. 96, co. 5). In base alle modifiche introdotte dalla riforma costituzionale del 2006 all'art. 84, co. 1 della Costituzione, 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 della Costituzione, co. 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*.

⁴⁰⁹ Le leggi di ratifica si riferiscono a 17 trattati multilaterali e 21 accordi bilaterali.

⁴¹⁰ Per l'approvazione della legge di bilancio (*Haushaltsgesetz*), il consenso del *Bundesrat* non è indispensabile.

Tra le principali leggi di attuazione del diritto comunitario si segnalano la Legge di riordino della normativa sul ciclo dei rifiuti (*Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts*) del 24 febbraio 2012, la Legge di attuazione della Direttiva dell'Unione europea sull'alta qualificazione (*Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union*) del 1° giugno 2012, che appunto attua la Direttiva 2009/50/CE del Consiglio del 25 maggio 2009 sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati e la Legge di attuazione della direttiva 2012/6/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 marzo 2012 che modifica la direttiva 78/660/CEE del Consiglio relativa ai conti annuali di taluni tipi di società per quanto riguarda le microentità (*Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2012/6/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012 zur Änderung der Richtlinie 78/660/EWG des Rates über den Jahresabschluss von Gesellschaften bestimmter Rechtsformen hinsichtlich Kleinbetrieben (Kleinstkapitalgesellschaften-Bilanzrechtsänderungsgesetz – MicroBilG)*) del 20 dicembre 2012.

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

- 1. 31 leggi di manutenzione normativa**
- 2. 6 leggi settoriali**
- 3. 16 leggi microsettoriali**
- 4. 11 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 Settima legge di modifica delle norme ferroviarie (*Siebtes Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften*) del 27 giugno 2012, la Legge di modifica della legge sull'accesso ai geodati (*Gesetz zur Änderung des Geodatenzugangsgesetzes*) del 27 giugno 2012 e la Terza legge di modifica delle disposizioni in materia di alloggi (*Drittes Gesetz zur Änderung wohnungsrechtlicher Vorschriften*) del 9 novembre 2012.

Oggetto costante di manutenzione normativa è la Legge elettorale federale (*Bundeswahlgesetz*). Nel 2012, il *Bundestag* ha approvato la Ventesima legge di modifica della legge elettorale federale (*Zwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes*) del 12 aprile 2012, entrata in vigore il 19 aprile 2012. La legge ridisegna i collegi elettorali tedeschi, senza, tuttavia, alternarne il numero. In particolare, il *Land* Mecklemburg-Vorpommern ha perso uno dei suoi sette collegi - il collegio n. 18, *Neubrandenburg – Mecklenburg-Strelitz – Uecker-Randow* -, mentre il *Land* Hessen è passato da 21 a 22 collegi, aggiungendo il collegio n. 175 - *Main-Kinzig – Wetterau II – Schotten*.

Nell'ambito della 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*)⁴¹¹.

⁴¹¹ Da un riscontro effettuato sulle Gazzette ufficiali del 2012 è risultato che 6 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 sull'indagine relativa alla sicurezza dei laghi (*Neufassung des Seesicherheits-Untersuchungs-Gesetzes*) del 1° marzo 2013, il testo aggiornato dell'Ottavo Libro del Codice sociale (*Neufassung des Achten Buches Sozialgesetzbuch*) dell'11 settembre 2012 ed infine il testo aggiornato della Legge sull'informazione ai consumatori (*Neufassung des Verbraucherinformationsgesetzes*) del 17 ottobre 2012.

3. Principali settori di intervento legislativo

Nell'area **istituzionale** si segnala la legge dell'11 luglio 2012 recante una **modifica dell'art. 93 della Legge fondamentale** (*Grundgesetz*), che disciplina le competenze della Corte costituzionale federale. Il nuovo punto 4c del comma 1 dell'art. 93 estende la giurisdizione costituzionale ai ricorsi presentati dalle associazioni che non abbiano ottenuto il riconoscimento di "partito" per partecipare alle elezioni per il rinnovo del *Bundestag*. In base alla legge elettorale federale (*Bundeswahlgesetz*) tale riconoscimento, che riguarda in concreto la verifica dei requisiti per la presentazione di candidature, spetta alla Commissione elettorale federale (*Bundeswahlausschuss*). Qualora l'associazione sia stata rappresentata ininterrottamente dalle precedenti elezioni da almeno cinque deputati nel *Bundestag* o nel Parlamento di un *Land*, l'accertamento dei requisiti da parte della Commissione è pressoché implicito; diversamente, la caratteristica di partito è soggetta ad una verifica a parte. Avverso la decisione negativa della Commissione elettorale sarà quindi ora possibile ricorrere direttamente al giudizio della Corte costituzionale federale affinché stabilisca in via definitiva, prima dello svolgimento delle elezioni, se l'associazione in questione ha il diritto o meno di partecipare all'elezione del *Bundestag* presentando proprie candidature in qualità di partito politico. La conseguente attuazione della nuova disposizione costituzionale è avvenuta con l'approvazione della **Legge per il miglioramento della tutela giuridica in materia elettorale** (*Gesetz zur Verbesserung des Rechtsschutzes in Wahlsachen*) del 12 luglio 2012, che ha apportato le necessarie modifiche alla legge elettorale federale, alla legge sulla verifica delle elezioni (*Wahlprüfungsgesetz*) e, in particolare, alla legge che disciplina il funzionamento della Corte costituzionale federale (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz*). Per quanto riguarda quest'ultima, i nuovi §§ 96 ss. stabiliscono che il ricorso, motivato, deve essere presentato entro il termine di quattro giorni da quando è stata resa nota la decisione adottata in seduta dalla Commissione elettorale federale. In merito al ricorso, sul quale la Corte costituzionale può

decidere senza lo svolgimento di un dibattito orale, alla Commissione elettorale è riconosciuta la possibilità di esprimere un parere. Nel caso in cui la decisione della Corte costituzionale venga resa nota senza motivazione alle parti in causa, ovvero all'associazione ricorrente e alla Commissione elettorale, la motivazione deve essere comunicata separatamente.

Sempre in **materia elettorale** si segnala, infine, anche l'approvazione della **ventesima legge di modifica del *Bundeswahlgesetz*** (*Zwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes*) del 12 aprile 2012 che, nel ridefinire il numero dei collegi elettorali, ne assegna uno in più al *Land* dell'Assia e, conseguentemente, uno in meno a quello del Meclemburgo-Pomerania. La nuova ripartizione si è resa necessaria a seguito degli ultimi sviluppi demografici rilevati alla fine del 2010 e nel primo semestre del 2011. Secondo la legge elettorale federale, i 299 collegi elettorali in cui è suddivisa la Repubblica federale devono avere una popolazione analoga, con variazioni non superiori al 15%.

In esecuzione del Regolamento comunitario 211/2011 del 16 febbraio 2011, che attribuisce ai cittadini europei una sorta di iniziativa legislativa dando loro la possibilità di presentare proposte alla Commissione europea per l'adozione di atti giuridici comunitari, la legge del 13 marzo 2012 contiene un provvedimento *ad hoc* (*Gesetz zur Europäischen Bürgerinitiative*), volto a definire alcune questioni relative alle competenze nazionali e altre di tipo procedurale. In base al Regolamento, un'**iniziativa dei cittadini europei**, per essere definita tale, deve aver ricevuto il sostegno di almeno un milione di firmatari appartenenti ad almeno un quarto degli Stati membri della UE, ovvero essere cittadini di almeno sette paesi europei. Essenziale è quindi il ruolo svolto dagli organizzatori e promotori dell'iniziativa, che si occupano delle formalità burocratiche, della raccolta delle firme e, in caso di raggiungimento del *quorum* richiesto, hanno la possibilità di presentare l'iniziativa davanti alla Commissione in un'audizione pubblica. Nello specifico, per quanto riguarda la legge tedesca di esecuzione, l'Ufficio amministrativo

federale (*Bundesverwaltungsamt*) è designato quale autorità nazionale competente a coordinare l'operazione di verifica delle dichiarazioni di sostegno da parte di cittadini maggiorenni e il rilascio dei certificati ivi previsti che, per l'appunto, attestino il numero di dichiarazioni di sostegno valide. L'Ufficio federale per la sicurezza informatica (*Bundesamt für die Sicherheit in der Informationstechnik*) rappresenta invece l'autorità competente per la certificazione dei sistemi di raccolta elettronica delle dichiarazioni di sostegno. Eventuali infrazioni di quanto disposto dal Regolamento comunitario, con particolare riferimento ai casi in cui il comportamento doloso o colposo degli organizzatori non assicuri che i dati personali raccolti non siano utilizzati per scopi diversi dall'iniziativa, oppure che una dichiarazione di sostegno o una copia siano distrutte entro i termini stabiliti, sono punite con una sanzione pecuniaria fino a 50 mila euro.

Con la **Legge sul miglioramento della lotta all'estremismo di destra** (*Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Rechtsextremismus*) del 20 agosto 2012 sono state poste le basi giuridiche per l'istituzione di una banca dati comune (*Rechtsextremismus-Datei-Gesetz*) ad uso delle autorità di polizia e dei servizi di *intelligence* della Federazione e dei *Länder*. Con la nuova banca dati centrale standardizzata viene intensificato e velocizzato lo scambio di informazioni tra l'Ufficio criminale federale (*Bundeskriminalamt*), gli uffici criminali dei *Länder* e i servizi segreti militari (*Militärischer Abschirmdienst* - MAD), al fine di offrire un valido contributo alla lotta contro gli atti di violenza perpetrati dall'estremismo di destra. Le autorità coinvolte a tale scopo hanno l'obbligo di immagazzinare nella nuova banca dati e di rendere fruibili tutte le informazioni di cui dispongono relative ad individui che, dati i fatti, si suppone appartengano o siano sostenitori di un'associazione terroristica ai sensi del § 129a del Codice penale, ispirata all'estremismo di destra, oppure che siano imputati o già condannati per aver agito in prima persona o concorso al compimento di un reato di violenza di estrema destra. Fermo restando che la nuova legge prevede una

limitazione di alcuni diritti fondamentali come il segreto epistolare, postale e delle telecomunicazioni, nonché quello relativo all'inviolabilità del domicilio, un utilizzo allargato dei dati immagazzinati per determinati progetti sarà consentito solo fino al 31 gennaio 2016, data in cui è stata espressamente sancita la cessazione dell'efficacia di alcune disposizioni.

In attuazione della sentenza della Corte di giustizia europea del 16 dicembre 2008 (C - 524/06), con la quale è stato stabilito che i dati personali relativi a cittadini dell'Unione europea possano essere immagazzinati e utilizzati in un registro come il registro centrale degli stranieri soltanto a determinate condizioni, è stata approvata la **Legge di modifica del registro centrale degli stranieri** (*Gesetz zur Änderung des AZR-Gesetzes*) del 20 dicembre 2012. Le nuove disposizioni definiscono nel dettaglio tali condizioni che, nello specifico, riguardano l'applicazione della normativa sul soggiorno degli stranieri da parte delle autorità nazionali competenti. In base al giudizio della Corte europea, i dati sui cittadini comunitari possono essere utilizzati a scopi statistici solo in modo anonimo, mentre non ne è consentito l'uso per la lotta contro la criminalità in rispetto del divieto di discriminazione in base alla nazionalità sancito dall'art. 18 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (ex art. 12 del Trattato sulla Comunità europea). Un'ulteriore modifica prevista dalla nuova legge riguarda il § 755, comma 2, del Codice di procedura civile (*Zivilprozessordnung - ZPO*) recante disposizioni in merito al luogo di residenza del debitore.

In tema di **sicurezza interna** e in attuazione della direttiva comunitaria 2008/51/CE del 21 maggio 2008, che a sua volta ha modificato la precedente direttiva 91/477/CEE sul controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi, è stato istituito con la legge del 25 giugno 2012 il **registro nazionale delle armi** (*Gesetz zur Errichtung eines Nationalen Waffenregisters*). Nel pieno rispetto del termine previsto dalla stessa direttiva comunitaria (31 dicembre 2014), il legislatore tedesco ha istituito un archivio computerizzato centralizzato, garantendone il libero accesso alle autorità autorizzate.

Tale archivio registra e conserva per non meno di venti anni, per ogni arma da fuoco, i dati relativi al tipo, alla marca, al modello, al calibro e al numero di serie, nonché i nomi e gli indirizzi del fornitore e dell'acquirente o del detentore dell'arma da fuoco. La tenuta del registro è attribuita dalla legge alla competenza dell'Ufficio amministrativo federale (*Bundesverwaltungsamt*).

Con la **Legge di accompagnamento della riforma dell'esercito federale** (*Gesetz zur Begleitung der Reform der Bundeswehr*) del 21 luglio 2012 è stato compiuto un ulteriore passo avanti nella ristrutturazione e riorganizzazione delle forze armate dopo l'abolizione del servizio militare obbligatorio e la trasformazione della *Bundeswehr* in un esercito su base volontaria. Poiché 31 presidi militari dovranno essere chiusi e molti altri ridotti nelle dimensioni, anche gli uffici delle forze armate e del personale civile dovranno adeguarsi alle nuove strutture ed essere ridimensionati. Lo scopo principale delle nuove misure è infatti quello di attuare una rapida e socialmente sostenibile riduzione del personale, puntando in primo luogo all'occupazione in altri reparti della stessa amministrazione o all'inserimento in altri rami del pubblico impiego. Nel caso in cui una persona occupata presso l'esercito federale non trovi un'adeguata collocazione nel servizio pubblico, la nuova legge prevede in prospettiva il versamento della liquidazione o il prepensionamento. Vengono pertanto elevati i limiti ai guadagni aggiuntivi per i militari e i dipendenti che lascino il posto di lavoro nell'esercito anticipatamente, in modo che sia poi loro consentito di percepire un'adeguata pensione di vecchiaia. Il provvedimento contiene tre distinte leggi recanti, rispettivamente, disposizioni specifiche, valide fino al 31 dicembre 2017, per l'adeguamento strutturale del personale militare, degli impiegati civili, nonché dei riservisti con funzioni onorarie di collegamento e di direzione. Una quarta legge trasferisce all'Ufficio federale per la gestione del personale dell'esercito federale (*Bundesamt für das Personalmanagement der Bundeswehr*) le competenze precedentemente attribuite all'Ufficio federale per l'amministrazione della difesa (*Bundesamt für*

Wehrverwaltung) e all'Amministrazione del settore della difesa (*Wehrbereichsverwaltung*).

Con approvazione unanime da parte del *Bundestag* è stato istituito con legge del 7 marzo 2012 il **servizio di assistenza telefonica per la violenza contro le donne** (*Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines bundesweiten Hilfe-telefons "Gewalt gegen Frauen"*), il cui progetto originario era stato elaborato dal Ministero federale della famiglia già nel luglio 2011, realizzando così uno degli obiettivi contenuti nel programma della coalizione di Governo nell'ambito delle misure finalizzate a risolvere il problema della violenza contro le donne. La nuova iniziativa, che si inserisce nella rete di case accoglienza e uffici di consulenza per donne in difficoltà, intende fornire alla donna minacciata e maltrattata un numero telefonico di primo soccorso cui rivolgersi per trovare protezione, assistenza e consiglio, in modo che possa compiere più agevolmente e rapidamente un primo passo per uscire dalla violenza cui è soggetta o esposta. Il nuovo servizio di assistenza telefonica, infatti, è rivolto particolarmente a quelle vittime di violenza per le quali il fatto di recarsi in un consultorio rappresenta un grosso ostacolo, non solo fisico ma anche linguistico e culturale: si tratta per lo più di donne migranti, di vittime della tratta di esseri umani o di un matrimonio forzato, oppure di donne affette da qualche disabilità. Il numero telefonico, che sarà operativo 24 ore al giorno su tutto il territorio nazionale, sarà gestito da personale qualificato che offrirà assistenza e consulenza gratuite, se necessario anche in più lingue, in modo anonimo e confidenziale. Entro un anno, dopo l'assunzione dei consulenti telefonici, sarà costituita anche una banca dati come base per poter meglio indirizzare le donne che si sono rivolte al servizio di assistenza telefonica verso i consultori e le case di accoglienza. La stessa legge istitutiva prevede espressamente che l'Ufficio federale per la famiglia e le questioni della società civile (*Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben*) assicuri lo svolgimento di una duratura e continua campagna per la conoscenza e la sensibilizzazione della pubblica opinione.

Anche la legislazione nel **settore della giustizia** è stata notevolmente influenzata dalla normativa comunitaria. Con la **modifica della Legge relativa ad Eurojust**, l'unità europea di cooperazione giudiziaria permanente, (*Gesetz zur Änderung des Eurojust-Gesetzes*) del 7 giugno 2012, è stata recepita la decisione del Consiglio nel settore giustizia e affari interni 2009/426/GAI, volta a rafforzare la rete di cooperazione giudiziaria nella lotta contro le gravi forme di criminalità. Le principali novità riguardano l'introduzione di un servizio permanente di coordinamento presso Eurojust, la previsione di disposizioni dettagliate sulle competenze dei rappresentanti nazionali, l'introduzione di un sistema di coordinamento a livello nazionale e l'imposizione di ulteriori obblighi di carattere informativo da parte degli Stati membri nei confronti del loro rispettivo rappresentante nazionale. La nuova legge rafforza ulteriormente le competenze di Eurojust, ovvero il coordinamento del lavoro delle autorità giudiziarie nazionali europee nell'ambito della criminalità organizzata transfrontaliera e la promozione dello scambio di informazioni tra le autorità giudiziarie e di polizia nazionali nei principali settori operativi di Eurojust, come la lotta contro il terrorismo, la lotta e la prevenzione del commercio illegale di armi, il traffico di droga, la tratta di esseri umani, la pornografia infantile e il riciclaggio di denaro sporco.

La **semplificazione dello scambio di informazioni e di intelligence** tra le autorità nazionali competenti è oggetto della legge del 21 luglio 2012 (*Gesetz über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union*) con la quale è stata data attuazione alla decisione quadro del Consiglio 2006/960/GAI. Dal punto di vista tecnico-legislativo, il recepimento delle disposizioni contenute nella decisione quadro ha comportato la modifica di diverse leggi vigenti come la legge sull'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale, la legge sull'Ufficio criminale federale, la legge sulla polizia federale, la legge sull'amministrazione

doganale e la legge sulla lotta contro il lavoro nero e l'occupazione illegale.

Tra i principali **interventi legislativi in materia penale** si evidenzia la **Legge per rafforzare la libertà di stampa nel diritto penale e nel diritto processuale penale** (*Gesetz zur Stärkung der Pressefreiheit im Straf- und Strafprozessrecht*) del 25 giugno 2012. Alla base del provvedimento, presentato dal Governo federale al *Bundesrat* nel settembre 2010, vi è il riconoscimento del principio di una stampa libera e indipendente quale presupposto fondamentale di una società aperta e trasparente, in cui le ricerche investigative possono essere svolte da giornalisti senza vincoli e impedimenti. Con una modifica del § 353b del codice penale (*Strafgesetzbuch - StGB*) è stata abolita per gli appartenenti al settore dei media l'imputabilità per favoreggiamento nel caso del tradimento di un segreto. Nessun giornalista sarà quindi punibile se pubblica soltanto materiale che gli è stato passato da qualche informatore senza però rivelarne la fonte in modo che, anche agli informatori, venga assicurata una migliore tutela. Il nuovo comma 3a del § 353b stabilisce infatti testualmente che le azioni di concorso o di favoreggiamento da parte di giornalisti e professionisti dei media non sono contrarie alla legge se si limitano alla ricezione, all'analisi e alla pubblicazione di un segreto, dell'oggetto o della notizia in merito ai quali sussiste un particolare obbligo di segretezza. Anche la seconda misura prevista, concernente la modifica del § 97, comma 5, del Codice di procedura penale (*Strafprozessordnung - StPO*), rende più agevole il lavoro dei giornalisti stabilendo che il sequestro di materiale giornalistico (stampati, immagini, registrazioni, ecc.) è ammissibile soltanto se sussiste un forte sospetto di coinvolgimento nella commissione di un reato.

In **ambito giudiziario** si segnala la **Legge che amplia le possibilità di azione della giurisdizione penale minorile** del 4 settembre 2012 (*Gesetz zur Erweiterung der jugendgerichtlichen Handlungsmöglichkeiten*). Le nuove disposizioni, che apportano diverse modifiche alla legge sulla giurisdizione penale minorile

(*Jugendgerichtsgesetz*), prevedono che il Tribunale per i minorenni, nel singolo caso e in sintonia con l'intento rieducativo della giustizia penale minorile, possa ordinare anche l'arresto del minore e agli adolescenti condannati per omicidio possa infliggere una pena detentiva della durata massima di 15 anni.

Nel campo del **diritto civile** si menziona in particolare la **Legge sull'estensione della potestà genitoriale in caso di circoncisione del fanciullo di sesso maschile** del 20 dicembre 2012 (*Gesetz über den Umfang der Personensorge bei einer Beschneidung des männlichen Kindes*). L'iniziativa legislativa presentata dal Governo federale l'11 ottobre 2012 rappresenta una reazione alla sentenza della Corte di appello di Colonia del 7 maggio 2012 che, pur avendo confermato il giudizio assolutorio del primo grado, ha ritenuto il consenso prestato dai genitori non sufficiente a scriminare la rilevanza penale della circoncisione di un bambino per motivi religiosi. La circoncisione è stata quindi valutata dai giudici di appello in contrasto con il benessere del minore, non potendo tale pratica essere ricondotta ad una misura educativa funzionale e necessaria alla salute fisica e psichica del bambino. Il dibattito e la riflessione sull'inquadramento giuridico della circoncisione e sull'ammissibilità di tale pratica anche a scopo religioso hanno alla fine portato alla formulazione del nuovo § 1631d del codice civile *Bürgerliches Gesetzbuch - BGB*). La soluzione prospettata dal legislatore è stata quella di inquadrare la circoncisione, dissipando così ogni dubbio sulla sua liceità, nell'ambito del diritto civile (e non in quello penale), specificamente nella branca relativa al diritto di famiglia, riconducendola al dovere giuridico di cura e tutela del figlio minore, posto dai §§ 1626 ss. del Codice civile a carico dei genitori o di chi ne fa le veci. In base al dettato del § 1631d la potestà genitoriale attinente alla persona del figlio comprende anche il diritto ad acconsentire ad un intervento di circoncisione, non necessario dal punto di vista medico, del fanciullo di sesso maschile che non sia in grado di autodeterminarsi in proposito, a condizione che tale intervento sia eseguito secondo le regole dell'arte medica. Ciò non

vale quando attraverso la circoncisione, avuto riguardo anche per lo scopo che essa si propone, viene messo in pericolo il benessere del bambino. Nei primi sei mesi dalla nascita del fanciullo possono praticare la circoncisione anche i soggetti a ciò preposti da una comunità religiosa, qualora abbiano una particolare esperienza in materia e, pur non essendo medici, abbiano una competenza equivalente nell'eseguire la circoncisione.

Nel corso del 2012 il Parlamento tedesco ha dovuto in primo luogo affrontare una serie di problematiche relative alla grave **crisi economica e finanziaria internazionale** e della zona euro in particolare.

Con la **seconda Legge di attuazione di un pacchetto di misure per la stabilizzazione del mercato finanziario** (*Zweites Gesetz zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes*) del 24 febbraio 2012 è stata decisa la riapertura del fondo di stabilizzazione finanziaria (*Finanzmarktstabilisierungsfonds*), ossia il fondo di salvataggio istituito con la precedente legge del 2008 presso il nuovo istituto di stabilizzazione del mercato finanziario (*Finanzmarktstabilisierungsanstalt - FMSA*) con sede nella *Deutsche Bundesbank*. Sono state inoltre riviste e migliorate le condizioni per il ricorso alle misure di stabilizzazione volte ad assicurare la solvibilità di istituti finanziari con sede in Germania e ad evitare una generale paralisi del credito. Il fondo è destinato ad erogare crediti per la ricapitalizzazione di istituti finanziari ed è inoltre autorizzato a prestare garanzie, fino ad un ammontare complessivo di 400 miliardi di euro, per i titoli di credito e le obbligazioni delle società “agevolate” (istituti di credito e società finanziarie; imprese di assicurazione e fondi pensione; società di investimento di capitali). In via complementare la nuova disciplina prevede anche un rafforzamento degli strumenti di vigilanza e di controllo sul sistema bancario che fanno capo alla *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht* (BaFin), l'autorità federale per la supervisione del settore finanziario istituita nel 2003. Le nuove disposizioni mirano inoltre a rafforzare la partecipazione del

Bundestag nell'esecuzione della legge e i diritti e gli obblighi di informazione degli organi degli istituti finanziari sostenuti dalle misure adottate nell'ambito del Fondo di stabilizzazione nei confronti del comitato parlamentare (*Gremium zum Finanzmarktstabilisierungsfonds*), costituito da nove deputati della Commissione bilancio, che il *Bundestag* elegge per la durata di una legislatura. Tale comitato è continuamente informato dal Ministero federale delle finanze in merito a tutte le questioni che riguardano il Fondo ed è autorizzato a convocare i membri degli organi direttivi del Fondo, nonché i rappresentanti degli organi di una società finanziaria agevolata da una misura del Fondo. Le ultime modifiche introdotte specificano che i rappresentanti di tali organi hanno il diritto e l'obbligo di fornire informazioni al comitato parlamentare. Quest'ultimo, che si riunisce in segreto, discute inoltre sulle questioni fondamentali e strategiche e sugli sviluppi a lungo termine della politica relativa al mercato finanziario.

Alla base della **seconda Legge di modifica del meccanismo di stabilizzazione** del 23 maggio 2012 (*Zweites Gesetz zur Änderung des Stabilisierungsmechanismusgesetzes*) vi è la sentenza della Corte costituzionale federale del 28 febbraio 2012 relativa al Comitato speciale (*Sondergremium*) previsto dal § 3, comma 3, secondo periodo, della legge sul meccanismo di stabilizzazione e costituito da una composizione ristretta della Commissione bilancio del *Bundestag*. La Corte si è appellata ad un'interpretazione costituzionalmente conforme (*verfassungskonforme Auslegung*) di tale disposizione, sottolineando la necessità che al suo interno il Comitato speciale rispecchi la proporzionalità dei gruppi parlamentari presenti nel *Bundestag*, affinché non vengano lesi i diritti connessi allo *status* di deputato garantiti dall'art. 38, comma 1, della Legge fondamentale. Con le modifiche introdotte sono state quindi precisate e definite le competenze del Comitato speciale e i criteri da rispettare nella sua composizione. Il nuovo § 3, comma 3 della legge prevede che i membri del Comitato vengano eletti dal *Bundestag* a scrutinio segreto e a maggioranza assoluta, per la durata di una legislatura, tra i

componenti della Commissione bilancio. La composizione del Comitato, che comprende anche un egual numero di membri supplenti, deve essere la più ristretta possibile, in modo però che possa essere nominato almeno un rappresentante per ciascun gruppo parlamentare, che siano garantiti i rapporti di maggioranza e che sia rispecchiata la conformazione politica del *plenum*. Sulla base del giudizio della Corte, è stata, infine, modificata anche la disposizione relativa ai diritti di informazione (§ 5, comma 7, della legge), la quale stabilisce che il Governo, venuti meno i motivi di segretezza imposti ai fini dell'attuazione di alcune misure finanziarie del Fondo di stabilizzazione, informi immediatamente l'Assemblea, in sede plenaria, sulla decisione adottata dal Comitato speciale e sulle sue motivazioni.

All'indomani della sentenza della Corte costituzionale che ha dato il via libera alla partecipazione della Germania al Meccanismo europeo di stabilità e al *Fiscal Compact*, è stata promulgata anche la nuova **Legge sulla partecipazione finanziaria al Meccanismo europeo di stabilità** (*Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus*) del 13 settembre 2012, che era stata approvata dal *Bundestag* alla fine di giugno. In linea con le recenti posizioni espresse dai giudici costituzionali sulle misure volte a preservare la stabilità finanziaria dell'Unione monetaria europea e analogamente alla legge sul Fondo europeo di stabilizzazione, la nuova legge esplicita in modo piuttosto dettagliato le competenze del *Bundestag* e dei suoi organi (Commissione bilancio e Comitato speciale): è infatti espressamente attribuita al *Bundestag* la responsabilità in materia di bilancio e di stabilità nelle questioni relative al Meccanismo europeo di stabilità (MES), in particolare nei casi - elencati in modo esemplificativo - in cui sono richieste decisioni maggiormente vincolanti e finanziariamente più impegnative (come l'autorizzazione di aiuti ad un Paese membro in grave difficoltà o la richiesta di modifica della quota di capitale sottoscritta). Come è stato sottolineato a più riprese dalla stessa Corte costituzionale, in tutti i casi che interessano la responsabilità del *Bundestag* in materia

di bilancio e stabilità finanziaria, il rappresentante del Governo federale in seno al MES potrà aderire oppure astenersi da una proposta di decisione soltanto dopo che il Governo federale abbia ottenuto il consenso espresso dall'Assemblea plenaria del *Bundestag*: in mancanza di una tale decisione da parte del *plenum*, la stessa legge prevede che il rappresentante tedesco respinga la proposta di decisione. In tutte le altre questioni, che interessano la responsabilità in materia di bilancio e stabilità del *Bundestag* ma nelle quali non è previsto il coinvolgimento del plenum, i poteri decisionali sono esercitati dalla Commissione bilancio, che ha in primo luogo il compito di vigilare sulla preparazione ed esecuzione degli accordi relativi alla concessione di aiuti finanziari ai fini della stabilità dell'Eurozona. Nella nuova legge sono confluite anche gran parte delle disposizioni già previste nella legge sul Fondo europeo di stabilizzazione (e dalle sue successive modifiche) per il Comitato speciale, come i poteri decisionali ad esso attribuiti nei casi di riservatezza (è infatti venuta meno l'ipotesi dell'urgenza) fatti valere dal Governo federale, i criteri da rispettare per la sua composizione interna e l'obbligo di riferire all'Assemblea plenaria una volta venuto meno il vincolo della riservatezza. La legge elenca poi gli obblighi di informazione e comunicazione, che dovranno essere osservati dal Governo federale, il quale è infatti tenuto ad informare ininterrottamente e di regola per iscritto, in modo esauriente e tempestivo, entrambi i rami del Parlamento. È anche prevista una regolare informazione scritta trasmessa alla Commissione bilancio da parte del consiglio di gestione finanziaria del Meccanismo europeo di stabilità.

Nell'ambito delle misure legislative relative al **settore sanitario**, la **Legge sulla regolamentazione della soluzione decisionale nella normativa sui trapianti** (*Gesetz zur Regelung der Entscheidungslösung im Transplantationsgesetz*) del 12 luglio 2012 è stata approvata al fine di sensibilizzare l'opinione pubblica nei confronti dei malati in lista d'attesa di un trapianto. La soluzione adottata dal legislatore per promuovere la donazione di organi, sollecitando una

decisione da parte dei cittadini con il ricorso ad un'ampia e corretta informazione, rispetta in primo luogo la libertà di scelta dell'individuo. Diversamente da quanto previsto in altri paesi, in cui ciascun individuo è ritenuto donatore a meno che non si esprima esplicitamente una volontà contraria (c.d. *Widerspruchslösung*), le nuove disposizioni tedesche mirano piuttosto a motivare le persone a rendersi disponibili, mantenendo sempre il principio della donazione di organi su base volontaria. La nuova soluzione in favore della "decisione" (c.d. *Entscheidungslösung*), in sostituzione della precedente basata sul consenso (*Zustimmungslösung*), è strettamente connessa con una serie di obblighi, soprattutto a carattere informativo e divulgativo, posti a carico delle autorità, delle casse mutue pubbliche e di quelle private per incentivare la donazione di organi e dare così una possibilità di vita a un numero maggiore di persone gravemente malate. Ad ogni cittadino maggiorenne sarà inviata regolarmente (all'incirca ogni due anni) una lettera con la quale gli verrà richiesto di pronunciarsi a favore o contro la donazione dei propri organi dopo la morte. Prima dell'invio è prevista una diffusa campagna di informazione. Coloro che non vogliono utilizzare la tessera sanitaria (*Gesundheitskarte*) per la dichiarazione a favore della donazione di organi e tessuti possono farla in forma cartacea. Le dichiarazioni devono esser protette da un PIN, per tale motivo le casse mutue sono tenute a mettere a disposizione dei propri assicurati adeguate strutture tecniche.

In attuazione della direttiva comunitaria 2010/45/UE del 7 luglio 2010, relativa alle norme di qualità e sicurezza degli organi umani destinati a trapianti, è stata approvata la **Legge di modifica della legge sui trapianti** del 21 luglio 2012 (*Gesetz zur Änderung des Transplantationsgesetzes*). Tra le modifiche introdotte vi è l'istituzione di un **incaricato per i trapianti** (*Transplantationsbeauftragte*), che ai sensi del nuovo § 9b deve essere nominato dagli ospedali di espanto degli organi (*Entnahmekrankenhäuser*), e il rafforzamento del ruolo di vigilanza della Fondazione tedesca per il trapianto di organi

(*Deutsche Stiftung Organtransplantation - DSO*) quale Ufficio nazionale di coordinamento.

Con la **Legge di regolamentazione del fabbisogno di cure assistenziali in strutture ospedaliere di prevenzione e riabilitazione** del 20 dicembre 2012 (*Gesetz zur Regelung des Assistenzpflegebedarfs in stationären Vorsorge- oder Rehabilitationseinrichtungen*) è previsto che i badanti e coloro che assistono persone non autosufficienti e particolarmente bisognose di cure possano svolgere le loro mansioni anche in caso di ricovero dell'assistito. Per tutta la durata del periodo di degenza continueranno ad essere erogati i contributi (*Pflegegeld*) previsti dall'assicurazione per l'assistenza ai disabili gravi e alle persone non autosufficienti (*Pflegeversicherung*). Sono state quindi introdotte le necessarie modifiche ad alcuni articoli del Libro V, (Assistenza sanitaria obbligatoria - *gesetzliche Krankenversicherung*), del Libro XI (Assistenza sociale per persone non autosufficienti - *soziale Pflegeversicherung*) e del Libro XII (Assistenza sociale - *Sozialhilfe*) del Codice sociale (*Sozialgesetzbuch - SGB*). In una riunione di vertice della coalizione di Governo è stato deciso di presentare, quattro giorni prima dell'approvazione in Assemblea, una proposta emendativa al progetto di legge governativo per abolire il c.d. "ticket ambulatoriale" (*Praxisgebühr*) di 10 euro a trimestre, previsto per le visite mediche a partire da gennaio 2004. È stata alla fine approvata, nel corpo dell'art. 1 della legge, relativo al Libro V del Codice sociale, la modifica del § 271, comma 2, con cui si stabilisce che per la compensazione delle maggiori spese a carico delle casse malattia dovute all'abolizione del *ticket* sulle visite mediche si farà ricorso alla riserva di liquidità del Fondo sanitario nazionale (*Gesundheitsfond*), per un ammontare di 1,78 miliardi di euro.

Nel **settore dell'energia e dell'ambiente** si segnala, per prima, la **Legge di riforma della normativa sull'economia del riciclo e sui rifiuti** del 24 febbraio 2012 (*Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts*), che modifica la precedente disciplina in materia e attua la Direttiva 2008/98/CE. Principale obiettivo della legge di riforma è di attuare una gestione

dell'economia del riciclo più efficace dal punto di vista sia economico sia ecologico. A tale fine, la legge rafforza le misure per la prevenzione della produzione di rifiuti promuovendo il riciclaggio e getta le basi di un radicale miglioramento della gestione e della produttività delle risorse. Infine, per garantire un'adeguata applicazione delle nuove disposizioni, la legge fissa i principi necessari per un più efficace controllo sul ciclo economico dei rifiuti e, nello stesso tempo, per l'abbattimento della burocrazia.

La riduzione degli incentivi al fotovoltaico è oggetto della **Legge di modifica della normativa quadro sull'elettricità prodotta dall'energia solare e della disciplina relativa alle fonti rinnovabili** del 17 agosto 2012 (*Gesetz zur Änderung des Rechtsrahmens für Strom aus solarer Strahlungsenergie und zu weiteren Änderungen im Recht der erneuerbaren Energien*). In base alle nuove disposizioni è infatti prevista una riduzione degli incentivi all'energia solare fino al 30% a seconda delle dimensioni dell'impianto. Per contenere la costruzione di ulteriori installazioni è stata decisa anche una riduzione *una tantum* per i nuovi impianti. In futuro ci saranno ancora soltanto tre categorie di impianti: pannelli fotovoltaici sul tetto fino a 10 kilowatt, installazioni su edifici fino a 1000 kilowatt e grossi impianti con un rendimento energetico da 1000 kilowatt a 10 megawatt. Gli impianti di entità superiore a quest'ultima non riceveranno più alcun contributo. Il piano di riduzione graduale degli incentivi è stato motivato dal Governo federale con la necessità di adeguare i contributi finanziari per l'energia prodotta da fonti rinnovabili al calo dei prezzi sul mercato e, nello stesso tempo, di impedire la proliferazione di pannelli fotovoltaici.

Al fine di recepire la direttiva comunitaria 2010/30/UE del 19 maggio 2010, concernente l'indicazione del consumo di energia e di altre risorse dei prodotti connessi all'energia, mediante l'etichettatura ed informazioni uniformi relative ai prodotti, è stata adottata la **Legge sul riordino della normativa relativa all'etichettatura per l'indicazione del consumo energetico** del 10 maggio 2012 (*Gesetz zur Neuordnung des*

Energieverbrauchs-kennzeichnungsrechts). Le nuove disposizioni, che stabiliscono l'etichettatura dei prodotti con l'indicazione del consumo di energia e di altre importanti risorse come le emissioni di anidride carbonica, hanno lo scopo di ridurre il consumo energetico con gli strumenti dell'informazione dei consumatori, motivando questi ultimi all'acquisto di prodotti efficienti e parsimoniosi. Nella legge vengono anche definiti i prodotti rilevanti per il consumo di energia. Oltre a quelli che per essere utilizzati richiedono apporto energetico, si fa riferimento anche a quei prodotti che, pur non consumando energia di per sé, sono in qualche modo connessi con il consumo di energia, come ad esempio gli pneumatici degli autoveicoli.

In materia di **tutela dei diritti dei consumatori** sono state approvate alcune leggi che, rafforzando la posizione giuridica del c.d. contraente debole, consentono l'applicazione di una serie di disposizioni adottate in ambito comunitario. Con la **Legge di modifica della Legge di esecuzione della normativa comunitaria per la tutela dei consumatori e della Legge sui provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori** del 6 febbraio 2012 (*Gesetz zur Änderung des EG-Verbraucherschutzdurchsetzungsgesetzes und zur Änderung des Unterlassungsklagengesetzes*) sono state introdotte le nuove e ampliate competenze dell'Ufficio federale per la tutela dei consumatori e per la sicurezza alimentare (*Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit - BVL*) e sono state ridefinite le sfere di competenza delle altre autorità pubbliche operanti in tale settore. Le nuove disposizioni trasferiscono, inoltre, all'Ufficio federale per la tutela dei consumatori anche la competenza riguardante l'imposizione di sanzioni per infrazioni intracomunitarie, ai sensi del Reg. (CE) n. 2006/2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori.

La **Legge di modifica della normativa sulla informazione dei consumatori** del 15 marzo 2012 (*Gesetz zur Änderung des Rechts der*

Verbraucherinformation) rappresenta la messa in atto sia degli esiti del rapporto di valutazione presentato dal Governo federale due anni dopo la completa entrata in vigore della legge di riordino della disciplina relativa all'informazione dei consumatori del 5 novembre 2007, sia delle misure proposte dal Piano di azione governativo, avviato nel gennaio 2011, dedicato alla protezione dei consumatori nella catena alimentare, che prevede specificamente un impegno alla trasparenza per i consumatori. Il diritto dei consumatori di conoscere le sostanze nocive illecite che contaminano gli alimenti, espressamente sancito, impone alle autorità competenti l'obbligo di rendere immediatamente pubblici i risultati dell'attività ufficiale di vigilanza sui generi alimentari in merito alle infrazioni dovute al superamento dei valori limite previsti dalla legge. Lo scopo della novella proposta dal Governo e approvata dal Parlamento è infatti quello di garantire al consumatore un accesso più ampio e più agevole alle informazioni che possono interessarlo. A tale proposito le modifiche introdotte ampliano il campo di applicazione della legge sulle informazioni dei consumatori (in precedenza limitato agli alimenti, ai mangimi, ai cosmetici e ai generi di necessità) ai prodotti destinati ai consumatori così come definiti dal § 2 n. 26 della legge sulla sicurezza dei prodotti (*Produktsicherheitsgesetz*).

Con la **Legge di modifica del Codice civile per una migliore tutela dei consumatori dalle trappole dei costi occulti nel settore del commercio elettronico e di modifica della Legge sul condominio** del 10 maggio 2012 (*Gesetz zur Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuchs zum besseren Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Kostenfallen im elektronischen Geschäftsverkehr und zur Änderung des Wohnungseigentumsgesetzes*) è stata salvaguardata in particolar modo la posizione del consumatore in internet. Le nuove disposizioni, inserite nel § 312g del Codice civile, obbligano il venditore online ad informare il cliente sul costo complessivo dell'ordine, avente ad oggetto una merce o la prestazione di un servizio, immediatamente prima dell'invio definitivo dell'ordine stesso. Il contratto vincolante si realizza quindi soltanto quando il

consumatore conferma espressamente di impegnarsi ad effettuare il pagamento. Il venditore è tenuto a rendere ben leggibile, con una dicitura che indichi espressamente e inequivocabilmente l'obbligo di pagamento, il tasto con cui il consumatore realizza l'ordine.

Nel **settore dei trasporti** si menziona la **settima Legge di modifica di disposizioni in materia ferroviaria** del 27 giugno 2012 (*Siebttes Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften*), con la quale è stata data attuazione alla Direttiva 2004/49/CE relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie. La responsabilità sulla messa in funzione sicura delle vetture ferroviarie, che prima faceva capo alla società di gestione, è ora attribuita alla società di produzione. Quale presupposto necessario a fini autorizzativi, è previsto che l'Ente federale delle ferrovie (*Eisenbahn-Bundesamt*) stabilisca i dettagli tecnici per la progettazione, la misurazione e la costruzione degli impianti ferroviari. Con l'approvazione di un emendamento sottoscritto dai gruppi parlamentari della maggioranza e su impulso del *Bundesrat* è stato introdotto nella legge l'obbligo, posto a carico delle società di infrastrutture ferroviarie, di provvedere alla predisposizione di una mappa acustica e di un piano di azione contro i rumori.

Con la **Legge di modifica di disposizioni in materia di trasporto passeggeri** del 14 dicembre 2012 (*Gesetz zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften*), infine, è stata attuata una piccola rivoluzione nel trasporto pubblico a lunga distanza. In virtù della nuova disciplina saranno infatti liberalizzati i collegamenti a lungo raggio nazionali. Tali servizi, che ora potranno essere autorizzati, furono sostanzialmente proibiti nel dopoguerra per favorire lo sviluppo delle ferrovie federali. Anche se non potranno competere con la rapidità offerta dai treni ad alta velocità e nemmeno con quella dei treni *intercity*, i collegamenti in bus tra le maggiori città tedesche potranno essere fino al 60-70 per cento più economici rispetto ai prezzi praticati dalle ferrovie.

TABELLE

 TABELLA 1 - Produzione legislativa 1972 - 2013⁴¹²

<i>Legislatura</i>	<i>Totale leggi approvate</i>	<i>Iniziativa governativa</i>	<i>Iniziativa Parlamentare</i>			<i>Iniziativa Mista⁴¹³</i>
			<i>BRg (*)</i>	<i>BR (**)</i>	<i>BT (***)</i>	
						<i>(BRg/BT; BRg/BR; BT/BR)</i>
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%)	

Fonte: *Statistik der Gesetzgebung* (aggiornata al 1° ottobre 2013), a cura degli uffici di documentazione del *Bundestag*.

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

(**): *BR, Bundesrat*

(***): *BT, Bundestag*

⁴¹² Le percentuali indicate nella tabella sono calcolate rispetto al totale delle leggi approvate e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale federale (*Bundesgesetzblatt*).

⁴¹³ 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
1994-2013**

<i>Legislatura</i>	XIII (1994- 1998)	XIV (1998- 2002)	XV (2002- 2005)	XVI (2005- 2009)	XVII (2009- 2013)
INIZIATIVA GOVERNATIVA di cui:	401 (73%)	394 (71%)	274 (71,2%)	487 (79,4%)	434 (78,5%)
Leggi di bilancio, assestamento etc.	13	16	23	23	27
Leggi di ratifica	197	183	95	96	110
Leggi relative alla partecipazione UE ⁴¹⁴	14	22	53	70	66
INIZIATIVA PARLAMENTARE di cui:	127 (23%)	131 (23%)	95 (24,7%)	106 (17,3%)	105 (19%)
<i>Bundesrat</i>	35	22	16	19	17
<i>Bundestag</i>	92	109	79	87	88
INIZIATIVA MISTA	23 (4%)	34 (6%)	16 (4,1%)	20 (3,3%)	14 (2,5%)
TOTALE	551	559	385	613	553

⁴¹⁴ 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
2008-2012⁴¹⁵**

	2008	2009	2010	2011	2012
Istituzionali	14 (15%)	22 (17%)	4 (8%)	16 (22%)	11 (17,2%)
Settoriali	6 (7%)	13 (10%)	7 (13%)	4 (6%)	6 (9,4%)
Microsettoriali	30 (33%)	32 (25%)	16 (31%)	20 (28%)	16 (25%)
Manut. Norm.	41 (45%)	61 (48%)	25 (48%)	32 (44%)	31 (48,4%)
TOTALE	91	128	52	72	64

⁴¹⁵ 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 2012 di 64 leggi su 128 leggi complessivamente approvate).

**TABELLA 4 - Produzione legislativa regionale
2008 – 2012**

<i>Land</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>Totale</i>
Amburgo	43	47	59	23	45	217
Assia	22	45	47	39	39	192
Baden-Württemberg	36	40	34	21	28	159
Bassa Sassonia	26	40	45	36	46	193
Baviera	42	34	24	25	39	164
Berlino	37	30	43	41	29	180
Brandeburgo	34	24	34	28	30	150
Brema	35	48	54	35	40	212
Meclemburgo- Pomerania	20	19	33	30	27	129
Renania Palatinato	33	29	41	22	26	151
Renania settentrionale-Westfalia	39	59	26	44	34	202
Saarland	27	32	27	28	28	142
Sassonia	33	22	32	15	25	127
Sassonia-Anhalt	28	28	45	31	25	157
Schleswig-Holstein	33	36	37	30	46	182
Turingia	23	19	33	27	25	127
TOTALE	511	552	614	475	532	2684

Fonte: <http://www.parlamentsspiegel.de/ps/suche/gesetzesblaetter.jsp>

TABELLA 5 - Numero complessivo di leggi e regolamenti legislativi federali (I-XVII 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	<i>1516</i>
XVII (2009-2013)	553	<i>Dato non disponibile</i>

Fonte:

Deutscher Bundestag – Statistik der Gesetzgebung – Überblick 17. Wahlperiode, aggiornato al 1° ottobre 2013.

REGNO UNITO

1. Dati quantitativi

Nel 2012 sono stati approvati nel Regno Unito **25** provvedimenti legislativi, suddivisi, secondo il criterio distintivo tradizionale, tra leggi di interesse pubblico generale (**23 *Public General Acts***) e leggi di interesse locale (**2 *Local Acts***).

Il dato quantitativo mostra un valore complessivamente identico a quello del 2011 (la sola differenza è che nel 2011 i 25 provvedimenti approvati erano tutti afferenti alle leggi di interesse pubblico), confermando il netto calo della produzione normativa che si è manifestato a partire dal 2007 (unica eccezione il 2010, con 46 leggi approvate).

Una certa crescita si è invece registrata sul versante della normativa secondaria: gli ***Statutory Instruments*** approvati durante il 2012 (**3329**) sono, infatti, aumentati di circa 200 atti rispetto a quelli adottati nell'anno precedente (3136). Negli ultimi venti anni, tuttavia, 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 legislazione delegata (*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 2012 la manovra di bilancio ha richiesto l'approvazione dei seguenti provvedimenti: l'annuale *Finance Act 2012*, con cui il legislatore disciplina il versante delle entrate, ed il *Supply and Appropriation (Main Estimate) Act 2012*, (preceduto dal *Supply and Appropriation (Anticipation and Adjustments) Act 2012*), con cui sono stati disposti, in forma disaggregata, i singoli stanziamenti assegnati a ciascun Dipartimento governativo.

3. Principali settori di intervento legislativo

La maggior parte della legislazione approvata nel 2012 è costituita da provvedimenti il cui contenuto – secondo i criteri distintivi applicati in questa sede - ha rilievo istituzionale oppure portata settoriale; essi rappresentano pressoché la totalità delle leggi approvate nell'anno (con prevalenza, all'interno di questo ambito di intervento legislativo, della componente di tipo settoriale, i cui profili tuttavia intersecano la categoria istituzionale). Il dato è da ritenere, anche in questo caso, in sostanziale linea di continuità con la produzione legislativa media degli ultimi anni; 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 del loro contenuto, 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 lo *Scotland Act 2012*, le cui previsioni modificano l'assetto dell'**autonomia scozzese** già definito dalla legislazione in materia di **devolution** adottata a partire dal 1998.

Rispetto all'impianto originario dei rapporti tra lo Stato centrale e gli organi di governo locale, l'innovazione più significativa introdotta dalle legge del 2012 può cogliersi nelle misure di "federalismo fiscale" che essa contiene, e si rileva, in particolare, nella previsione che rimette alla sfera di autonomia scozzese la determinazione delle aliquote dell'imposta sui redditi.

Peraltro, la nuova disposizione - non a caso commentata da alcuni osservatori come il più ampio trasferimento alla Scozia di poteri in materia finanziaria dopo l'*Act of Union* del 1707 - si inquadra nell'articolata vicenda istituzionale, tuttora in svolgimento, che si correla ad imminenti scelte politiche da cui potrebbe conseguire uno statuto di più accentuata autonomia, se non di formale indipendenza, della Scozia dal Regno Unito.

L'accordo siglato il 15 ottobre 2012 ad Edimburgo dai primi ministri scozzese e britannico, Alex Salmond e David Cameron, prevede infatti che la decisione circa lo statuto della Scozia sia da sottoporre ad un referendum popolare consultivo sull'indipendenza della regione, da indire entro la fine del 2014 con legge del parlamento scozzese (ciò in applicazione della previsione dell'art. 30 dello *Scotland Act 1998*, che consente il temporaneo trasferimento all'organo legislativo locale di potestà normalmente riservate al

Parlamento di Westminster, come appunto quella di indire consultazioni referendarie). I caratteri fondamentali della consultazione referendaria, individuati nell'accordo, sono quelli di «avere una chiara base giuridica; essere disciplinata dal Parlamento Scozzese; svolgersi in modo da mantenere la fiducia dei parlamenti, dei governi e della popolazione; produrre un risultato obiettivo, una espressione risolutiva dell'opinione del popolo Scozzese e un esito che chiunque dovrà rispettare». «Compete quindi al governo scozzese», prevede testualmente il patto di Edimburgo, «promuovere la legislazione necessaria nel Parlamento Scozzese per il referendum sull'indipendenza. Le parti concordano che la consultazione avrà luogo conformemente ai più elevati livelli di lealtà, trasparenza e correttezza, disponendo di un supporto informativo esperto ed indipendente. La legge istitutiva stabilirà la data della consultazione; i requisiti per l'esercizio del diritto di voto; la formula del quesito; le regole sul finanziamento della campagna elettorale; le altre regole per lo svolgimento della consultazione».

Nelle trattative che hanno preceduto l'intesa è stata questione alquanto dibattuta, per le implicazioni sostanziali e non solo di rilievo costituzionale, la competenza rimessa al legislatore scozzese (il quale ha intanto provveduto a fissare i requisiti per l'elettorato attivo ammettendo al voto i maggiori di sedici anni: *Scottish Independence Referendum (Franchise) Act 2013*) di definire la formulazione del quesito referendario. A tale riguardo, il negoziato svoltosi tra i due governi ha visto prevalere la soluzione consistente nella formulazione di un solo quesito anziché quella, inizialmente sostenuta dal primo ministro scozzese, consistente nell'opzione tra due quesiti alternativi, il primo sull'indipendenza della Scozia, il secondo sul conferimento alla regione di una maggiore autonomia (nel segno di una *devolution* più estesa dell'attuale, giornalmisticamente definita come *devo max*).

Appaiono perciò evidenti i delicati profili di ordine costituzionale e politico implicati dal referendum, il cui esito potrebbe avere effetti sulla stessa forma di stato del Regno Unito ed incidere l'assetto politico-istituzionale in ambiti molteplici: la difesa, l'economia,

l'appartenenza all'Unione europea, le relazioni internazionali. La questione della separazione territoriale, non nuova, si è imposta all'agenda politica allorché le istanze indipendentiste, rappresentative di un'espressione costante del sentimento nazionalista scozzese ma sottoposte all'effetto di contenimento determinato dal sistema elettorale vigente per il Parlamento scozzese, si sono rafforzate al punto di tradursi nel consenso maggioritario raccolto nelle elezioni del 2011 dal partito nazionalista (SNP) a scapito delle altre forze politiche e della loro inclinazione unionista.

Il nuovo equilibrio politico ha conferito concretezza e attualità a questioni e ipotesi prima dibattute in termini e prospettive più generali, di cui si comprende la rilevanza se si considera l'assenza, nell'ordinamento costituzionale britannico, di una clausola di fuoriuscita o di secessione dal Regno Unito; allo stesso modo, la mancanza di una previsione normativa che regoli le trasformazioni costituzionali rende non meno controverso, e aperto a diverse interpretazioni, il cambiamento che potrebbe profilarsi.

Del resto, l'attribuzione al legislatore scozzese del potere di istituire e disciplinare la prevista consultazione referendaria ha costituito un tema di per sé sufficiente a riproporre nodi interpretativi mai del tutto risolti nell'opinione degli studiosi e nel confronto tra le forze politiche. I dubbi vertono essenzialmente sulla portata da riconoscere alle previsioni dello *Scotland Act 1998* (in particolare all'art. 29 della legge) che, da un lato, stabiliscono i limiti delle competenze del parlamento scozzese ed enumerano le materie riservate, fra cui sono espressamente menzionati gli atti «relativi» al Regno Unito; d'altro lato, vietano in modo esplicito ogni modifica dello *Scotland Act* da parte del Parlamento scozzese, e precludono perciò all'Assemblea la possibilità di aumentare con propri emendamenti i poteri ad essa devoluti: al fondo della questione è, in buona sostanza, la stessa natura della *devolution* scozzese.

Del trasferimento di poteri designato con tale formula si sono date finora tre principali ricostruzioni. In una prima chiave interpretativa, propensa a tener fermo il presupposto dell'unitarietà

dello Stato britannico, lo *Scotland Act* non avrebbe prodotto altro effetto se non quello di una parziale delega di poteri dal Parlamento britannico a quello scozzese, il quale sarebbe tuttavia politicamente e giuridicamente subordinato a Westminster. Una diversa interpretazione, di stampo federalista, riconosce nella devoluzione di poteri avviata nel 1998 il fondamento di un assetto costituzionale di tipo semi-federale in cui il Parlamento scozzese riveste, nelle materie di sue competenza, un ruolo pari a quello del parlamento di Westminster, rimanendo tuttavia vincolato al complesso delle norme e alle convenzioni della *constitution* britannica. La terza interpretazione, da ultimo sostenuta anche dal Governo scozzese, ravvisa nella devoluzione l'atto con cui il popolo scozzese ha negoziato ed ottenuto una forma di organizzazione costituzionale del Regno Unito nel segno della propria autodeterminazione, e considera il Parlamento di Edimburgo quale rappresentante legittimo di quel popolo nell'espletamento di ulteriori negoziati con Londra.

Date queste premesse, il radicalizzarsi del confronto politico sarebbe suscettibile di innescare un inedito conflitto costituzionale, su cui potrebbe pronunciarsi la Corte Suprema; il trasferimento di poteri fiscali disposto con la legge del 2012, e l'ampliamento che ne deriva per l'autonomia scozzese, sembrano tuttavia aver smussato le posizioni politiche più favorevoli ad uno statuto di piena indipendenza.

Merita segnalare, ancora con riguardo al tema della ***devolution***, il rilievo avuto nel 2012, non limitato alla legiferazione del Parlamento di Londra. In relazione all'autonomia del **Galles** possono infatti segnalarsi, nell'anno di riferimento, l'approvazione da parte dell'Assemblea Nazionale Gallese della sua prima legge (il *Local Government Byelaws (Wales) Act 2012*), avvenuta dopo il referendum che nel 2011 aveva ad essa conferito il potere legislativo nelle materie devolute in base allo statuto di autonomia della regione (disciplinato dal *Government of Wales Act 2006*); e il contenzioso giurisdizionale seguito a tale approvazione, conclusosi con la sentenza della Corte Suprema che, pronunciandosi su un ricorso

dell'*Attorney General*, ha confermato la competenza legislativa dell'Assemblea gallese (in merito all'esenzione da questa disposto dei regolamenti degli enti locali gallesi dal potere di conferma dei *Welsh Ministers* e del *Secretary of State*).

In tema di **autonomie locali** e di misure di “federalismo fiscale” la produzione legislativa del 2012 annovera il *Local Government Finance Act 2012*, con cui la Coalizione conservatrice-liberaldemocratica ha inteso proseguire nell'attuazione della *localism agenda* che costituisce un punto qualificante del suo programma di governo. E' opportuno ricordare, a questo riguardo, il precedente costituito dal *Localism Act 2011*, che già nel titolo (in cui la parola *localism* figura al posto del sintagma *local government* finora generalmente tipico della legislazione adottata in materia) denota il carattere prioritario attribuito alla decisione locale rispetto ad altri livelli di governo, coerentemente con gli orientamenti politico-programmatici formulati nel “manifesto” noto come *Big Society* e in linea con l'accezione in esso resa del principio di sussidiarietà. Al quadro generale delineato dalla legge del 2011 (che persegue obiettivi di accentuato decentramento amministrativo, di democrazia locale, di flessibilità amministrativa e di partecipazione delle comunità locali alle decisioni degli enti territoriali) e alle innovazioni da questa introdotte circa l'ordinamento delle *local authorities*, si correlano ora le disposizioni approvate nel 2012 in materia di autonomia finanziaria degli enti locali. La nuova disciplina abilita questi ultimi a trattenere parte delle imposte sulle proprietà immobiliari commerciali ed industriali (*non-domestic rates*) raccolte nei rispettivi ambiti di competenza territoriale. Ciò, nel presupposto che il sistema prima vigente, fondato sulla centralizzazione presso il Tesoro del gettito fiscale prodotto dal prelievo operato dai *Councils*, e sul successivo conferimento ai medesimi delle risorse finanziarie, fosse inidoneo a promuovere una effettiva crescita economica in ambito locale. In una prospettiva di decentramento e di responsabilizzazione degli organi di governo territoriale, le nuove disposizioni autorizzano dunque gli enti locali a trattenere (in base ad un *business rate retention scheme*) la metà delle

risorse raccolte attraverso il prelievo fiscale, da destinare a misure di incentivazione delle attività produttive e alla creazione di posti di lavoro; l'attuazione delle nuove misure prevede una fase di perequazione tra enti locali al fine di equilibrarne i livelli di gettito fiscale.

La legge prevede altresì una revisione, ispirata a criteri di contenimento della spesa pubblica (*spending review*), del regime di agevolazioni ed esenzioni fiscali applicato dagli enti locali in favore dei soggetti passivi dell'imposizione in possesso di determinati requisiti.

Proseguendo nella ricognizione delle leggi da censire all'interno della nota categoria, si segnala, in materia di **integrazione europea** e di "fase discendente", l'*European Union (Approval of Treaty Amendment Decision) Act 2012*, con cui è stata resa applicazione alla disciplina in tema di attuazione del diritto euro-comunitario nell'ordinamento britannico, innovata l'anno precedente dall'*European Union Act 2011*.

Per la procedura di recepimento del diritto di matrice europea la legge del 2011 ha previsto modalità "aggravate", provvedendo a suddividere gli atti oggetto di recepimento in tre distinte categorie in funzione della cessione di sovranità che essi comportano verso l'Unione Europea; e ha prescritto, a tale scopo, la previa qualificazione di ciascun atto da parte del Governo, competente a valutare, con un proprio *statement*, la portata del trasferimento di poteri implicato dalla sua attuazione, la quale richiede, in alcuni casi, la sottoposizione dell'atto di recepimento interno ad un referendum popolare. In tali previsioni, com'è noto, si riflettevano le linee programmatiche espresse nel "manifesto" della Coalizione con riferimento alle questioni europee, il cui aspetto saliente, in una prospettiva evidentemente critica verso taluni aspetti del processo di integrazione, era costituito dall'affermazione del necessario scrutinio parlamentare di ogni decisione, il cui scopo od effetto fosse quello di trasferire all'Unione Europea ambiti della sovranità nazionale, e dal prospettato coinvolgimento del corpo elettorale per munire di validazione referendaria ("*referendum lock*") ogni approvazione di

trattati europei la cui applicazione potesse comportare la devoluzione alle istituzioni europee di poteri e di competenze dello Stato. Le norme del 2011, inoltre, hanno inteso rafforzare il ruolo del Parlamento, prevedendo la preventiva approvazione parlamentare, precedente alla ratifica da parte del Regno Unito, delle modifiche dei trattati europei.

La legge approvata nel 2012 si presenta come la prima attuazione delle disposizioni riformatrici del 2011, poiché essa costituisce l'approvazione parlamentare della decisione del Consiglio Europeo del 25 marzo 2011 concernente la modifica dell'art. 136 del TFUE al fine di innovare il meccanismo europeo di stabilità (ESM) riservato agli Stati membri che hanno adottato la valuta europea. La consultazione referendaria, che per la natura dell'atto destinato al recepimento sarebbe stata richiesta dalla legge del 2011, non è stata ritenuta necessaria dal Governo poiché il Regno Unito non ha adottato la valuta europea.

Nel quadro dell'attività legislativa negli ambiti di rilievo costituzionale, è opportuno inoltre segnalare, avendo dato conto delle innovazioni intervenute in materia nelle precedenti edizioni di questa rassegna, la battuta d'arresto concernente il **progetto di riforma della Camera Alta** introdotto con lo *House of Lords Reform Bill*. La proposta di legge prevedeva una sensibile riduzione del numero dei *Lords* e l'origine elettiva della maggior parte di essi (nella misura dell'80%), riservando la nomina degli altri membri ad una commissione che avrebbe dovuto valutare i titoli di candidati (di esperienza e di merito) senza prendere in considerazione la loro appartenenza politica. La rinuncia al progetto, motivata dalle divisioni interne al partito conservatore e dalla contrarietà alla riforma diffusa tra le sue file, ha determinato la reazione del partito liberal-democratico, che ritenendo violato uno dei punti qualificanti del programma della coalizione di cui fa parte, si è dal canto suo opposto all'ulteriore progetto (cosiddetta *Boundary Reform*) che avrebbe dovuto ridurre il numero dei membri della Camera dei Comuni (da 650 a 600) e ridefinire le circoscrizioni elettorali.

La ricognizione delle leggi di tipo istituzionale comprende provvedimenti le cui disposizioni si segnalano per il loro correlarsi con il tema dei **diritti della persona**.

Sotto questo profilo vengono in considerazione, per la loro incidenza sul piano dei **diritti fondamentali**, le disposizioni contenute nel *Protection of Freedoms Act 2012*. Esse disciplinano, in primo luogo, il trattamento di **dati biometrici**, con particolare riferimento alla conservazione e alla successiva cancellazione di dati personali acquisiti nel corso di indagini penali e costituiti da impronte digitali, impronte di calzature, campioni biologici, profili del DNA. A tal fine la legge modifica le precedenti disposizioni dettate dal *Police and Criminal Evidence Act 1984* (PACE, come in seguito modificato), che consentivano la conservazione a tempo indefinito di questo tipo di dati se riferiti ad una persona sottoposta ad arresto, incriminata o condannata per determinati reati (*recordable offences*, ossia quelli punibili con pene detentive), e prevede la distruzione di tali dati una volta che nei confronti del soggetto interessato sia stata disposta l'archiviazione del procedimento o pronunciata l'assoluzione.

La disciplina, più volte sottoposta a revisione e ampiamente dibattuta in sede politico-istituzionale nel quadro del suo adeguamento rispetto alle esigenze dettate dal fenomeno del terrorismo internazionale, è stata innovata a seguito della condanna del Regno Unito da parte della Corte Europea dei diritti dell'uomo nel caso *Marper* del 2008, in cui i giudici di Strasburgo avevano dichiarato l'incompatibilità con l'art. 8 CEDU delle modalità "in bianco" e indiscriminate di *data retention* vigenti nell'ordinamento britannico. Una prima correzione in senso garantistico della disciplina era stato perseguito dal legislatore con il *Crime and Security Act 2010*, che aveva introdotto un diverso regime la cui articolazione avrebbe dovuto fornire maggiori tutele; parte delle relative disposizioni non è però mai entrata in vigore, fino ad essere abrogata e sostituita da quelle contenute nella legge ora in esame.

La nuova regola sulla conservazione dei dati raccolti e trattati per la repressione dei reati presenta, tuttavia, alcune rilevanti eccezioni. I

dati in questione possono essere conservati per tre anni, con la possibile estensione di altri due anni previa autorizzazione del giudice rilasciata su richiesta dell'autorità di polizia, qualora nei confronti della persona interessata sia formulata un'imputazione, ma non pronunciata una condanna, per gravi reati; allo stesso modo, i dati possono essere conservati per un triennio, con la proroga di altri due anni, se riferiti ad una persona incriminata per gravi reati senza che ne sia seguita una condanna penale, a condizione che ciò, su istanza delle autorità inquirenti, sia autorizzato dal nuovo organismo indipendente istituito allo scopo, il *Commissioner for the Retention and Use of Biometric Material*; infine, la conservazione può essere disposta per ragioni di sicurezza nazionale, nei medesimi termini di durata, in relazione a persone nei cui confronti siano stati adottati provvedimenti penali.

Materia disciplinata dal *Protection of Freedoms Act* è inoltre la **sorveglianza elettronica**, di cui la legge detta il quadro normativo con riguardo ad una varietà di ambiti (i dispositivi di ripresa televisiva a circuito chiuso, i sistemi di rilevazione automatica delle targhe automobilistiche, la raccolta di informazioni biometriche nelle scuole), rimettendo la normativa di dettaglio delle relative attività ad un codice di condotta destinato ad applicarsi ai soggetti pubblici titolari e responsabili dei trattamenti.

In una prospettiva di garanzia delle libertà e dei diritti fondamentali dell'individuo, il *Protection of Freedoms Act* ha introdotto ulteriori modifiche alla legislazione vigente in molteplici ambiti. Volendo segnalare i principali tra questi, si menzionano: le tecniche di indagine penale, per talune delle quali si introduce (nella parte seconda) il requisito della previa autorizzazione giudiziaria (è il caso della **intercettazione di comunicazioni elettroniche** e del ricorso a sistemi di indagine e di sorveglianza "sotto copertura"); i poteri di polizia in materia di perquisizione e relativi all'accesso in edifici od aree di proprietà privata, di cui si prescrive l'aderenza a criteri di proporzionalità quanto alle modalità di esercizio (nella terza parte); il termine massimo di durata del **fermo di polizia** applicabile nei confronti dei soggetti sospettati di coinvolgimento in attività

terroristiche (*pre-charge detention*), per il quale si dispone (nella quarta parte) la riduzione a 14 giorni dai 28 precedentemente previsti, salva la potestà ministeriale di elevare questo termine nuovamente a 28 giorni con un provvedimento che può adottarsi, con una vigenza limitata a non più di tre mesi, nel periodo in cui il Parlamento è stato sciolto oppure precedente al *Queen's Speech* dinanzi al Parlamento appena insediato; il rilascio e la formulazione dei certificati del casellario giudiziario (nella parte sesta); la disciplina del riutilizzo dei dati pubblici da parte delle pubbliche amministrazioni (parte sesta); la repressione penale dei fenomeni di tratta delle persone per finalità di sfruttamento sessuale o lavorativo; l'introduzione del reato di *stalking* (nella parte settima del testo normativo).

In tema di **violenza domestica**, si segnala la modifica della disciplina vigente dal 2004 - che prevede forme semplificate di acquisizione probatoria nei confronti del reo - effettuata mediante il *Domestic Violence, Crime and Victims (Amendment) Act 2012*, le cui disposizioni includono nella corrispondente figura di reato le gravi lesioni personali del minore o dell'adulto in condizioni di vulnerabilità, e non più solamente la morte, provocate da atti di violenza compiuti dal familiare.

In materia di **giustizia civile e penale** viene in rilievo il *Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012*, le cui disposizioni modificano la disciplina del **gratuito patrocinio**, il regime delle **spese legali e processuali** e le regole sulla **esecuzione della pena** a seguito di condanna penale.

In una sostanziale continuità di intenti tra l'attuale Coalizione di governo e il precedente esecutivo laburista, che aveva avviato l'esame della questione pubblicando alcuni documenti di consultazione pubblica, la riforma del **gratuito patrocinio** nel processo civile e penale riprende le raccomandazioni formulate nel marzo 2010 da un gruppo di studio indipendente (*Magee Review*), nelle quali si proponeva di preporre all'amministrazione del sistema del *legal aid* un ufficio del Ministero della Giustizia in sostituzione della *Legal Services Commission*. In conformità a questo suggerimento

la legge istituisce l'ufficio del *Director of legal Aid Casework*, designato dal *Lord Chancellor* e posto sotto la sua responsabilità, ma operante in condizioni di autonomia circa le modalità operative dell'assistenza giudiziaria prestata nei singoli casi (riferita, in materia civile, anche ai procedimenti di mediazione e di risoluzione extragiudiziale delle controversie); rientra nella competenza del *Director*, tra l'altro, provvedere a garantire il patrocinio ogni volta che, nella sua valutazione ed anche in casi diversi da quelli enumerati dalla legge, la mancata assistenza giudiziaria costituirebbe violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo oppure di diritti derivanti dalla legislazione euro-comunitaria.

Altri rilevanti capitoli della legge in esame sono quelli relativi alle **spese processuali** e dei **compensi professionali** per il patrocinio nei procedimenti civili, di cui si modifica la disciplina (nella seconda parte del testo normativo), e, con riferimento alla giustizia penale, quello concernente l'**esecuzione della pena**, di cui il legislatore ha ritenuto necessario riformulare gli istituti al fine di perseguire una più efficace repressione dei reati, una effettiva riabilitazione dei condannati e un contenimento dei fenomeni di recidiva penale. A questo riguardo la legge contiene (nella terza parte) una serie di disposizioni il cui comune denominatore è la revisione delle norme vigenti in materia, tra l'altro, di pene alternative, di libertà condizionale, di processo minorile, di misure di riabilitazione, di provvedimenti cautelari; esse, inoltre, innovano i criteri di commisurazione delle pene previste per alcuni reati, tra cui le lesioni personali provocate da guida pericolosa, l'occupazione abusiva di immobili, l'eccesso di difesa personale, la detenzione di armi da taglio negli edifici scolastici.

Per la ricognizione della legislazione di carattere istituzionale deve farsi menzione, infine, del *Police (Complaints and Conduct) Act 2012*, sulle modalità di svolgimento delle indagini condotte dalla *Independent Police Complaints Commission* – in applicazione del *Police Reform Act 2002* – a seguito dei ricorsi concernenti il **trattamento effettuato dalle autorità di polizia** nel corso di interrogatori, e del *Mental Health (Approval Functions) Act 2012*, in materia di abilitazione

del personale medico ospedaliero a proporre il ricovero e il trattamento sanitario obbligatorio di persone in stato di alterazione mentale e in condizione di mettere a rischio la propria o l'altrui incolumità.

3.2. La legislazione settoriale

La legislazione di carattere settoriale approvata nel 2012 (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 (oltre ad interventi di portata più circoscritta), approvati su impulso della Coalizione conservatrice-liberaldemocratica in attuazione di linee programmatiche orientate ad innovare la disciplina di alcuni settori di rilevanza economica e sociale.

Nell'area **economico-finanziaria** va segnalato (a parte le già menzionate leggi di bilancio) il *Financial Services Act 2012*, con cui la Coalizione di governo ha dato seguito alle proposte di riforma della **regolazione dei servizi finanziari** elaborate sulla base dei lavori della commissione indipendente istituita dopo il suo insediamento (*Independent Commission on Banking - ICB*) ed espone in due successivi documenti di consultazione pubblica (si tratta di *A new approach to financial regulation: judgement, focus and stability*, pubblicato nel luglio 2010, e di *A new approach to financial regulation: building a stronger system*, del febbraio 2011), per essere infine più compiutamente delineate nel "libro bianco" del luglio 2011, *A new approach to financial regulation: the blueprint for reform*. Sulla iniziale versione del progetto di legge allegata al "libro bianco" si è pronunciata, in sede di *pre-legislative scrutiny*, la commissione bicamerale investita del suo esame (*Joint Committee on the draft Financial Services Bill*), alle cui raccomandazioni, formulate nella relazione presentata nel dicembre 2011, il Ministro del Tesoro replicava nel gennaio 2012 con un ulteriore documento (*A new approach to financial regulation: securing stability, protecting consumers*), in cui veniva ulteriormente definita la portata dell'intervento normativo. Esso è orientato nel suo insieme ad

introdurre un nuovo quadro normativo della regolazione delle attività bancarie e finanziarie e a colmare carenze venute alla luce in occasione della crisi recente, che in diversi casi ha reso necessario l'intervento pubblico per assicurare la liquidità di istituti bancari (erroneamente ritenuti nell'opinione comune "troppo grandi per fallire") e scongiurare ripercussioni sistematiche determinate dal loro stato di insolvenza.

La legge delinea, a tale scopo, un articolato ordinamento settoriale al cui centro figura la *Bank of England*, posta a presidio della stabilità finanziaria del paese, e che si avvale di alcuni snodi istituzionali: il comitato responsabile della vigilanza macro-prudenziale istituito in seno alla stessa banca centrale, il *Financial Policy Committee* (FPC); l'autorità responsabile della regolazione micro-prudenziale, la *Prudential Regulation Authority* (PRA), costituita in organismo indipendente nella sua operatività rispetto alla banca centrale; la *Financial Conduct Authority* (FCA), autorità di regolazione e di controllo sulla condotta degli operatori finanziari, con compiti di garanzia riferiti all'integrità del mercato, alla tutela della concorrenza e alla protezione dei diritti dei consumatori. Nel perseguimento di una complessiva ed efficace funzionalità del sistema di regolazione, la legge ripartisce tra questi organismi i compiti precedentemente attribuiti alla *Financial Services Authority* e, in una rete che include il Tesoro, ne modula i rapporti di concertazione, di coordinamento e di reciproco controllo, disciplinati da appositi protocolli d'intesa. Nell'ambito di competenza di tali organismi la legge, tra l'altro, comprende – a seguito di recenti abusi che hanno avuto significative ricadute sul mercato dei prestiti interbancari - la regolamentazione delle attività correlate alla fissazione di indici finanziari come il *London Interbank Offered Rate* (LIBOR), e introduce, con riferimento a queste, una nuova figura di reato (*misleading statements*). Il conferimento di poteri ispettivi e sanzionatori in capo agli organi di regolazione è integrato dalla previsione di procedure di reclamo affidate ad un'indagine indipendente circa gli atti da questi adottati od omessi.

Un ulteriore capitolo della legislazione economica approvata nell'anno di riferimento, concernente la **regolazione dei trasporti aerei e degli impianti aeroportuali**, è costituito dal *Civil Aviation Act 2012*, le cui disposizioni modificano lo statuto dell'autorità regolatrice di settore, la *Civil Aviation Authority* (CAA), e perseguono la funzionalità dell'assetto concorrenziale del relativo mercato nella prospettiva di una maggiore tutela degli interessi dei consumatori. Premessa dell'intervento normativo è la revisione critica della normativa di settore compiuta negli anni precedenti in sede parlamentare (in particolare dal *Transport Committee* della Camera dei Comuni), da esperti indipendenti designati dal governo laburista nonché, da ultimo, dalla *Competition Commission*: da tali analisi era emersa la necessità di ammodernare i poteri disponibili alla CAA al fine di assicurare effettivi livelli di competitività in un settore economico profondamente mutato, a causa del notevole incremento dei volumi del trasporto aereo, dell'affermarsi delle compagnie *low cost* e dell'apertura di aeroporti regionali.

Con questa principale finalità, la legge assegna alla CAA il compito primario di tutelare gli interessi dei passeggeri con riguardo alla prestazione di efficienti servizi aeroportuali, e di promuovere la concorrenza in tale ambito. L'autorità è conseguentemente munita di poteri di regolazione improntati a maggiore flessibilità, con particolare riguardo al monitoraggio dei prezzi e alla disciplina di taluni aspetti qualitativi dei servizi offerti; d'altra parte, i provvedimenti adottati dall'Autorità sono sottoposti ad un regime di impugnazione la cui ragione di fondo, nella prospettiva del Governo, è quella di assicurare la *accountability* dell'organo e di prevenire l'accumularsi di regole non necessarie ed inutilmente onerose per gli operatori. In relazione al controllo sui livelli di competitività del mercato di riferimento, la CAA è abilitata all'esercizio di poteri (di autorizzazione, ispettivi, regolamentari, sanzionatori) in concerto con l'autorità garante della concorrenza, l'*Office of Fair Trading* (OFT), al fine di applicare le norme generali alle attività di prestazione di servizi aeroportuali (secondo lo schema consolidato che prevede la concertazione tra l'OFT, organo a

competenza generale, e le autorità di regolazione settoriale in ambiti quali le telecomunicazioni, il gas, l'elettricità, i servizi idrici). La CAA, infine, è abilitata ad esercitare funzioni anche in materia di sicurezza del trasporto aereo, le quali includono la revisione dei relativi *standards* e l'emanazione di istruzioni dirette agli operatori.

La ricognizione della legislazione di settore registra, ancora in materia economico-finanziaria, la legge con cui è previsto il ricorso a risorse pubbliche per il **finanziamento di opere infrastrutturali** realizzate da soggetti privati. Preso atto della difficoltà in cui, nelle attuali condizioni economiche generali, può incorrere il soggetto imprenditoriale nel reperire capitali privati al fine di realizzare progetti infrastrutturali di rilevanza nazionale, il Governo ha disposto, con lo *Infrastructure (Financial Assistance) Act 2012*, l'applicazione di uno schema pubblicistico di garanzia e di sostegno finanziario (*UK guarantee scheme*) in favore della realizzazione di infrastrutture (come tipologicamente individuate nello stesso testo normativo) che non siano già finanziate in attuazione di altre disposizioni di legge. L'assistenza finanziaria per tali spese (denominate *infrastructure expenditures*) è erogata dal Tesoro - nel limite complessivo di 50 milioni di sterline - a valere, in caso di urgenza, sul *Consolidated Fund*, salvo il suo obbligo referente dinanzi al Parlamento.

La previsione di una assistenza finanziaria pubblica, peraltro, è quella prevista dal *Water Industry (Financial Assistance) Act 2012* relativamente alla fornitura di **servizi idrici** e di gestione dei sistemi fognari, con l'obiettivo di abbattere i costi di realizzazione degli impianti e di calmierare le tariffe praticate agli utenti.

Nel settore di **lavoro e sicurezza sociale** è da segnalare la riforma con il *Welfare Reform Act 2012*, con cui il Governo ha inteso definire in termini diversi, e conformi alle proprie premesse programmatiche, le condizioni e i requisiti del sostegno pubblico in questo ambito, nonché semplificare le molteplici forme di assistenza pubblica riservate alla disoccupazione e all'avviamento al lavoro. La legge, in primo luogo, introduce una forma di incentivo a carattere unitario e generale, denominato *universal credit* in quanto destinato a

sostituire, attraverso una graduale migrazione verso il nuovo schema, le prestazioni sociali finora vigenti. Esso consiste di un sussidio di importo variabile, articolato in modo da comprendere un importo minimo a titolo di salario di sussistenza (*standard allowance*) ed eventuali importi aggiuntivi corrisposti al beneficiario in relazione a comprovate esigenze, che si correlano al mantenimento dei figli, ai costi di abitazione, oppure ad altri particolari bisogni. L'erogazione del sussidio così determinato, che prende il posto delle altre forme di agevolazione, di assistenza alla disoccupazione o di integrazione del reddito (in particolare, del *working tax credit*, del *child tax credit*, dello *housing benefit*, del *Jobseeker's Allowance*, dello *Employment Support Allowance*), è destinata a quanti, in possesso dei prescritti requisiti personali o di reddito, siano lavoratori oppure in stato di disoccupazione e di età variabile dai 18 anni (od anche più giovani, in casi determinati) a quella prevista per il collocamento in quiescenza. Per poter beneficiare dello *universal credit* essi, in casi determinati, devono inoltre ottemperare a condizioni poste dalla legge - tra cui la partecipazione a colloqui di orientamento (*work-focused interview*) oppure ad iniziative di formazione – con la finalità di agevolare l'inserimento nel mondo del lavoro attraverso l'attiva ricerca di un'occupazione da parte dell'interessato.

Allo stesso modo, la legge modifica il regime delle forme di sussidio riservate alle persone in stato di **disabilità**, introducendo una prestazione assistenziale unitaria, denominata *personal independence payment*. Essa è formata da due componenti, una corrisposta in funzione dei costi da sostenere per le basilari attività quotidiane (*daily living*), l'altra, aggiuntiva, riferita alle esigenze di mobilità del beneficiario; ciascuna componente è a sua volta variabile nell'importo da una soglia minima ad una più elevata, determinata a seguito dell'accertamento delle condizioni personali dell'interessato e della sua capacità a compiere determinate attività.

Altro rilevante intervento legislativo in materia di *welfare* è quello concernente il **sistema sanitario nazionale** e la prestazione dei servizi di assistenza medica, oggetto dell'organica ed articolata disciplina introdotta con lo *Health and Social Care Act 2012*, le cui

linee di fondo erano state anticipate in un “libro bianco” del Governo diffuso nel 2010, dal titolo *Equity and Excellence: Liberating the NHS*. La legge, ispirata da finalità che si correlano al contenimento e della spesa pubblica del settore e all'efficienza dei suoi impieghi, modifica l'assetto organizzativo del *National Health Service* (NHS) secondo criteri di decentramento, ponendo al suo vertice il *National Health Service Commissioning Board*, responsabile nei confronti del Ministro, al quale sono attribuite funzioni generali di accreditamento e di supervisione sugli organismi istituiti in ambito locale, i *Clinical Commissioning Groups*, i quali, in sostituzione dei *Primary Care Trusts*, hanno composizione prevalentemente professionale e sono dotati di compiti organizzativi dei servizi di assistenza sanitaria nei distretti di competenza. E' altresì istituita un'attività regolatrice di settore, denominata *Monitor*, che assumendo competenze diversamente articolate nel sistema precedente è preposto alla vigilanza sui servizi sanitari e alla tutela dell'interesse del paziente attraverso la promozione dell'economicità, dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi medesimi, salvaguardando nel contempo il loro livello qualitativo; inoltre, l'autorità vigila sull'applicazione nel mercato di riferimento delle norme generali in materia di concorrenza, a tale scopo concertandosi con l'*Office for Fair Trading*.

Tra gli ulteriori provvedimenti di carattere settoriale approvati nell'anno di riferimento (i quali, per il loro oggetto, intersecano l'ambito prima delimitato relativamente alla legislazione di tipo istituzionale) si segnalano il *Consumer Insurance (Disclosure and Representations) Act 2012*, in materia di obblighi informativi nei contratti di assicurazione; lo *Small Charitable Donations Act 2012*, sul regime delle donazioni private di modico importo destinate a fondazioni e a persone giuridiche senza scopo di lucro; il *Prisons (Interference with Wireless Telegraphy) Act 2012*, le cui disposizioni abilitano gli uffici di direzione degli istituti di pena, a determinate condizioni, alla predisposizione e all'esercizio di sistemi di interferenza con dispositivi di telefonia mobile eventualmente in possesso dei detenuti in violazione delle norme vigenti, al fine di

individuare all'interno del carcere la presenza di tali dispositivi e di prevenire comunicazioni dirette all'esterno; il *Public Service (Social Value) Act 2012*, legge d'iniziativa parlamentare in materia di contratti pubblici, le cui disposizioni stabiliscono che nelle procedure di appalto pubblico per l'approvvigionamento di beni e servizi sia prevista una fase preliminare (detta di *pre-procurement*) dedicata alla valutazione dell'impatto economico, sociale ed ambientale del procedimento che va compendosi, e delle soluzioni che possano eventualmente migliorarne gli effetti in un determinato ambito territoriale.

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 1998⁴¹⁶. 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.

In relazione al Galles, inoltre, si è anticipato in un precedente paragrafo la novità costituita, nell'anno di riferimento, dall'approvazione della prima legge da parte dell'Assemblea Nazionale Gallese, a seguito del conferimento del relativo potere

⁴¹⁶ Si tratta dello *Scotland Act*, del *Government of Wales Act* e del *Northern Ireland Act*, tutti approvati nel 1998.

nelle materie devolute disposto dal nuovo statuto di autonomia della regione, disciplinato dal *Government of Wales Act 2006*.

TABELLE

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1990-2012

<i>Anno</i>	<i>Totale leggi approvate</i>	<i>Public General Acts</i>	<i>Local and Personal Acts</i>
1990	78	46	32
1991	92	69	23
1992	82	61	21
1993	70	52	18
1994	57	41	16
1995	65	54	11
1996	76	63	13
1997	73	69	4
1998	54	49	5
1999	39	35	4
2000	53	45	8
2001	30	25	5
2002	50	44	6
2003	50	45	5
2004	44	38	6
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
TOTALE	1165	995	195
<i>MEDIA</i>	<i>51,7</i>	<i>43,2</i>	<i>8,5</i>

TABELLA 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia 2004-2012⁴¹⁷

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
INIZIATIVA GOVERNATIVA <i>di cui:</i>	33	24	53	27	30	22	34	21	19
Leggi relative alla manovra finanziaria (<i>Appropriation, Finance, Consolidated Fund Act</i>)	4	6	4	4	5	4	7	3	3
Leggi relative alla partecipazione UE	1	0	1	0	2	0	0	1	1
Leggi di consolidamento	0	0	4	1	0	1	1	1	0
<i>Statute Law Repeals Act</i>	1	0	0	0	1	0	0	0	0
INIZIATIVA PARLAMENTARE	5	0	2	4	3	5	7	4	4
TOTALE	38	24	55	31	33	27	41	25	23

⁴¹⁷ Questa tabella considera unicamente i *Public General Acts*.

TABELLA 3 - Classificazione delle leggi approvate 2008-2012⁴¹⁸

	2008		2009		2010		2011		2012	
	val. ass.	(%)								
Istituzionali	10	35%	12	52%	17	50%	13	60	8	40
Settoriali	14	50%	8	35%	11	32%	5	23	9	45
Microsettoriali	3	11%	2	9%	3	9%	3	14	3	15
Manut. Norm.	1	4%	1	4%	3	9%	1	3	0	0
TOTALE	28	100%	23	100%	34	100%	22	100%	20	100%

⁴¹⁸ 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 2002-2012 della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord⁴¹⁹

<i>Anno</i>	<i>Scozia</i>		<i>Galles</i>		<i>Irlanda del Nord</i>	
	<i>Leggi</i>	<i>Statutory Instruments</i>	<i>Leggi⁴²⁰</i>	<i>Statutory Instruments</i>	<i>Leggi⁴²¹</i>	<i>Statutory Rules⁴²²</i>
2002	17	570		212	14	414
2003	19	699		217	0	553
2004	12	565		192	0	531
2005	16	663		191	0	590
2006	17	616		222	0	538
2007	19	584		215	3	507
2008	7	448		181	13	511
2009	12	455		191	9	429
2010	18	471		170	16	435
2011	16	458		325	29	442
2012	11	360	2	325	5	462
TOTALE	164	5889	2	2441	89	5864

⁴¹⁹ Fonte: *Her Majesty's Stationery Office*, sito internet: <http://www.opsi.gov.uk/>.

⁴²⁰ 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.

⁴²¹ 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*).

⁴²² I dati sono riferiti cumulativamente alla produzione normativa locale e a quella emanata a livello centrale dal *Northern Ireland Office*.

**TABELLA 5 - Legislazione delegata (*Statutory Instruments*)
1991-2012**

Anno	Leggi approvate (generali e locali)	<i>Statutory Instruments</i> ⁴²³
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	55	3511
2007	34	3662
2008	36	3327
2009	28	3468
2010	46	3117
2011	25	3136
2012	25	3329
TOTALE	1108	74426

⁴²³ Come riportato sullo stesso portale legislativo del Regno Unito (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 2012 il Parlamento spagnolo ha approvato **25 leggi**.

Si tratta di un dato che rappresenta un dimezzamento del numero delle leggi rispetto all'anno precedente (50 leggi approvate nel 2011). Il 2012 ha costituito il primo anno effettivo di funzionamento della decima legislatura, iniziata il 13 dicembre 2011⁴²⁴, un raffronto con i precedenti anni di inizio legislatura, sebbene non perfettamente coincidenti sul piano temporale⁴²⁵, ci segnala numeri ancora inferiori: 6 leggi approvate nel 2008 e 7 leggi approvate nel 2004.

All'interno delle 25 leggi approvate, vi sono **8 leggi organiche** (Tabella 1), tra cui la Legge organica 2/2012, in materia di stabilità di bilancio e sostenibilità finanziaria, approvata in attuazione dell'art. 135 della Costituzione, e la Legge organica 5/2012, che ha riformato il finanziamento dei partiti politici.

Durante l'anno sono stati emanati ben **29 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 in atto.

Tutti i decreti legge approvati dal Governo sono stati convalidati dal Parlamento nel testo originario e **10** di essi sono stati trasformati

⁴²⁴ Le elezioni politiche generali, tenutesi il 20 novembre 2011, a seguito dello scioglimento anticipato del Parlamento, 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.

⁴²⁵ La IX legislatura iniziò il 1° aprile 2008, l'VIII legislatura il 2 aprile 2004.

in disegni di legge, secondo un procedimento tipico dell'ordinamento spagnolo, al fine di poterli modificare⁴²⁶.

Nell'anno 2012 non sono stati approvati **decreti legislativi** (nel 2011 vi furono 3 decreti legislativi)⁴²⁷.

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

Le **25 leggi** approvate nel 2012 derivano tutte 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.

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 13 leggi: vedi Tabella 2), le restanti **12 leggi** possono essere così classificate (Tabella 3):

- **3 leggi istituzionali;**
- **4 leggi settoriali;**
- **4 leggi microsettoriali;**
- **1 legge di manutenzione normativa.**

⁴²⁶ 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”.

⁴²⁷ L'elenco di tutti gli atti normativi del 2012 è consultabile al seguente link: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/LeyesAprob?_piref73_1335447_73_1335446_1335446.next_page=/wc/busquedasLeyesAprobadas&anoLey=2012&selectLey=tituloListadoTodasLeyes.

3. Principali settori di intervento legislativo

Sul versante della legislazione in materia **istituzionale** si segnala essenzialmente la legge organica di modifica della normativa in materia di **finanziamento dei partiti politici**.

La **legge organica 5/2012** (*Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos*) ha aggiornato alcuni aspetti specifici della disciplina. La Legge organica 8/2007 prevede una sovvenzione annuale ai partiti politici rappresentati nel Congresso dei deputati al fine di soddisfare le loro spese di funzionamento, nonché uno stanziamento annuale per coprire i costi della sicurezza sostenute dai partiti. L'importo di tali finanziamenti è aumentato negli ultimi anni di circa il 20% rispetto a quello iscritto nel bilancio generale dello Stato per il 2007. Nella crisi economica in corso è stato ritenuto necessario effettuare un adeguamento del finanziamento ai partiti politici, pertanto **tali finanziamenti sono stati ridotti di circa il 20%**. Per le medesime ragioni è stata prevista un'analogia riduzione, rispetto all'esercizio 2011, delle sovvenzioni ad associazioni e fondazioni legate ai partiti.

La nuova disciplina proibisce ai partiti politici di ricevere, direttamente o indirettamente, **donazioni** provenienti sia da organismi, enti o imprese pubbliche sia da imprese private che forniscono servizi o svolgono lavori per la pubblica amministrazione, organismi pubblici o imprese con capitale prevalentemente pubblico, tale divieto si estende alle aziende appartenenti al medesimo gruppo, alle imprese partecipate maggioritariamente da tali aziende e alle loro fondazioni. Inoltre i partiti politici non possono accettare contributi provenienti da fondazioni private, associazioni o enti che ricevono sovvenzioni da amministrazioni pubbliche o il cui bilancio è formato, totalmente o parzialmente, da apporti diretti o indiretti di tali amministrazioni.

Per quanto attiene alle sanzioni cui possono essere soggetti i partiti politici, alla Corte dei conti (*Tribunal de Cuentas*) è concesso il potere di imporre sanzioni per reati "molto gravi" costituiti dalla

violazione degli obblighi ai sensi della legge organica in esame e della Legge organica 5/1985, sul sistema elettorale generale, per quanto concerne le spese elettorali.

La legge ha adottato, infine, una serie di misure ispirate al principio di trasparenza. I partiti politici, le fondazioni e le associazioni devono rendere pubbliche, preferibilmente attraverso il loro sito web, alcune informazioni di natura contabile. È introdotto l'obbligo per i partiti politici di comunicare alla Corte dei conti le donazioni ricevute che superino i 50.000 euro e quelle di beni immobili. Le fondazioni devono comunicare alla Corte dei conti tutte le donazioni ricevute da persone giuridiche.

Tra le altre leggi approvate nel 2012 è comunque possibile individuare particolari settori di intervento da parte del legislatore spagnolo.

Il settore della **giustizia** è stato interessato dalla riforma in materia di **mediazione civile e commerciale**, rappresentata dal **decreto-legge 5/2012** (*Real Decreto-ley 5/2012, de 5 de marzo, de mediación en asuntos civiles y mercantiles*)⁴²⁸ e poi dalla **legge 5/2012** (*Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles*).

Con essi la Spagna ha dato attuazione alla **direttiva 2008/52/CE**, relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale. La nuova normativa parte dal presupposto che dagli anni settanta sono stati elaborati nuovi sistemi alternativi di risoluzione dei conflitti, tra cui la mediazione, che ricopre un'importanza crescente come strumento complementare per l'amministrazione della giustizia nella prospettiva della "degiurisdizionalizzazione" (*desjuridificación*) dei conflitti. Tra i vantaggi della mediazione viene sottolineata la sua capacità di dare soluzioni pratiche, effettive e redditizie ai conflitti insorti tra le parti, essa si configura altresì come un'alternativa al processo capace di garantire il mantenimento delle relazioni

⁴²⁸ Il Decreto legge 5/2012 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 29 marzo 2012, con 309 favorevoli e 1 astenuto; nella stessa seduta è stato anche deliberato, all'unanimità, di avviarne l'esame come disegno di legge, al fine di introdurre modifiche al testo del decreto.

sottostanti, di preservare il controllo delle parti sulla conclusione della controversia e di consentire la diminuzione del carico di lavoro dei tribunali. La disciplina spagnola della mediazione si basa sulla volontarietà, sulla libera determinazione delle parti, sulla flessibilità e sul rispetto dell'autonomia privata. Essa prevede l'intervento facilitatore di un mediatore e valorizza la volontà delle parti; l'accordo che pone termine al conflitto può anche avere valore di titolo esecutivo. Il mediatore deve avere una formazione generale che gli permetta di svolgere il suo compito e soprattutto di offrire solide garanzie alle parti riguardo alla responsabilità civile nella quale possono incorrere.

Nel **settore economico e finanziario** numerosi sono stati gli interventi normativi adottati nel corso dell'anno.

Si segnala anzitutto la **legge organica 2/2012** (*Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*). Nel 2011 il Parlamento spagnolo ha approvato una riforma costituzionale che ha modificato l'art. 135 della Costituzione, al fine di inserirvi il principio della **stabilità di bilancio**. Essa ha previsto che tutte le amministrazioni pubbliche si adeguino al principio della stabilità di bilancio e che lo Stato e le Comunità autonome non possano incorrere in un deficit strutturale. La Legge organica 2/2012 ha pertanto dato attuazione ai nuovi precetti costituzionali. Essa si configura come un **testo unico della stabilità di bilancio e della sostenibilità finanziaria delle amministrazioni pubbliche**, sia statali sia delle Comunità autonome. Gli obiettivi della legge sono: garantire la sostenibilità finanziaria di tutte le amministrazioni pubbliche; rafforzare la fiducia nella stabilità dell'economia spagnola; rafforzare gli impegni della Spagna con l'Unione europea in materia di stabilità di bilancio.

In particolare, il capitolo III prescrive che tutte le amministrazioni pubbliche debbano presentare un **bilancio in pareggio o in attivo**, senza incorrere in deficit strutturali; tuttavia lo Stato e le Comunità autonome possono avere un deficit strutturale in situazioni eccezionali: catastrofi naturali, recessione

economica grave o situazioni di emergenza straordinaria che sfuggono al controllo delle amministrazioni e pregiudicano considerevolmente la loro situazione finanziaria o la sostenibilità economica o sociale, previa approvazione da parte della maggioranza assoluta del Congresso dei deputati. Inoltre la spesa pubblica non può aumentare al di sopra del tasso di crescita di riferimento del prodotto interno lordo (PIL) a medio termine. È fissato il limite del debito delle amministrazioni pubbliche, che non può superare il 60% del PIL nazionale espresso in termini nominali (o stabilito dalla normativa europea), così ripartito: 44% per l'amministrazione centrale, 13% per l'insieme delle Comunità autonome, 3% per l'insieme degli enti locali. L'amministrazione pubblica che superi il tetto non può effettuare operazioni di indebitamento finanziario netto, lo Stato e le Comunità autonome devono essere autorizzati dalla legge ad emettere debito pubblico o per ottenere credito.

La legge prevede inoltre **misure preventive, correttive e coercitive**. Tra le misure preventive sono previsti un meccanismo automatico per garantire che non si incorra nel deficit alla fine di ogni esercizio e una soglia di debito del 95% sul massimo per evitare il superamento dei limiti stabiliti. La legge prevede misure automatiche di correzione: il conseguimento degli obiettivi di stabilità è preso in considerazione per autorizzare le emissioni di debito e per la concessione di sovvenzioni o sottoscrizione di accordi. Il fallimento dell'obiettivo di stabilità di bilancio, dell'obiettivo del debito pubblico o della spesa pubblica comporta la presentazione di un piano economico-finanziario che ne permetta la correzione entro un anno. Tra le misure coercitive, in caso di mancata presentazione del piano, l'amministrazione responsabile deve approvare entro 15 giorni la non disponibilità di crediti per garantire il raggiungimento dell'obiettivo previsto, costituire un deposito fruttifero presso il Banco di Spagna pari allo 0,2% del PIL nominale (per gli enti locali il 2,8% delle entrate non finanziarie), che è cancellato quando si applichino le misure volte a garantire il rispetto degli obiettivi. Se una Comunità non adotta l'accordo di

non disponibilità di crediti, non costituisce il deposito obbligatorio o non attua le misure proposte dal comitato di esperti, il Governo richiede al Presidente della Comunità di adempiere all'obbligo, altrimenti, con l'approvazione a maggioranza assoluta del Senato, adotta le misure necessarie per obbligare la Comunità all'esecuzione forzata. Misure analoghe sono previste per gli enti locali, per i quali è inoltre contemplata la possibilità dello scioglimento.

Sempre in materia di bilancio dello Stato, il **decreto-legge 20/2012** (*Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad*)⁴²⁹ ha disposto misure per garantire la **stabilità di bilancio** e il **sostegno della competitività**, intervenendo in molteplici settori, tra cui: razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche, sicurezza sociale e occupazione, fisco, imposta sulle società, liberalizzazione del commercio, servizi pubblici. Tra le numerose misure previste, si stabilisce che pensioni, indennità e benefici economici spettanti al cessare di qualsiasi incarico, posizione o attività del settore pubblico, siano incompatibili con le retribuzioni a carico del bilancio delle pubbliche amministrazioni, degli enti, organismi o imprese da esse dipendenti, o a carico di organi costituzionali, nonché con le retribuzioni che provengano da un'attività privata, salvo limitate eccezioni. Tale norma si applica anche ai membri elettivi del Parlamento, delle Assemblee legislative delle Comunità autonome e degli enti locali, alle alte cariche degli organi costituzionali e di tutte le amministrazioni pubbliche, inclusa l'amministrazione della giustizia. Per l'anno 2012 è stata soppressa la mensilità straordinaria del mese di dicembre e ogni altro emolumento aggiuntivo della medesima natura per il settore pubblico. Sono stati inoltre ridotti i giorni a libera disposizione del lavoratore.

L'IVA ordinaria è stata aumentata al 21% (dal 18%), mentre quella ridotta è passata dall'8% al 10%, la superridotta è rimasta

⁴²⁹ Il decreto-legge 20/2012 è stato convalidato dal Congresso dei deputati il 19 luglio 2012, con 180 voti favorevoli, 131 contrari e 1 astenuto.

invariata (4%), anche se non si applica più ad alcune categorie di servizi.

Il decreto-legge 20/2012 ha infine innovato la materia dei **saldi e delle svendite**, stabilendo una sostanziale liberalizzazione delle promozioni di vendita e fornendo la possibilità di realizzare contemporaneamente, e nell'ambito del medesimo esercizio, qualsiasi forma di attività di promozione, saldi e offerte commerciali, su decisione del commerciante. Anche la regolamentazione delle aperture degli esercizi commerciali è stata modificata, stabilendo una sostanziale liberalizzazione degli orari commerciali e delle aperture domenicali e festive.

La **Legge 7/2012** (*Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude*) è intervenuta in **materia tributaria e di bilancio**, nonché di adeguamento della **normativa finanziaria** per intensificare gli interventi di prevenzione e **lotta contro le frodi**.

Tra le misure più rilevanti spicca, in primo luogo, la limitazione all'uso del denaro in contanti. In particolare, sono stati vietati i pagamenti in contanti, per importi superiori o uguali a 2.500 euro, quando almeno una delle due parti sia un imprenditore o un professionista, con esclusione dei versamenti realizzati con istituti di credito. In caso di violazione della norma, è applicabile una multa che va dal 25 al 100% del valore del pagamento, esigibile in forma solidale da entrambe le parti coinvolte, a meno che una delle due denunci preventivamente il fatto all'Agenzia delle entrate.

In secondo luogo, la Legge 7/2012 impone a tutti i contribuenti l'obbligo di dichiarare ogni bene, mobile o immobile, detenuto all'estero come titolare o beneficiario, prevedendo sanzioni pecuniarie a partire da 10.000 euro per l'omessa dichiarazione.

In aggiunta a tali disposizioni, la legge contiene misure semplificative riguardanti le imprese soggette al regime dell'accertamento presuntivo del reddito (*estimación objetiva*), con particolare riferimento ai settori dell'edilizia, dell'idraulica, della

carpenteria e del trasporto di merci su strada; per le imprese che fatturano meno del 50% nei confronti di privati e dichiarano un reddito lordo superiore a 50.000 euro l'anno è prevista l'esclusione dal regime di accertamento presuntivo.

Una parte consistente della legge mira, inoltre, a rafforzare la capacità di riscossione dell'amministrazione tributaria, colpendo diversi comportamenti fraudolenti messi in atto dai contribuenti al fine di sfuggire agli obblighi fiscali; in particolare, le diverse misure adottate intendono combattere pratiche come le operazioni di preliquidazione ai soci, in caso di posizioni debitorie nei confronti dell'amministrazione, finalizzate all'effettuazione di una liquidazione formale conclusiva della società con quote minime o, addirittura, nulle, oppure le presentazioni ricorrenti di autoliquidazioni formali da parte di imprese prive di patrimonio, ma che pure svolgono attività economiche regolari. Da segnalare, anche, l'inversione del soggetto passivo per alcuni casi esistenti di esenzione dal pagamento dell'IVA, come, per esempio, per alcuni trasferimenti immobiliari, per i quali è comunque previsto il pagamento dell'imposta, da parte dell'acquirente, e la sua successiva deduzione, al fine di far comunque risultare il pagamento reale in favore del trasmittente. Un ultimo versante da menzionare è quello del sequestro di beni e diritti di società presso istituti di credito, per il quale la legge introduce misure volte ad estendere tale sequestro al di là della filiale dove esso è presentato; allo stesso modo, si proibisce la libera *disposizione* di immobili da parte di società alle quali siano state sequestrate azioni che superano la metà del capitale sociale.

In **materia bancaria** è intervenuto il **decreto-legge 2/2012** (*Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero*)⁴³⁰, il cui obiettivo è di migliorare la **fiducia e la credibilità dell'insieme del settore finanziario promuovendo il suo risanamento**, in modo che possa ritrovare la sua funzione principale di fornire alle

⁴³⁰ Il Decreto legge 2/2012 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 16 febbraio 2012, con 303 voti favorevoli, 28 contrari e 6 astenuti.

imprese e alle famiglie il credito necessario per favorire la crescita economica e la creazione di posti di lavoro.

Esso dispone nuovi requisiti di provviste e di capitali aggiuntivi, mirati alla copertura del deterioramento dei bilanci bancari causati dalle attività legate al settore immobiliare. Viene inoltre stabilito un meccanismo flessibile per gli enti che richiedono modifiche organizzative di carattere strutturale per adempiere agli obblighi derivanti dai nuovi requisiti di legge. Viene semplificata la struttura organizzativa e di funzionamento delle Casse di risparmio che operano in forma indiretta. Il decreto disciplina inoltre il regime applicabile alle retribuzioni degli amministratori e dei dirigenti degli istituti di credito che hanno bisogno o richiesto il sostegno del FROB (*Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria*).

Successivamente è stato previsto un piano di **ristrutturazione e risoluzione delle banche**, con il **decreto-legge 24/2012** (*Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, de reestructuración y resolución de entidades de crédito*)⁴³¹ e quindi con la **Legge 9/2012** (*Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito*). La nuova disciplina contempla un rafforzamento straordinario dei meccanismi con cui le autorità pubbliche devono affrontare il rafforzamento e il risanamento del sistema finanziario, dando loro strumenti efficaci per garantire il corretto funzionamento del settore creditizio.

Si segnalano altresì due provvedimenti che hanno riguardato i **fornitori degli enti locali**: il **decreto-legge 4/2012** (*Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales*)⁴³² e il **decreto-legge 7/2012**

⁴³¹ Il Decreto legge 24/2012 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 13 settembre 2012, con 196 voti favorevoli, 120 contrari e 6 astenuti; nella medesima seduta è stato anche deliberato, all'unanimità, di avviarne l'esame come disegno di legge, al fine di introdurre modifiche al testo del decreto.

⁴³² Il Decreto legge 4/2012 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta dell'8 marzo 2012, con 301 voti a favore, 14 contrari e 6 astenuti.

*(Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores)*⁴³³.

La grave crisi economica ha portato a un forte calo dell'attività economica e di conseguenza a una consistente diminuzione del gettito fiscale da parte degli enti locali. Questo è stato fonte di ritardi nel pagamento degli obblighi da essi assunti con i fornitori, con conseguente impatto negativo sulla liquidità delle imprese. Inoltre, le restrizioni nell'accesso al credito unitamente ai problemi di pagamento hanno reso difficile il finanziamento delle imprese e la loro competitività. Il decreto-legge 4/2012 ha pertanto disposto l'avvio di un meccanismo flessibile per il pagamento e la cancellazione dei debiti verso i fornitori degli enti locali e il loro finanziamento, al fine di fornire liquidità alle imprese e sostegno finanziario agli enti locali per far fronte al pagamento a lungo termine dei loro debiti, integrato da adeguate condizioni finanziarie e fiscali. Di questo meccanismo possono beneficiare i fornitori che hanno obbligazioni pendenti con gli enti locali o qualsiasi loro organismo o ente dipendente; tali obbligazioni devono altresì essere: scadute, liquide ed esigibili; anteriori al 1° gennaio 2012 e che rientrino nel campo di applicazione della legge sui contratti del settore pubblico (decreto legislativo 3/2011).

Sono stati stabiliti alcuni obblighi di informazione a carico degli enti locali e il procedimento per il loro assolvimento; è previsto un atto di invio di informazioni, certificato dagli enti locali, al Ministero delle finanze e della pubblica amministrazione, che permette di identificare il volume effettivo del debito con i fornitori. Tale meccanismo di finanziamento comporta un'operazione di indebitamento a lungo termine e l'obbligo da parte degli enti locali di approvare un piano di adeguamento, che deve rispondere ad alcuni criteri di base, al fine di garantire la sostenibilità finanziaria dell'operazione. Il piano di adeguamento deve essere valutato favorevolmente dal Ministero delle finanze e della pubblica

⁴³³ Il Decreto legge 7/2012 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 29 marzo 2012, con 196 voti a favore, 2 contrari e 112 astenuti.

amministrazione affinché sia autorizzata la concertazione dell'operazione di indebitamento.

Si riconosce inoltre la facoltà di consultare le informazioni inviate agli enti locali da parte dei fornitori e si introduce l'obbligo per gli enti di rilasciare certificazioni individuali su richiesta dei fornitori per far valere i loro diritti di riscossione.

Il piano di adeguamento, che gli enti locali devono obbligatoriamente approvare per concertare l'operazione di indebitamento a lungo termine e beneficiare del meccanismo di finanziamento, deve essere valutato dal Ministero delle finanze e della pubblica amministrazione e costituisce il riferimento essenziale per l'elaborazione dei bilanci generali degli enti locali negli esercizi corrispondenti al periodo di ammortamento dell'operazione di indebitamento.

Il decreto-legge 7/2012 è stato emanato allo scopo di creare uno strumento per attuare un piano di pagamento ai fornitori estensibile, tra l'altro, anche alle Comunità autonome. L'obiettivo del piano è la ripresa dell'attività economica, che esige che le operazioni di recupero si attuino con effettività ed efficacia massime. Esso stabilisce le condizioni che permettono alle amministrazioni territoriali di accedere alle risorse finanziarie per il finanziamento delle operazioni di indebitamento del pagamento delle obbligazioni pendenti. Per quanto concerne le amministrazioni territoriali, in primo luogo, si rapportano gli impegni assunti alla realtà della situazione finanziaria, al fine di garantire la sostenibilità dell'operazione. In secondo luogo, dal punto di vista operativo, si consente che il pagamento si realizzi in maniera aggregata, semplificando tutte le operazioni che derivano dalla molteplicità delle operazioni da realizzare.

È stato pertanto istituito un **Fondo per il finanziamento dei pagamenti ai fornitori**, che costituisce un veicolo capace di fornire una risposta ai problemi segnalati ed a garantire l'efficacia dei meccanismi individuati. Tale Fondo è istituito come ente di diritto pubblico con personalità giuridica e piena capacità d'agire, abilitato alla concertazione nei mercati di capitale di ogni classe di operazioni

di indebitamento, che contano sulla garanzia dello Stato, così come per la concertazione con gli enti locali e le Comunità autonome delle operazioni di credito necessarie per il pagamento delle obbligazioni. Si prevede altresì che il Fondo soddisfi direttamente le obbligazioni pendenti di pagamento subentrando nel diritto di credito di fronte all'amministrazione territoriale debitrice. Il Fondo è iscritto al Ministero dell'economia e della competitività. Esso concerta operazioni di credito con le Comunità autonome e con gli enti locali per il pagamento delle obbligazioni pendenti, può realizzare operazioni di cancellazione di obblighi pendenti di pagamento di tali amministrazioni su indicazione del Ministero delle finanze e della pubblica amministrazione.

Nel settore del **lavoro** e dell'**occupazione**, è intervenuto il **decreto-legge 3/2012** (*Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*). La riforma adottata ha inteso proporre un nuovo modello per il mercato del lavoro e per le relazioni industriali, ispirato al principio della *flexicurity* (*flexiseguridad* in spagnolo). Tale modello tende alla ricerca di un punto di equilibrio tra flessibilità esterna e interna all'impresa, tra contrattazione a tempo indefinito e a tempo determinato, tra mobilità interna e meccanismi per la risoluzione del contratto di lavoro, tra tutele operanti a livello contrattuale e nel mercato del lavoro.

Il decreto-legge 3/2012 ha tradotto tale modello in quattro ordini di misure specifiche, corrispondenti ai quattro capitoli principali in cui è suddiviso il testo del decreto, seguiti da un quinto capitolo con norme riguardanti il processo del lavoro e da numerose disposizioni aggiuntive, transitorie, abrogative e finali. In particolare esso mira a: favorire l'occupazione dei lavoratori, riformando gli aspetti relativi all'intermediazione lavorativa e alla formazione professionale; sostenere la contrattazione a tempo indeterminato e altre forme di lavoro, con particolare attenzione all'occupazione dei giovani e da parte delle piccole e medie imprese; incentivare la flessibilità interna all'impresa come misura alternativa al licenziamento; promuovere

l'efficienza del mercato del lavoro, adottando misure riguardanti le modalità di rescissione dei contratti di lavoro, al fine di ridurre il dualismo tra lavoratori protetti e lavoratori precari.

Il decreto estende le competenze delle Agenzie di lavoro interinale, autorizzandole ad operare anche come agenzie private di collocamento; modifica il “contratto per la formazione e l'apprendistato”, rendendolo più accessibile per i giovani disoccupati e più vantaggioso per le aziende; crea un nuovo tipo di contratto denominato “contratto di lavoro a tempo indeterminato di aiuto agli imprenditori” (*contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores*), destinato alle aziende con meno di 50 lavoratori, con diversi incentivi di carattere fiscale e contributivo per le aziende, soprattutto in caso di assunzione di giovani con meno di 30 anni o di disoccupati di lunga durata con più di 45 anni; regola per la prima volta il telelavoro (*trabajo a distancia*) come modalità di impiego specifica, diversa dal tradizionale “lavoro a domicilio”, in quanto basata sull'uso intensivo delle nuove tecnologie.

Altre disposizioni del provvedimento semplificano il sistema di classificazione professionale; facilitano la sospensione del contratto di lavoro e la riduzione della giornata lavorativa, al fine di evitare i licenziamenti, nei casi in cui sussistano cause economiche, tecniche, organizzative o produttive, determinanti una diminuzione della domanda; introducono una riforma del sistema della negoziazione collettiva, dando prevalenza ai contratti aziendali rispetto a quelli collettivi nazionali, regionali, provinciali o settoriali.

Ulteriori misure riguardano la risoluzione del contratto lavorativo, al fine di limitare il ricorso, da parte delle imprese, al “licenziamento espresso” (*despido expreso*) su base individuale, che si è rivelato sia traumatico per i lavoratori sia diseconomico per le imprese, che sovente finiscono per sostenere spese superiori, dovute al contenzioso che ne risulta, rispetto ai risparmi che intendevano ottenere. La strategia adottata dal Governo è stata quella di riformare la normativa in materia di licenziamento collettivo per ragioni economiche, eliminando l'obbligo per le imprese di

richiedere l'autorizzazione amministrativa per poter procedere ai licenziamenti collettivi, ma confermando, a garanzia dei lavoratori, l'obbligo di negoziato con i loro rappresentanti per un periodo di 30 giorni e, soprattutto, specificando che la nozione di "diminuzione persistente del livello delle entrate o delle vendite", attestata dall'impresa, deve intendersi come avvenuta "per tre trimestri consecutivi".

Il decreto-legge 3/2012 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta dell'8 marzo 2012, con 197 voti favorevoli e 142 contrari, ma 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.

È stata quindi approvata la **Legge 3/2012** (*Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*), con cui il Parlamento ha apportato alcune modifiche al testo dell'esecutivo, pur confermando l'impianto fondamentale della normativa iniziale.

La legge ha tradotto tale modello in quattro ordini di misure specifiche, corrispondenti ai quattro capitoli principali in cui era suddiviso il testo del decreto, seguiti da un quinto capitolo con norme riguardanti il processo del lavoro e da numerose disposizioni aggiuntive, transitorie, abrogative e finali, perseguendo le medesime finalità del Decreto legge.

In dettaglio, il capitolo I modifica il "contratto per la formazione e l'apprendistato", rendendolo più accessibile per i giovani disoccupati e più vantaggioso per le aziende. In particolare, con riguardo a tale tipologia di contratto, che già il decreto legge rendeva possibile per i lavoratori fino a 30 anni (25 anni in precedenza), con un limite minimo di durata di 1 anno e massimo di 3 anni, la legge lo estende anche ai lavoratori che stiano già seguendo corsi di formazione professionale nel settore dell'istruzione, e consente fino a due proroghe (una, nel testo del decreto) non inferiori a 6 mesi ciascuna, purché all'interno del limite massimo di 3 anni.

Il capitolo II conferma il nuovo "contratto di lavoro a tempo indefinito di aiuto agli imprenditori", destinato alle aziende con

meno di 50 lavoratori, con diversi incentivi di carattere fiscale e contributivo.

Il capitolo III contiene “Misure per favorire la flessibilità interna nelle imprese come alternativa alla distruzione dell’impiego”. Tra le novità introdotte dalla legge, rispetto al testo del Decreto legge, si segnala la possibilità per l’impresa di distribuire in maniera “irregolare”, nel corso dell’anno, il 10% della giornata lavorativa del dipendente (il 5% nella versione del decreto), purché l’azienda comunichi al lavoratore il giorno e l’ora della prestazione “irregolare” con almeno 5 giorni di preavviso.

Il capitolo IV adotta una serie di disposizioni riguardanti la risoluzione del contratto lavorativo, al fine di limitare il ricorso, da parte delle imprese, al “licenziamento espresso” su base individuale.

Tra le disposizioni aggiuntive inserite nel corso dell’esame parlamentare, si segnalano le misure volte a incentivare l’assunzione di persone vittime di atti terroristici, in base alla Legge 29/2011.

Ricordiamo poi la **Legge 13/2012** (*Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social*) che contiene disposizioni volte a contrastare il **lavoro irregolare** e le **frodi alla Sicurezza sociale**. Essa ha posto alcuni obiettivi fondamentali: far emergere il lavoro irregolare al fine di generare risorse economiche per il sistema della Sicurezza sociale nel pagamento dei contributi sociali; correggere l’ottenimento e il godimento in violazione della legge dei sussidi di disoccupazione; scoprire le situazioni fraudolente in conseguenza di errori della Sicurezza sociale o nell’accesso e nel percepimento delle prestazioni della Sicurezza sociale; contrastare i fenomeni di applicazione indebita di riduzione dei contributi sociali.

A tale scopo la legge ha apportato diverse modificazioni ad altre normative, tra cui lo Statuto dei lavoratori (Decreto legislativo 1/1995). Tra le misure contemplate vi è l’estensione da uno a tre anni della responsabilità solidale, per le obbligazioni in materia di Sicurezza sociale, tra l’impresa principale ed i contrattisti o subcontrattisti.

Viene inoltre facilitato l'operato della *Inspección de Trabajo y Seguridad Social* (ITSS) nell'accesso a determinate fonti di informazione, obbligando i diversi soggetti a collaborare nel fornire le informazioni richieste. Nella Direzione dell'ITSS viene inoltre creata un'Unità speciale di collaborazione e sostegno a giudici, tribunali e ai pubblici ministeri per la lotta al lavoro irregolare e alle frodi alla Sicurezza sociale.

Sono stati introdotti cambiamenti significativi nella disciplina delle varie infrazioni lievi, gravi e molto gravi. Sono introdotti criteri di graduazione delle sanzioni per adattarle proporzionalmente all'ammontare degli importi non pagati. Sono ampliate le situazioni di esclusione dall'applicazione di aiuti, contributi e benefici derivanti dall'applicazione di programmi per l'occupazione per i datori di lavoro che commettono infrazioni gravi o molto gravi.

In campo **ambientale**, è stato emanato il **decreto-legge 17/2012** (*Real Decreto-ley 17/2012, de 4 de mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente*), mediante il quale il Governo ha voluto coniugare la salvaguardia dell'ambiente con il sostegno all'economia in difficoltà, avviando un'opera di semplificazione burocratica in favore sia dei cittadini sia degli uffici della pubblica amministrazione, in modo da favorire uno sviluppo sostenibile e rendere la normativa in materia ambientale effettivamente "sostenibile".

In primo luogo, è stata modificata la Legge 42/2007 sul patrimonio naturale e la biodiversità, stabilendo che debbano essere coordinati in un unico strumento integrato tutte le attività relative alle diverse tipologie di aree protette che si trovano in un medesimo territorio e prevedendo piani o altri strumenti di gestione che garantiscano la compatibilità tra gli obiettivi di tutela ambientale della zona e le necessità di sviluppo dei nuclei urbani ivi presenti.

Allo stesso modo, sono state apportate modifiche alla legge 22/2011 sui rifiuti e i terreni inquinati, al fine di semplificare e ridurre le incombenze burocratiche, stabilendo, ad esempio, che i poteri sanzionatori degli enti locali in materia di smaltimento dei

rifiuti possono essere esercitati solamente in relazione ai rifiuti la cui raccolta e gestione spetti direttamente all'ente locale coinvolto.

Un'ampia parte del decreto legge riguarda, poi, la gestione dell'acqua, che deve restare ancorata al principio fondamentale dell'unità di gestione di ciascun bacino, anche in presenza di bacini idrografici interregionali, suddivisi tra più Comunità autonome. In attuazione della **direttiva 2000/60/CE**, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, sono state inoltre regolamentate le masse di acqua che si trovano sotto terra e il loro buono stato, al fine di reagire con tempestività in caso di problemi alle falde acquifere. Sono stati anche rafforzati i poteri sanzionatori del Ministero dell'agricoltura, alimentazione e ambiente, ridefinendo i criteri generali da considerare per la valutazione dei danni causati al demanio pubblico idraulico e aumentando le sanzioni pecuniarie, che possono arrivare fino a un milione di euro di multa per gli illeciti molto gravi.

L'ultima parte del decreto 17/2012 concerne il sistema delle quote di emissioni di CO₂, stabilito dall'Unione europea, e introduce modifiche alla Legge 24/1988 sul mercato dei valori, al fine di favorire la partecipazione competitiva delle imprese spagnole alle aste dei diritti di emissione che si svolgono a livello comunitario.

Il decreto-legge 17/2012 è stato convalidato dal Congresso dei deputati, nel testo del Governo, nella seduta del 17 maggio 2012, con 183 voti favorevoli, 131 contrari e 1 astenuto. Nella stessa seduta è stato deliberato, quasi all'unanimità, di trasformare il decreto-legge in un disegno di legge con procedimento d'urgenza, al fine di poter introdurre modifiche nel testo.

La **legge 11/2012** (*Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente*) ha quindi previsto misure urgenti in materia ambientale, confermando sostanzialmente le norme introdotte dal Decreto legge 17/2012; tra le novità presenti nella legge vi sono alcune modificazioni alla Legge 1/2005, in materia di commercio dei diritti di emissione dei gas serra, in particolare l'estinzione dell'autorizzazione di emissione dei gas può essere ritardata fino a un periodo massimo di 18 mesi dalla sospensione

dell'attività, e non obbligatoriamente dopo un anno, come in precedenza.

Alcuni interventi legislativi hanno interessato l'ambito del **commercio** e dei **servizi**.

Il **decreto-legge 19/2012** (*Real Decreto-ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios*) ha inteso favorire l'apertura di nuovi locali e la creazione di occupazione nel settore del commercio. In particolare gli obiettivi del decreto legge sono: ridurre gli oneri amministrativi che ostacolano il commercio; promuovere e stimolare il commercio al dettaglio e determinati servizi; promuovere il settore consentendo un regime più flessibile di aperture; facilitare l'apertura di nuovi negozi-piccole imprese che favoriscano la creazione di posti di lavoro; consentire servizi di supporto all'esportazione di attrezzature militari da parte del Ministero della difesa. Una delle misure contemplate è la sostanziale **eliminazione delle licenze commerciali**; in particolare non è più necessaria un'autorizzazione o una licenza municipale preventiva, per motivi legati alla protezione dell'ambiente, della sicurezza o della salute pubblica, relativamente a quelle attività che, per natura, per installazioni richieste o per le loro dimensioni, non abbiano un impatto tale da necessitare di un controllo fondato sulla tecnica dell'autorizzazione, che è pertanto sostituita da un regime di controlli successivi basati su una dichiarazione responsabile. Si può iniziare l'esecuzione di opere ed installazioni e l'esercizio di un'attività commerciale o di servizi con la presentazione di una dichiarazione responsabile o comunicazione preventiva, a seconda dei casi, in cui l'imprenditore dichiara di soddisfare i requisiti richiesti dalla normativa vigente e di disporre dei documenti necessari nonché di poter provvedere al pagamento dei tributi previsti. Il controllo amministrativo è realizzato a posteriori mediante l'applicazione del regime sanzionatorio vigente in materia di commercio interno, ordinamento del suolo e urbanistico, protezione della salute, dell'ambiente e del patrimonio storico-artistico.

Sono state inoltre introdotte misure di sostegno all'esportazione di materiale di difesa da parte del Ministero della difesa, prevedendo tra l'altro che sia il Governo l'unico interlocutore nei processi di acquisizione di tale materiale. Il meccanismo si fonda su due rapporti giuridici, uno orizzontale, tra il Governo spagnolo e il Governo richiedente, l'altro verticale, tra il Governo spagnolo (attraverso il Ministero della difesa) ed i fornitori. Il rapporto orizzontale si basa sulla conclusione di un contratto tra il Governo della Spagna e un Governo straniero. In base a tale contratto, il Governo straniero richiede al Governo spagnolo di svolgere le attività di gestione necessarie affinché un dato materiale o tecnologia di difesa gli siano trasmessi da un imprenditore spagnolo. Il rapporto verticale si sviluppa attraverso le attività svolte dal Ministero della difesa nell'ordinamento giuridico interno applicando i meccanismi esistenti di contrattazione amministrativa del settore pubblico, nonché il sistema di controllo di gestione economico-finanziaria e il regime sanzionatorio vigente in materia di bilancio.

Il Decreto legge 19/2012 è stato convalidato dal Congresso dei deputati il 14 giugno 2012, con 206 voti favorevoli, 111 contrari e 3 astenuti. Nella stessa seduta è stato deliberato, con 323 voti a favore e nessuno contrario o astenuto, di trasformare il decreto legge in un disegno di legge con procedimento d'urgenza, al fine di poter introdurre modifiche nel testo.

La **legge 12/2012** (*Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios*) ha confermato sostanzialmente il contenuto del decreto-legge 19/2012. Il principale cambiamento apportato dalla legge è stata l'estensione dell'ambito di applicazione della nuova disciplina alle stazioni o installazioni radioelettriche utilizzate per la prestazione di servizi di comunicazioni elettroniche accessibili al pubblico che occupino una superficie superiore ai 300 metri quadrati.

Meritano, infine, una segnalazione due interventi nel **settore radiotelevisivo e delle telecomunicazioni**.

La legge 17/2006, sulla radiotelevisione statale, istituì l'Ente Radio e Televisione Spagnola (*Corporación de Radio y Televisión Española*, RTVE) come società anonima con capitale sociale interamente statale, diretta da un Consiglio di amministrazione, composto da dodici membri scelti fra personalità con appropriata esperienza professionale, eletti dal Parlamento (otto dal Congresso dei deputati e quattro dal Senato). Il **decreto-legge 15/2012** (*Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, de modificación del régimen de administración de la Corporación RTVE, previsto en la Ley 17/2006, de 5 de junio*)⁴³⁴ ha ridotto il numero dei consiglieri da dodici a nove, eliminando tre dei membri eletti dal Congresso dei deputati, tra i quali i due componenti eletti dal Congresso su proposta dei sindacati maggiormente rappresentativi a livello statale e presenti nell'ente RTVE. Al fine di garantire, comunque, la presenza sindacale negli organi direttivi dell'ente RTVE, il Decreto legge ha stabilito di aggiungere un membro nel Consiglio consultivo dell'ente, elevandolo da quindici a sedici consiglieri.

Il Governo ha anche deciso di trasformare le retribuzioni fisse, percepite dai membri del Consiglio di amministrazione, in indennità legate alla presenza alle sedute del consiglio; l'unica eccezione riguarda il Presidente del Consiglio di amministrazione.

Un'altra importante novità ha riguardato le modalità di elezione sia dei componenti del consiglio, da parte del Congresso dei deputati e del Senato, sia del presidente dell'organo, da parte del Congresso. In particolare, mentre la normativa precedente prevedeva un sistema di maggioranze rinforzate (due terzi dei componenti delle Camere), che finiva però per paralizzare il funzionamento dell'organo, in mancanza del raggiungimento di tale quorum, il decreto-legge 15/2012 ha stabilito che, dopo una prima votazione a maggioranza qualificata dei due terzi, si ripeta la votazione a ventiquattro ore di distanza, risultando sufficiente la maggioranza assoluta dei componenti delle Camere.

⁴³⁴ Il Decreto legge 15/2012 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 17 maggio 2012, con 193 voti a favore e 122 contrari.

Il decreto ha anche modificato la legge 7/2010 sulla comunicazione audiovisiva, allo scopo di consentire agli operatori radiofonici di accedere all'interno di stadi e di altri impianti sportivi, al fine di poter trasmettere in radiocronaca diretta anche gli eventi sportivi per i quali un operatore televisivo abbia ottenuto il diritto di trasmissione in esclusiva. Ciò avviene su base gratuita, fatto salvo l'obbligo di rimborsare gli eventuali costi derivanti all'operatore televisivo per la messa a disposizione di strumenti, apparecchiature e altre attrezzature necessarie alla trasmissione radiofonica.

Successivamente è stata approvata la **legge 6/2012** (*Ley 6/2012, de 1 de agosto, de modificación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, para flexibilizar los modos de gestión de los servicios públicos de comunicación audiovisual autonómicos*). Essa ha modificato la Legge 7/2010 (Legge generale della comunicazione audiovisiva), consentendo alle Comunità autonome di gestire il servizio di comunicazione audiovisiva, in maniera diretta o indiretta, attraverso diverse modalità di partecipazione pubblico-privata, e di trasferirlo a terzi o di cederlo, convocando apposite aste pubbliche per l'aggiudicazione delle licenze di trasmissione e nel rispetto della normativa comunitaria in materia di comunicazione audiovisiva, di servizi di interesse economico, di aiuti statali e di servizi pubblici di radiodiffusione. Con riguardo, invece, agli obblighi stabiliti dalla legge organica 2/2012 in materia di stabilità del bilancio e di sostenibilità finanziaria, si segnalano, in particolare, tra gli obblighi a carico dei prestatori del servizio, la fissazione di un limite massimo di spesa per ciascun esercizio economico, che non può essere superato, e l'obbligo di presentare un rapporto annuale attestante che la gestione del servizio televisivo regionale è conforme ai principi della suddetta legge organica. Tali modifiche non si applicano tuttavia all'ente radiotelevisivo pubblico statale RTVE, che non può cedere a terzi la produzione e l'edizione dei programmi di informazione e degli altri indicati nel suo mandato costitutivo.

4. L'attività legislativa regionale

Durante l'anno si sono svolte **elezioni regionali** in 5 Comunità autonome spagnole, cioè le uniche quattro in cui non si erano tenute nell'anno precedente (Andalusia, Catalogna, Galizia e Paesi baschi), con in aggiunta il Principato delle Asturie, dove nel mese di marzo, trascorsi soli dieci mesi dalle precedenti elezioni (maggio 2011), il presidente della Comunità, a seguito della mancata approvazione, da parte dell'assemblea regionale, del progetto di bilancio per il nuovo esercizio finanziario, ha sciolto la Camera e indetto nuove elezioni.

Durante l'anno il numero complessivo di **leggi approvate** in tutte le Comunità è stato di **182** (Tabella 4). Il numero più alto di leggi è stato approvato, come per l'anno precedente, nella Comunità forale della **Navarra (29)**, seguita dai **Paesi baschi (18)**, entrambi territori tradizionalmente a forte autonomia.

Inizia ad assumere un consistente rilievo quantitativo il ricorso allo strumento legislativo d'urgenza costituito dai **decreti-legge regionali**, con **42** provvedimenti emanati nelle otto Comunità dove è stata introdotta, negli ultimi anni, questa fonte del diritto (Andalusia, Aragona, Castiglia e León, Catalogna, Comunità Valenciana, Estremadura, Isole Baleari e Navarra).

In particolare, numerosi decreti-legge sono stati adottati, così come avvenuto negli anni precedenti, per contrastare la **crisi economico-finanziaria** in atto, mediante l'approvazione di interventi urgenti in materia di riduzione del deficit pubblico e di riequilibrio della finanza pubblica (Decreti legge 1/2012 e 3/2012 in Andalusia, Decreto legge 1/2012 nella Castiglia e Leon, Decreti legge 1/2012 e 3/2012 in Catalogna, Decreti legge 1/2012 e 6/2012 nella Comunità Valenciana, Decreto legge 1/2012 in Estremadura, Decreti legge 4/2012, 5/2012 e 10/2012 nelle Isole Baleari), accompagnati da altri provvedimenti di stimolo alle attività imprenditoriali, con particolare riguardo al settore del **commercio** (Decreto legge 4/2012 in Catalogna, Decreto legge 5/2012 nella Comunità Valenciana, Decreto legge 3/2012 in Estremadura,

Decreto legge 11/2012 nelle Isole Baleari e Decreto legge forale 1/2012 nella Navarra).

Con riguardo, invece, alle leggi ordinarie sopra menzionate, comprensive delle leggi annuali di bilancio delle singole Comunità e, sovente, di altre leggi di accompagnamento contenenti diverse misure tributarie e amministrative, va segnalata, in particolare, l'approvazione di provvedimenti contenenti interventi in materia di **razionalizzazione del settore pubblico regionale** (Leggi 4/2012 e 7/2012 in Aragona, Leggi 2/2012 e 5/2012 in La Rioja, Legge 14/2012 nella Murcia e Legge 6/2012 nei Paesi baschi).

Sono state inoltre approvate alcune leggi in materia di **urbanistica e ordinamento del territorio** (Legge 2/2012 dell'Andalusia, Leggi 3/2012 e 5/2012 della Cantabria, Legge 3/2012 della Catalogna, Legge 7/2012 delle Isole Baleari e Legge forale 16/2102 della Navarra).

Ulteriori provvedimenti, sulla scia di quelli approvati durante l'anno 2011, sono stati adottati nel versante delle **casse di risparmio** (Legge 4/2012 nella Murcia, Legge 9/2012 in Catalogna e Legge 11/2012 nei Paesi baschi).

Da segnalare, infine, le normative approvate da alcune Comunità in materia di **servizi radiotelevisivi regionali** (Legge 6/2012 della Comunità di Madrid, Legge 3/2012 della Comunità Valenciana e Legge 10/2012 della Murcia) e di istituzione di **ordini professionali regionali dei giornalisti** (Legge 1/2012 dell'Andalusia, Legge 8/2012 della Castiglia e Leon e Legge 17/2012 dei Paesi baschi)⁴³⁵.

⁴³⁵ Ulteriori approfondimenti sull'attività legislativa delle Comunità autonome spagnole sono reperibili nell'*Informe Comunidades Autónomas 2012*, pubblicato dall'*Instituto de Derecho Público* di Barcellona.

TABELLE

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1990-2012

<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
TOTALE	1028	210	333	66	34

**TABELLA 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia
1996-2012**

<i>Legislatura</i>	VI (1996- 2000)	VII (2000- 2004)	VIII (2004- 2008)	IX (2008- 2011)	X (2011- 2012)
INIZIATIVA GOVERNATIVA <i>di cui:</i>	172 (78%)	173 (90%)	140 (83%)	120 (85%)	25 (100%)
Leggi di bilancio, accompagnamento e assestamento	32	28	4	3	2
Leggi di ratifica e attuazione accordi internazionali	11	6	2	2	2
Leggi di trasformazione di decreti legge	16	7	4	6	9
INIZIATIVA PARLAMENTARE	32 (15%)	18 (9%)	21 (13%)	19 (13,5%)	0 (0%)
ALTRE INIZIATIVE (Comunità autonome, popolo)	16 (7%)	1 (1%)	6 (4%)	2 (1,5%)	0 (0%)
TOTALE	220	192	167	141	25

**TABELLA 3 - Classificazione delle leggi approvate⁴³⁶
2008-2012**

	2008	2009	2010	2011	2012
Istituzionali	1 (25%)	10 (36%)	27 (56%)	15 (30%)	3 (25%)
Settoriali	1 (25%)	10 (36%)	13 (27%)	17 (34%)	4 (33%)
Microsettoriali	1 (25%)	6 (21%)	5 (11%)	11 (22%)	4 (33%)
Manut. Norm.	1 (25%)	2 (7%)	3 (6%)	7 (14%)	1 (8%)
Totale	4	28	48	50	12

⁴³⁶ 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 2008-2012

<i>Comunità autonoma</i>	<i>Leggi approvate nel 2008</i>	<i>Leggi approvate nel 2009</i>	<i>Leggi approvate nel 2010</i>	<i>Leggi approvate nel 2011</i>	<i>Leggi approvate nel 2012</i>	<i>TOTALE per Comunità</i>
Andalusia	3	5	12	18	5	43
Aragona	11	13	12	10	10	56
Asturie	6	6	14	3	4	33
Cantabria	9	6	12	5	10	42
Castiglia e León	18	11	20	6	10	65
Castiglia-La Mancia	10	7	18	15	11	61
Catalogna	18	26	35	11	5	95
Estremadura	6	8	20	9	4	47
Galizia	18	10	16	14	10	68
Isole Baleari	9	9	16	9	16	59
Isole Canarie	6	14	11	12	10	53
La Rioja	5	7	10	7	7	36
Madrid	3	10	9	6	8	36
Murcia	8	14	5	7	14	48
Navarra	22	17	25	21	29	114
Paesi Baschi	19	3	6	6	18	52
Valencia	17	13	18	10	11	69
TOTALE	188	179	259	169	182	977