

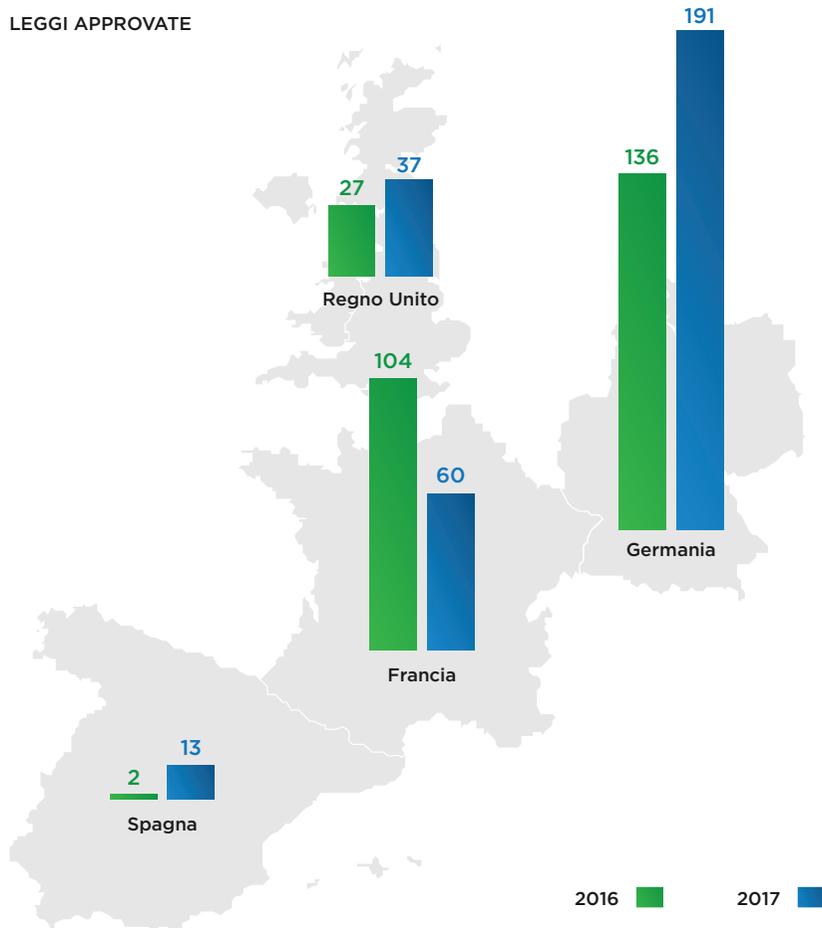
4. L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA IN FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA: UNO SGUARDO D'INSIEME

*a cura del Servizio Biblioteca - Osservatorio sulla legislazione
straniera della Camera dei deputati con la collaborazione
del Servizio studi del Senato della Repubblica*

La presente sezione è stata chiusa
nel mese di novembre 2018

Introduzione

I dati quantitativi sulla produzione legislativa, rilevati per ciascun paese nel biennio 2016-2017, sono i seguenti:



Rispetto agli anni precedenti, si confermano 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 biennio 2016-2017, 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 ¹	
	2017	2016	2017	2016	2017	2016
Francia	48 (81%)	73 (70%)	11 (19%)	31 (30%)	-	-
Regno Unito	28 (80%)	19 (76%)	7 (20%)	6 (24%)	-	-
Spagna	7 (54%)	0 (0%)	6 (46%)	2 (100%)	0%	0%
Germania ²	482 (87,9%) Legislatura 2013-2017		61 (11,1%) Legislatura 2013-2017		5 (1%) Legislatura 2013-2017	

L'analisi dei principali settori d'intervento legislativo, contenuta nei capitoli dedicati ai singoli paesi³, 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 biennio 2016-2017, rapidamente illustrati nella presente nota di sintesi, sono stati i seguenti:

- 1) riforme istituzionali e legislazione elettorale;
- 2) cittadinanza, immigrazione e diritto d'asilo;
- 3) governo del territorio e autonomie locali (di particolare rilievo le leggi approvate nel Regno Unito in materia di *devolution*);
- 4) giustizia;
- 5) sicurezza nazionale, ordine pubblico e lotta al terrorismo;
- 6) lavoro e occupazione;
- 7) politiche sociali;
- 8) energia.

Per gli altri provvedimenti - non considerati in questa nota poiché afferenti per lo più ad un solo ordinamento - si rimanda ai capitoli riguardanti i singoli paesi.

¹ 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.

² Dati complessivi ufficiali per legislatura (XVIII, ottobre 2013).

³ Si veda l'Appendice disponibile sul sito della Camera all'indirizzo <https://temi.camera.it/leg18/macroArea/politiche-legislazione/comitato-legislazione.html>

Riforme istituzionali e legislazione elettorale

In **Francia**, molteplici sono stati gli interventi legislativi che hanno riguardato l'**area istituzionale**.

In materia **elettorale**, due leggi di aprile 2016, riguardanti il rinnovo delle regole applicabili **alle elezioni presidenziali e a quelle politiche**, puntano a modernizzare le regole applicabili alle elezioni in 5 aree principali: sponsorizzazioni, campagna elettorale audiovisiva, costi della campagna elettorale, operazioni di voto e regole applicabili ai cittadini francesi all'estero.

Sempre in ambito elettorale sono state approvate, ad agosto 2016, altre tre leggi che modificano le procedure, rispettivamente, per la registrazione nelle liste elettorali, l'iscrizione nelle liste elettorali dei cittadini francesi residenti all'estero e, limitatamente alle elezioni comunali, l'iscrizione nelle liste elettorali dei cittadini di un altro paese UE.

Sul **finanziamento della politica** è intervenuta nel marzo 2017 una legge che rafforza gli **obblighi contabili dei partiti politici e dei candidati** alle elezioni, prevedendo in particolare che l'associazione di finanziamento politico venga sciolta automaticamente sei mesi dopo il deposito del rendiconto relativo alla campagna elettorale del candidato da essa supportato.

Ma i provvedimenti di maggior rilievo in ambito istituzionale sono rappresentati dalle due leggi (una organica e l'altra ordinaria) per la **fiducia nella vita politica**, varate nel settembre 2017 e finalizzate alla **moralizzazione della vita pubblica**. All'Alta Autorità per la trasparenza della vita pubblica compete la pubblicazione di un parere sull'evoluzione del patrimonio del Presidente della Repubblica tra l'inizio e la fine del mandato. Ai membri del Governo, ai parlamentari e ai soggetti titolari di funzioni esecutive locali è fatto divieto di impiegare membri della propria famiglia, mentre i parlamentari sono tenuti a dichiarare, sin dall'inizio del mandato, il rispetto degli obblighi fiscali. La legge prevede, inoltre, l'adozione di regole da parte delle due Camere per la prevenzione dei **conflitti di interesse** dei parlamentari, il **controllo della Corte dei Conti sui rendiconti dei partiti politici**, il controllo e la limitazione di donazioni e prestiti effettuati da persone fisiche.

In materia **costituzionale** la **Germania** nel luglio 2017 ha approvato due modifiche alla Legge fondamentale. Nella prima, riguardante l'**art. 21 sui partiti politici**, è stato inserito un nuovo comma che esclude dal finanziamento pubblico, e conseguentemente priva delle agevolazioni fiscali, quei partiti che, per le loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti, si prefiggono di attentare all'ordinamento costituzionale democratico e liberale, o sovvertirlo, ovvero mettere in pericolo l'esistenza stessa della Repubblica federale. In attuazione di tale modifica è stata approvata, a distanza di pochi giorni, la Legge per l'**esclusione dal finanziamento pubblico** dei partiti contrari alla Costituzione,

che contiene disposizioni sulle detrazioni previste per le donazioni e sulle agevolazioni fiscali nel caso di donazioni a partiti politici e comunità indipendenti di elettori.

La seconda revisione costituzionale (modifica di ben 13 articoli della Legge fondamentale) mira a riordinare i flussi finanziari tra Federazione e *Länder* a partire dall'anno 2020. Si tratta in pratica dell'attuazione del c.d. **patto finanziario** per la redistribuzione di fondi tra *Länder* ricchi e *Länder* poveri, nonché degli aiuti da parte della Federazione. Per contro, la Federazione acquisisce più poteri di intervento in alcuni settori, come le strade di grande comunicazione, l'amministrazione fiscale e gli investimenti nella scuola.

Nel **Regno Unito**, una legge del maggio 2016 sul **fondo previdenziale per i deputati** ha aggiornato la disciplina del trattamento pensionistico ad essi riservato, dettando disposizioni sulla gestione del fondo e sulla misura della contribuzione dovuta dagli aderenti.

Con riferimento all'**Unione europea** si registrano due provvedimenti, entrambi approvati nel 2017: il primo riguarda l'autorizzazione parlamentare al Primo Ministro per la notifica all'Unione europea dell'intenzione di recedere dall'Unione ai sensi dell'art. 50 TFUE, mentre il secondo ha ad oggetto il processo di adesione di due nuovi Stati membri, Albania e Serbia.

In **Spagna**, una legge organica dell'ottobre 2016 ha disciplinato le speciali modalità di svolgimento delle **elezioni convocate in caso di scioglimento automatico del Parlamento**, dopo che siano trascorsi due mesi dalla prima votazione di investitura e senza che il Congresso sia riuscito a votare la fiducia al candidato alla Presidenza del governo. Il provvedimento, tra le varie misure previste, riduce le sovvenzioni per le spese elettorali che percepiscono le formazioni politiche con rappresentanza parlamentare per i voti e i seggi ottenuti, nonché il limite delle spese elettorali sostenibili.

Cittadinanza, immigrazione e diritto d'asilo

Nel marzo 2016 è stata approvata la legge sul **diritto degli stranieri in Francia**, che generalizza il permesso di soggiorno pluriennale per tutti gli stranieri dopo un anno di permanenza in Francia, con l'obiettivo di ridurre il numero di passaggi in Prefettura e **promuovere l'integrazione**. Viene rinnovato il percorso di integrazione, istituito il passaporto pluriennale "talenti", emesso in occasione della prima domanda di soggiorno e rivolto ad investitori, ricercatori, artisti e impiegati qualificati, mentre procedure semplificate sono previste per studenti stranieri qualificati, con l'obiettivo di "rafforzare la posizione della Francia nell'accoglienza della mobilità internazionale d'eccellenza, creazione e conoscenza".

Il secondo provvedimento è rappresentato dalla legge sull'**uguaglianza** e la **cittadi-**

nanza, varata nel gennaio 2017, che persegue tre obiettivi principali: sostenere la cittadinanza e l'emancipazione giovanile; favorire la diversità sociale e le pari opportunità di alloggio; rafforzare l'uguaglianza reale. La legge introduce una riserva civica permanente, finalizzata ad integrare, nelle loro specificità, le riserve cittadine esistenti in materia di difesa, polizia, sicurezza civile municipale e istruzione nazionale. Sono poi previste una serie di misure nel campo dell'edilizia popolare, al fine di promuovere la diversità sociale e contrastare i fenomeni di segregazione territoriale. La legge si pone inoltre l'obiettivo di garantire a tutti l'inserimento nella Repubblica, riconoscendo nuovi diritti all'insieme dei cittadini, rafforzando a tal proposito il potere dei consigli cittadini che, istituiti nel 2014 nei quartieri prioritari della politica della città, potranno ora interpellare il Prefetto sulle specifiche difficoltà incontrate dagli abitanti. Vengono infine raddoppiate le pene per **insulti razzisti o discriminatori** ed estese a tutti i reati le circostanze aggravanti di razzismo, sessismo e omofobia.

In **Germania** numerosi sono stati i provvedimenti che hanno interessato l'immigrazione e il diritto d'asilo.

Una legge del febbraio 2016 ha istituito un **sistema unico per la rilevazione degli arrivi** in territorio tedesco degli stranieri richiedenti asilo e protezione, creando una banca dati apposita.

Il mese successivo è stata approvata una seconda legge che ha introdotto una **procedura d'asilo accelerata**, stabilendo che le richieste d'asilo presentate da stranieri provenienti da Stati sicuri vengano esaminate all'interno delle strutture di prima accoglienza. Le nuove norme dispongono che, limitatamente a un periodo di due anni, i profughi che abbiano fatto richiesta della "protezione sussidiaria" dopo la presentazione della domanda d'asilo possono restare in Germania in attesa del ricongiungimento familiare.

Sempre nel marzo dello stesso anno il legislatore ha adottato un ulteriore provvedimento in materia, che agevola l'**espulsione degli stranieri che delinquono** e amplia l'esclusione del riconoscimento dello status di rifugiato ai richiedenti asilo che abbiano commesso un reato.

Nell'agosto 2016 è stata approvata la legge sull'**integrazione**, per la quale il Governo federale ha stanziato sette miliardi di euro in relazione al biennio 2016-2018. La legge prevede, per i richiedenti asilo che dimostrano capacità e volontà di integrarsi nella società tedesca e che hanno alte probabilità di restare in Germania, un **accesso rapido e semplificato ai programmi di integrazione** e alle opportunità lavorative e, viceversa, una **riduzione dei benefici** nei confronti di coloro che non collaborano al processo di integrazione.

Nel dicembre 2016 un secondo provvedimento in materia di integrazione ha consentito un ulteriore sgravio per i *Länder* e gli enti locali con riguardo alla copertura dei **costi di alloggio e di riscaldamento**, caricando interamente questi ultimi sul bilancio governativo per il periodo 2016-2018.

Infine, nel luglio 2017 sono state varate nuove e più severe misure in relazione all'**ob-**

bligo di rimpatrio, che vanno dalla detenzione a fini di espulsione e dal trattenimento a fini di allontanamento fino all'obbligo di presentare la domanda di asilo per i minori non accompagnati tramite gli uffici di assistenza ai minori.

Nel **Regno Unito** la nuova legge sull'immigrazione varata nel maggio 2016 si aggiunge alla stratificata normativa in materia, al fine di contrastare l'**immigrazione irregolare**. La legge, tra l'altro, prevede sanzioni per i datori di lavoro in relazione al lavoro irregolare degli immigrati e alle forme di sfruttamento alle quali essi frequentemente soggiacciono, mentre preclude agli immigrati privi di regolare titolo di soggiorno la possibilità di stipulare contratti di locazione, di ottenere il rilascio di licenze di guida oppure l'apertura di conti bancari. Vengono infine rafforzate le misure vigenti allo scopo di consentire l'espulsione degli immigrati irregolari.

Governo del territorio e autonomie locali

In **Francia** sul versante dell'**organizzazione territoriale** si segnalano due provvedimenti. Il primo, del novembre 2016, mira a consentire il **mantenimento dei comuni associati** sotto forma di comuni delegati qualora sia istituito un nuovo comune. In tal caso la legge chiarisce che i comuni associati devono essere considerati nell'ambito del regime di fusione-associazione recato dalla legge del 1971 sulle fusioni e raggruppamenti di comuni.

A distanza di pochi mesi (febbraio 2017) è stata poi approvata la legge concernente il **nuovo statuto di Parigi** e la **gestione metropolitana** che intende semplificare lo *status* della città di Parigi e, soprattutto, renderne l'organizzazione più comprensibile ai cittadini. A partire dal 1° gennaio 2019 la legge istituisce una collettività unica a statuto speciale, la "*Ville de Paris*", chiamata ad esercitare sia le competenze comunali che dipartimentali.

Nel **Regno Unito** alcuni importanti testi normativi, concernenti la Scozia, l'Irlanda del Nord, il Galles e gli organi di governo locale della regione inglese, hanno interessato il particolare ambito della **devolution**.

Lo *Scotland Act 2016* ha devoluto ulteriori competenze alle istituzioni locali, attribuendo in particolare all'autonomia della **Scozia** il potere di fissare i **tassi di imposta sul reddito** e di ricevere la metà dell'IVA riscossa nella regione. Inoltre, il governo e il parlamento scozzesi sono riconosciuti dalla legge come "parti permanenti dell'ordine costituzionale del Regno Unito" e non possono pertanto essere aboliti se non per decisione del popolo scozzese adottata mediante un referendum.

In relazione all'**Irlanda del Nord** e all'attuazione dell'Accordo di Stormont del 2014, con cui il governo britannico e quello irlandese hanno dato impulso al travagliato **processo di pacificazione** nella regione, una legge del 2016 ha principalmente istituito una commissione indipendente incaricata di promuovere l'esaurimento di ogni attività paramilitare

nella regione nord-irlandese e di vigilare sulle iniziative a tale scopo adottate dai tre maggiori contraenti (i governi del Regno Unito, dell'Irlanda e dell'Irlanda del Nord) nonché dalle autorità di polizia, dagli enti locali e dalle organizzazioni della società civile.

Sempre con riferimento all'Irlanda del Nord, nel 2017 sono state approvate due leggi, entrambe correlate alla mancata formazione del governo locale dopo le elezioni del marzo 2017. La prima autorizza la spesa pubblica dei dipartimenti governativi, non essendo stata possibile l'approvazione della legge di bilancio per l'anno finanziario 2017-2018; la seconda modifica il *Northern Ireland Act* del 1998 al fine di estendere il termine entro cui deve essere formato il governo a decorrere dalla prima seduta dell'Assemblea, trascorso il quale devono essere indette nuove elezioni; prima fissato a 14 giorni, ora - con efficacia retroattiva - il periodo utile per la formazione del governo è fissato ad un massimo di 108 giorni.

Per quanto concerne il **Galles**, il *Wales Act 2017*, sulla scia delle legge sulla Scozia approvata l'anno prima, afferma, in primo luogo, il carattere permanente dell'**Assemblea Nazionale del Galles**, come tale facente parte dell'ordinamento costituzionale del Regno Unito (assieme al Governo gallese), e innova altresì il fondamento costituzionale delle sue funzioni legislative, ora riferite a materie di competenza esclusiva eccettuate quelle espressamente riservate al parlamento di Westminster e non, come in precedenza, ad un novero di materie individuate. Peraltro, la legge precisa che la competenza legislativa gallese lascia immutata la sovranità del parlamento di Westminster, il quale tuttavia, in ottemperanza alla convenzione costituzionale espressamente richiamata nel testo normativo, non legifera su materie devolute al Galles se non con il consenso della sua Assemblea.

Infine, con particolare riguardo all'**Inghilterra** esclusa finora dai processi di devoluzione che nell'ultimo ventennio hanno riguardato le altre tre *nations* del Regno Unito, il legislatore ha perseguito obiettivi di complessivo rafforzamento dell'autonomia locale con una legge del gennaio 2016 che abilita il Ministro competente a stipulare accordi con le **aree metropolitane** istituite in Inghilterra al fine di conferire ad esse maggiori poteri e di prevederne la guida da parte di sindaci ad elezione diretta. E' inoltre previsto che le predette *authorities* possano riscuotere tributi in relazione ai servizi del trasporto pubblico o ad altre funzioni, con l'accordo dei *councils* che le compongono.

Giustizia

In **Francia**, il settore della giustizia ha registrato numerosi provvedimenti.

L'atto normativo di maggior rilievo è senza dubbio rappresentato dalla "*Loi Sapin II*", la **nuova legge francese anticorruzione** (la prima risale al 1993). La legge, approvata nel dicembre 2016, istituisce l'Agencia francese anticorruzione (in luogo del precedente or-

ganismo) con il compito di verificare l'attuazione, da parte delle società, degli obblighi di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione e sanzionare le medesime in caso di mancata osservanza. La legge punta, in generale, a garantire maggiore **trasparenza nel processo decisionale pubblico e nella vita economica**, prevedendo a tal fine l'istituzione di una banca dati digitale sulle relazioni tra i portatori di interessi e i poteri pubblici. Per quel che riguarda il profilo della modernizzazione della vita economica, il provvedimento mira a rafforzare la regolazione finanziaria, attraverso, in particolare, una ridefinizione degli abusi di mercato e un aumento dei poteri repressivi dell'Autorità dei mercati finanziari.

Nell'agosto 2016 è stata approvata una legge organica relativa alle garanzie statutarie, gli obblighi deontologici, il reclutamento dei magistrati e il Consiglio Superiore della Magistratura, finalizzata a rafforzare **l'indipendenza e l'imparzialità dei magistrati**. La legge apporta numerose modifiche allo statuto dei magistrati (reclutamento, nomina, mobilità, avanzamento in carriera, valutazione, deontologia, ecc.). In particolare, in merito alla nomina il provvedimento dispone che i Procuratori generali presso la Corte di Cassazione e le Corti d'appello non vengano più nominati dal Consiglio dei ministri, ma con decreto del Presidente della Repubblica, al fine di favorirne l'indipendenza dal potere esecutivo. Viene inoltre istituito un Collegio di deontologia dei magistrati dell'ordine giudiziario, distinto dal CSM, con il compito di rendere pareri su ogni questione etica individuale, oltre che di esaminare le dichiarazioni di interessi dei magistrati che gli vengano sottoposte. Dopo aver definito il "conflitto di interesse" in ambito giudiziario, la legge impone ai magistrati l'obbligo di prevenire o interrompere immediatamente le situazioni di conflitto.

La Legge per la **modernizzazione della giustizia**, del novembre 2016, tra le altre disposizioni in essa contenute, istituisce il "servizio di accoglienza unico per i soggetti giudicabili" al fine di consentire loro, indipendentemente dal luogo di residenza o lavoro, di conoscere i propri diritti, avviare formalità, informarsi sulle procedure o seguire la propria vicenda giudiziaria; promuove la risoluzione amichevole delle controversie; istituisce un quadro giuridico comune per le azioni collettive in materia giudiziaria e amministrativa, nonché una procedura specifica in materia di discriminazione.

Nel febbraio 2017 è stata poi varata la **riforma della prescrizione in materia penale**, che raddoppia il termine per la prescrizione dei reati: da 10 a 20 anni per i reati più gravi e da 3 a 6 anni per quelli meno gravi.

Si segnalano infine due ulteriori provvedimenti in **ambito penale**. Il primo (aprile 2016) è costituito dalla legge sulla **lotta alla prostituzione** ed il **sostegno alle vittime**, che mira da un lato a potenziare gli strumenti di indagine e perseguimento dei reati connessi alla tratta di esseri umani e allo sfruttamento della prostituzione, dall'altro a migliorare la protezione e l'assistenza fornite alle vittime di tali reati, con disposizioni in materia di alloggio, reddito garantito e un percorso per l'inserimento sociale e professionale. L'altra novità della legge consiste nella **punibilità dei clienti**, configurando per la

prima volta come reato (sanzionabile con un'ammenda) l'acquisto di un atto sessuale.

Il secondo (marzo 2017) è rappresentato dalla legge sull'estensione del **reato di ostacolo all'interruzione volontaria della gravidanza (IVG)**, con la quale il legislatore ha inteso proteggere la libertà della donna di informarsi sul ricorso all'IVG, garantendo tale diritto non solo quando l'informazione passi attraverso un centro *ad hoc*, ma anche quando avvenga tramite internet.

In **Germania**, una legge del maggio 2016 sulla lotta alla **corruzione nel settore sanitario** introduce i reati di corruzione e corrottibilità nel settore sanitario, che si concretizzano nella concessione o accettazione di un vantaggio/utilità per effetto della prescrizione di medicinali (ivi compresi i preparati omeopatici) o della "raccomandazione" a pazienti di rivolgersi a un determinato altro medico.

In attuazione della direttiva 2011/36/UE è stata approvata nell'ottobre 2016 la legge per il rafforzamento della **lotta al traffico di esseri umani** che ha ampliato la fattispecie del traffico di esseri umani al fine di ricomprendervi altre ipotesi di reato quali l'accattonaggio e il traffico di organi. La legge ha inoltre introdotto nel codice penale una norma che disciplina la cd. **prostituzione forzata o coatta**, prevedendo la possibilità di **procedere contro i clienti** delle prostitute forzate, con pene detentive nei casi in cui questi sfruttino la situazione di necessità personale o economica o lo stato di impotenza di una persona. Con le nuove disposizioni sono state anche inasprite le pene per i protettori delle prostitute.

Nel novembre 2016 è entrata in vigore la nuova disciplina dei "**Delitti contro la libertà sessuale**", che ha inasprito le pene per le varie tipologie di reato. In particolare, con questa legge è stato introdotto in particolare il principio del "No significa no", in virtù del quale, ai fini della configurazione della fattispecie penale, è sufficiente che vi sia il diniego della vittima all'atto sessuale.

Nell'aprile 2017 sono state inoltre introdotte nuove disposizioni in materia di **responsabilità penale per le frodi sportive** e di manipolazione di competizioni sportive professionistiche.

Una legge del luglio 2017 ha reso obbligatorio l'uso del **mezzo telematico per tutti i giudici** (civili e penali) a partire dal 1° gennaio 2026. La legge precisa, peraltro, che lo scambio di atti a livello telematico deve includere non solo l'obbligo per l'autorità giudiziaria di comunicare i propri provvedimenti per tale via, ma anche la possibilità per i cittadini di consultare gli atti di loro interesse per via telematica.

Sempre nel luglio 2017, infine, il **furto con scasso nelle abitazioni** è diventata una fattispecie autonoma di reato. Fino all'entrata in vigore di questa legge i furti venivano generalmente puniti con la detenzione da sei mesi a dieci anni e, nei casi meno gravi, da tre mesi a cinque anni. Le nuove disposizioni stabiliscono invece che l'irruzione in casa privata a scopo di furto sia soggetta ad una pena detentiva di almeno un anno e non sono più previste attenuanti per i casi meno gravi.

Nel **Regno Unito** una legge del marzo 2016 affronta il tema dell'indennizzo delle vit-

time dei reati prevedendo uno schema risarcitorio per i soggetti che abbiano subito danni patrimoniali in occasione di disordini e rivolte, qualora le loro proprietà non siano sufficientemente garantite da coperture assicurative.

In materia di **violenza domestica**, una legge di aprile 2017 ha ratificato la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, aperta alla firma ad Istanbul l'11 maggio 2011.

Ancora in tema di giustizia penale si segnala l'approvazione, sempre nel mese di aprile 2017, di una legge sulla **criminalità finanziaria**, contenente misure sulla confisca dei proventi illeciti correlati ad attività criminose, con particolare riferimento al riciclaggio, al finanziamento di attività terroristiche, alla corruzione e all'evasione fiscale.

Infine, un provvedimento che si pone a cavallo tra i settori della **giustizia penale**, della **sicurezza nazionale** e della **tutela dei dati personali**, ma con rilevanti implicazioni anche per ciò che concerne il rapporto tra Regno Unito e Unione europea all'indomani della *Brexit*, è la legge del novembre 2016 sull'**accesso e il trattamento dei dati delle comunicazioni elettroniche**, ulteriore tassello nel mosaico legislativo britannico dedicato all'azione di contrasto della criminalità e del terrorismo. Il testo innova la disciplina sulla cui base la polizia e i servizi di *intelligence* possono essere autorizzati a effettuare intercettazioni delle comunicazioni ed acquisire dati relativi a comunicazione di massa.

In **Spagna**, nel giugno 2017 sono state approvate due leggi nel settore considerato. La prima ha emendato la normativa sull'**assistenza giuridica gratuita**, al fine di ratificare l'obbligatorietà della prestazione del servizio pubblico di gratuito patrocinio da parte delle associazioni professionali, la natura compensativa delle tariffe professionali e il non assoggettamento di questo servizio all'IVA. La seconda è invece intervenuta in materia di **giurisdizione volontaria**, modificando (in senso meno restrittivo) le condizioni di capacità richieste alle persone con disabilità che intendono sposarsi.

Sicurezza nazionale, ordine pubblico e lotta al terrorismo

In **Francia**, la legislazione **antiterrorismo** ha segnato nuove tappe. In ordine di tempo, si segnala in primo luogo una legge del marzo 2016 che, tra le molteplici disposizioni previste, contiene misure per prevenire **attentati alla sicurezza pubblica e atti terroristici nel trasporto pubblico di passeggeri**. Per ciò che concerne, in particolare, questi ultimi, la legge autorizza gli agenti delle reti del trasporto pubblico ad effettuare perquisizioni personali, ricerche sui bagagli e ispezioni visive in modo generale e casuale, esercitando tale missione con dispensa dall'utilizzo dell'uniforme regolamentare. Il testo prevede, inoltre, la possibilità di effettuare indagini amministrative sulle persone impiegate in

posti di lavoro sensibili all'interno delle aziende di trasporto, nonché la sperimentazione dell'uso di telecamere pedonali per gli agenti dei servizi di sicurezza interni.

Di particolare rilievo è la legge del giugno 2016 che mira ad intensificare l'efficacia della **lotta contro la criminalità organizzata e il terrorismo**, offrendo ai giudici e ai procuratori nuovi strumenti investigativi, tra i quali la possibilità di eseguire perquisizioni notturne ed il ricorso all'utilizzo di impianti audio, fissazione delle immagini e captazione di dati informatici nell'ambito delle indagini condotte dalla pubblica accusa. La consultazione abituale di **siti internet incitanti al compimento di atti terroristici**, o facenti apologia di tali atti, viene configurato quale reato punibile con la pena di due anni di reclusione e un'ammenda di 30.000 euro. La legge introduce, infine, lo specifico reato di **traffico di beni culturali** derivante da operazioni di gruppi terroristici.

Un ultimo provvedimento in materia è stato varato nell'ottobre 2017 al fine di dotare lo Stato di **nuovi strumenti di lotta al terrorismo** e di porre altresì termine al regime derogatorio dello stato di emergenza. In particolare, si riconosce al Prefetto il potere di stabilire perimetri di protezione, sul modello delle "zone di protezione o sicurezza" dello stato di emergenza, nei quali può regolamentare l'accesso, la circolazione e lo stationamento delle persone, nonché procedere alla **chiusura amministrativa dei luoghi di culto** per apologia o incitamento al terrorismo, per un periodo non superiore a 6 mesi.

Nel settore considerato merita, infine, una menzione la legge relativa alla **pubblica sicurezza**, approvata nel febbraio 2017, che mira a rafforzare la sicurezza giuridica degli interventi compiuti dalle forze dell'ordine. La legge riformula, tra l'altro, il reato di consultazione abituale di siti terroristici, già introdotto con la richiamata legge del giugno 2016, purché quest'ultima sia accompagnata da una manifestazione di adesione all'ideologia espressa su tali siti.

Anche in **Germania**, la materia della **lotta al terrorismo** è stata oggetto di più di un provvedimento.

Nel luglio 2016 è stata approvata una legge volta ad una migliore **cooperazione tra le autorità di pubblica sicurezza dei vari paesi**, che attribuisce al Ministero federale della difesa la facoltà di istituire apposite banche dati con la collaborazione di agenzie di stampa straniere, al fine di avere maggiori possibilità di scoprire reti di contatto potenzialmente pericolose a livello terroristico.

Poco meno di un anno dopo (giugno 2017) sono state apportate modifiche al codice penale che estendono ai criminali estremisti alcune misure attinenti alla **libertà vigilata**, in particolare quella relativa alla sorveglianza elettronica della residenza (cd. "cavigliera elettronica"), ai casi di **preparazione di un grave reato pericoloso** per la sicurezza dello Stato, di finanziamento del terrorismo e di adesione e propaganda per una organizzazione terroristica nazionale o straniera.

Un'ulteriore legge di modifica del Codice penale (luglio 2017) ha dato attuazione alla Decisione quadro 2008/841/GAI relativa alla **lotta contro la criminalità organizzata**.

Sempre in tema di sicurezza, occorre inoltre segnalare la legge sulla **sicurezza aerea**, entrata in vigore a marzo 2017, in base alla quale il Ministero federale della difesa può, a determinate condizioni, imporre un **divieto di volo, sorvolo, decollo o trasporto merci**. Al fine di proteggere dagli attacchi l'aviazione civile, sono state rese più stringenti le disposizioni relative alla **verifica dell'affidabilità** di tutti coloro che svolgono un'attività nell'ambito dello spazio aeroportuale.

Infine, due interventi legislativi, approvati rispettivamente a novembre e dicembre del 2016, hanno riguardato i **servizi di intelligence**. La prima legge amplia ulteriormente il **controllo parlamentare** sui Servizi federali di informazione e di sicurezza, mentre il successivo provvedimento riforma il Servizio Federale di *intelligence* (BND), sottoponendo quest'ultimo al monitoraggio da parte di un "gruppo indipendente". Quest'ultima legge prevede, inoltre, una migliore protezione per gli informatori all'interno dei servizi di intelligence, stabilendo che il BND sia sottoposto annualmente ad audizioni pubbliche e non segrete come avveniva in precedenza.

Nel **Regno Unito** è stata riformata, nel gennaio 2017, la normativa sulle **forze di polizia**, con l'obiettivo, per un verso, di una maggiore e più efficiente integrazione tra le forze di polizia e i servizi di emergenza e protezione civile, per altro verso, di un rafforzamento del ruolo dell'autorità di garanzia posta al vertice del sistema di segnalazione, denuncia e supervisione al quale è sottoposto l'operato delle forze di polizia.

Lavoro e occupazione

In **Francia** il legislatore è intervenuto a più riprese nel settore del mercato del **lavoro**, con almeno un provvedimento di ampia portata (la legge sui diritti e i doveri dei dipendenti pubblici) accanto ad altre leggi dagli obiettivi più mirati.

La legge di sperimentazione territoriale finalizzata a **ridurre la disoccupazione di lunga durata**, approvata nel febbraio 2016, prevede di sperimentare per cinque anni, in 10 micro territori suburbani o rurali, l'assunzione di disoccupati di lunga durata con contratto di lavoro a tempo indeterminato, remunerati con salario minimo interprofessionale di crescita (SMIC), da parte di società dell'economia sociale e solidale, per lo svolgimento di attività non concorrenti con le attività economiche svolte sul territorio. Per finanziare parte della retribuzione delle persone in tal modo occupate, viene prevista l'istituzione di un Fondo di sperimentazione territoriale contro la disoccupazione di lunga durata.

Nell'aprile 2016 è stata varata la legge sulla **deontologia**, i **diritti** e i **doveri dei dipendenti pubblici**, con l'obiettivo di migliorare il rapporto fiduciario tra i cittadini francesi e

i funzionari dello Stato. La legge inserisce nello Statuto generale dei dipendenti pubblici gli obblighi di dignità, imparzialità, integrità, probità, neutralità e rispetto della laicità. Tali obblighi erano in realtà già riconosciuti in via giurisprudenziale, tuttavia il Governo ha ritenuto opportuno riaffermarli a livello normativo. Viene altresì introdotta la nozione di "**conflitto di interessi**" nello Statuto generale dei dipendenti pubblici, stabilendo quale connesso obbligo del funzionario di aver cura di interrompere immediatamente la situazione in cui si inveri il conflitto ovvero di evitare di incorrervi. La legge incoraggia la **parità di genere**, stabilendo che nelle elezioni professionali le liste di candidati debbano essere composte da un numero di donne e uomini corrispondente alla proporzione dei due generi iscritti nella lista elettorale. Si persegue, infine, il miglioramento della situazione dei lavoratori a contratto, attraverso misure di equiparazione ai dipendenti pubblici.

La legge delega per la semplificazione del dispositivo di partecipazione dei datori di lavoro al **piano edilizio "Action Logement" destinato ai lavoratori dipendenti**, del giugno 2016, dispone che l'Esecutivo provveda in tal senso entro gli 8 mesi successivi alla pubblicazione del testo. Sin dal 1953 la rete "*Action Logement*" mira a facilitare l'accesso all'alloggio per i dipendenti, sotto forma di proprietà o affitto, e a promuoverne l'occupazione e la mobilità professionale, attraverso il versamento di specifici contributi dei datori di lavoro del settore privato non agricolo.

La **riforma della contrattazione collettiva** è uno dei temi al centro della legge sul "lavoro, la modernizzazione del dialogo sociale e la messa in sicurezza dei percorsi professionali", approvata nell'agosto 2016. Altri profili considerati dalla legge riguardano la ridefinizione del motivo economico per il licenziamento, modifiche importanti in materia di medicina del lavoro ed il rafforzamento della lotta contro il distacco illegale dei lavoratori.

Nel settembre 2017 è stata infine varata la legge delega per l'adozione di misure finalizzate a **rafforzare il dialogo sociale**. La legge individua tre obiettivi principali: il rafforzamento del dialogo sociale nell'impresa e nel singolo comparto; la semplificazione del dialogo sociale in azienda, al fine di renderlo più efficace; la protezione dei rapporti di lavoro per datori di lavoro e dipendenti.

Anche in **Germania** il settore del lavoro è stato oggetto di vari provvedimenti.

La legge per la modernizzazione del diritto degli **appalti pubblici**, del febbraio 2016, ha recepito le tre direttive europee in materia del 2014, stabilendo tra l'altro che le imprese aggiudicatrici siano tenute a rispettare gli obblighi ambientali, sociali e relativi ai **diritti dei lavoratori**, in particolare per quel che riguarda i salari minimi previsti dalla legge o da accordi sindacali.

Una specifica attenzione al tema dei diritti dei lavoratori contraddistingue la legge in materia di **lavoro temporaneo**, approvata nel febbraio 2017, in cui si prevede che il termine massimo per l'impiego temporaneo di un lavoratore o una lavoratrice presso

un'azienda non possa eccedere i 18 mesi. La contrattazione collettiva può fissare un termine diverso, ma in ogni caso tale tipologia contrattuale deve essere preventivamente autorizzata dal competente ufficio del lavoro. La legge esclude, infine, che lavoratori già distaccati presso un datore di lavoro possano essere ulteriormente distaccati da quest'ultimo presso un terzo datore di lavoro.

Per quel che riguarda le misure volte a contrastare il fenomeno del **lavoro sommerso**, la legge per il rafforzamento della lotta **contro il lavoro nero e l'occupazione illegale**, del marzo 2017, aumenta i poteri di controllo e di irrogazione delle sanzioni da parte dell'ufficio di controllo finanziario del lavoro nero presso la dogana e da parte delle competenti autorità regionali. La legge prevede, tra l'altro, che le imprese che violino il provvedimento in esame vengano escluse non solo dagli appalti riguardanti opere da costruire, ma anche da tutti gli altri appalti pubblici. Viene inoltre creato presso l'autorità doganale un sistema centrale di immissione dei dati, contenente anche i dati di lavoratori e imprese che in passato sono stati segnalati, in almeno una circostanza, per avere violato la legge sul lavoro nero.

In materia di **pari opportunità** si segnala un provvedimento di grande rilievo concernente la **parità stipendiale uomo-donna**. La legge per la promozione della trasparenza retributiva tra donne e uomini, del giugno 2017, mira a favorire la riduzione del gap retributivo tra i due sessi. Tra le varie misure la legge stabilisce che, qualora un dipendente intenda conoscere la retribuzione di un collega che svolge la sua stessa prestazione lavorativa, l'impresa è tenuta a rispondere a tale richiesta, anche se l'informazione fornita dai datori di lavoro non dovrà riguardare i singoli salari, protetti dalla normativa sulla privacy, bensì la media, a parità di posizioni lavorative, del trattamento economico degli uomini e delle donne.

Nel **Regno Unito** è stata approvata nel maggio 2016 una nuova legge in materia di **relazioni sindacali**, che disciplina le consultazioni svolte nell'ambito delle rappresentanze sindacali al fine di prevedere soglie minime di partecipazione e di voti espressi per l'approvazione di azioni di **sciopero** o di agitazione sindacale.

In **Spagna** il legislatore è intervenuto nell'ottobre 2017 con un provvedimento in materia di lavoro autonomo. La legge apporta una serie di modifiche al regime speciale per i lavoratori autonomi, volte a rendere più equo il sistema di contributi e adattarlo ai redditi reali dei lavoratori autonomi.

Oltre a diverse agevolazioni previste per i contributi dei lavoratori autonomi alla sicurezza sociale, la legge consente loro, ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, alcune deduzioni fiscali tra le quali il 30% delle spese per le forniture domestiche (elettricità, gas, acqua, telefonia);

Sono infine previste misure per favorire la riconciliazione familiare, tra cui l'abbuono del 100% dei contributi per i liberi professionisti in congedo di maternità, paternità, adozione o rischio durante la gravidanza.

Politiche sociali, famiglia e minori

In **Francia**, due sono i provvedimenti approvati in quest'ambito.

Il primo concerne una legge approvata nel giugno 2016 e finalizzata a combattere le forme di **discriminazione causate dalla precarietà sociale**. La legge, modificando norme contenute in vari codici e leggi, aggiunge ai consueti motivi di discriminazione (razza, genere, identità sessuale, fede religiosa) quello riferito alla situazione economica precaria di un individuo, indipendentemente dal fatto che tale situazione sia manifesta oppure conosciuta solo dall'autore dell'atto discriminatorio.

La **tutela dell'infanzia** è al centro di una legge varata nel marzo 2017 a completamento della precedente legge in materia risalente a dieci anni prima. Tra le misure previste si segnalano: la designazione, in ogni servizio dipartimentale di tutela materna e infantile, di un medico di riferimento per la protezione dell'infanzia; la riforma dell'adozione semplice; la nomina, da parte del giudice minorile, di un amministratore *ad hoc* incaricato di rappresentare gli interessi del minore nella procedura di assistenza educativa, laddove tali interessi siano opposti a quelli dei titolari della potestà genitoriale.

La **Germania** ha visto il varo di diversi provvedimenti in materia, incentrati in particolar modo sul **sostegno alle famiglie** e la **tutela dei minori**.

Nel marzo 2016 è stata approvata una prima legge per tutelare i minori dai **pericoli derivanti dall'uso di narghilè elettronici e dal consumo di sigarette elettroniche**. In base alle nuove disposizioni tali prodotti non possono essere più venduti ai bambini e agli adolescenti e il divieto si applica anche alla loro vendita on line.

Una successiva legge dell'ottobre 2016, finalizzata ad una migliore **conciliazione tra la vita lavorativa e il tempo da dedicare all'assistenza e agli impegni familiari**, introduce una serie di diritti per impiegati federali e militari. In particolare, viene previsto che le suddette categorie interessate dal provvedimento, qualora siano state vittime di reati di violenza ed abbiano diritto ad un risarcimento del danno morale che tuttavia non può essere corrisposto per l'insolvibilità del soggetto che ha commesso tale atto, possono azionare tale diritto davanti al proprio datore di lavoro, che si rivale poi nei confronti del danneggiante.

Obiettivo fondamentale della legge che regola il **diritto alla maternità** (maggio 2017) è quello di aumentare la protezione nei confronti delle donne madri o in stato di gravidanza. Tra le varie misure previste dalla legge, viene prolungato da 8 a 12 mesi il periodo di tutela per la madre dopo la nascita di un figlio affetto da disabilità (fisica o psichica) e sono introdotte disposizioni specifiche che vietano categoricamente il lavoro notturno e domenicale per le donne in maternità.

Nel giugno 2017 è stata varata una legge che estende i **servizi di cura a favore dei bambini**, con l'obiettivo di offrire a tutti i bimbi uguali possibilità di formazione e permettere, come nel caso della legge precedente, una **migliore conciliazione tra famiglia**

e lavoro. Le nuove misure, diversamente dal passato, interessano ora anche i bimbi di età superiore ai tre anni.

Va menzionata, infine, la legge del luglio 2017 attraverso la quale è stato ampiamente riformato il sistema della formazione relativo alle **professioni di cura e assistenza per i soggetti deboli** (malati e anziani). Secondo le disposizioni della nuova legge, dopo un biennio di formazione comune è possibile optare al terzo anno o per il proseguimento di una formazione di tipo generalista che sfocia nell'attribuzione della qualifica di assistente di cura o, in alternativa, specializzarsi nell'assistenza ai malati (anche bambini) o agli anziani.

Il legislatore **britannico**, nel biennio considerato, è intervenuto più volte sulla materia in questione. Sulla **tutela dei minori**, si segnalano due provvedimenti approvati, rispettivamente, a marzo 2016 e aprile 2017. Il primo concerne il **congedo parentale** dei lavoratori per la cura dei figli minori, il secondo i **servizi di assistenza sociale** prestati dagli enti locali per i minori in condizione di vulnerabilità, in relazione ai quali sono altresì disciplinati i requisiti dei soggetti professionali addetti.

In tema di **previdenza sociale**, oltre alle disposizioni introdotte da una legge del gennaio 2017 in materia di **contribuzione previdenziale volontaria**, sono stati varati altri due provvedimenti, rispettivamente nel marzo 2016 e nell'aprile 2017. La legge del 2016 pone sul Governo un obbligo di informazione in merito ai progressi raggiunti nell'**attuazione dei programmi sociali**, impegnandolo a pubblicare i risultati conseguiti sul piano della massima occupazione, degli obiettivi prefissati in relazione alla creazione di posizioni di tirocinio professionale e di assistenza alle famiglie disagiate. La legge del 2017 ha per generale finalità la **tutela dei contributi pensionistici** versati dai lavoratori nell'ambito degli schemi nei quali essi sono stati arruolati; tali disposizioni fanno seguito all'articolata legislazione adottata negli ultimi decenni, con cui è stato gradualmente introdotto l'obbligo per i lavoratori dipendenti di aderire ad un fondo pensionistico aziendale.

Infine, tra le misure di natura sociale deve menzionarsi una legge dell'aprile 2017 che mira a ridurre quanto più possibile il **fenomeno dei senzatetto**, attribuendo agli enti locali una serie di compiti di intervento finalizzati a prevenire tale fenomeno e prevedendo contestualmente che le housing authorities prestino la loro assistenza a tutti i soggetti colpiti da tale disagio sociale senza limitarsi a quanti abbiano – secondo le norme preventive – esigenze prioritarie.

Energia

In **Francia**, alla fine di dicembre 2017 è stata varata una legge che mette fine alla **ricerca** e allo **sfruttamento degli idrocarburi** e, più in generale, mira a **promuovere le energie**

rinnovabili, riducendo al contempo il consumo di combustibili fossili, e dunque rispettando l'impegno della "**neutralità carbonica**" entro il 2050. Il provvedimento, che recepisce peraltro due direttive europee relative rispettivamente ai biocarburanti e alle emissioni di inquinanti atmosferici, introduce il **divieto immediato di rilascio di nuovi permessi di esplorazione degli idrocarburi** e vieta la proroga oltre il 2040 delle concessioni vigenti, nonché la ricerca e lo sfruttamento del gas di scisto. La legge reca, inoltre, una serie di disposizioni finalizzate a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas e aggiunge il carbone all'elenco delle sostanze la cui esplorazione e sfruttamento sono proibiti.

In **Germania** nel luglio 2016 è stata approvata una legge che **rimforma** ulteriormente il **mercato dell'energia**. Fine principale della riforma è di garantire che l'approvvigionamento di energia, nell'ambito di un mercato più sviluppato, avvenga in modo più sicuro, efficiente e rispettoso dell'ambiente. Il settore dell'energia, infatti, è tenuto a contribuire al raggiungimento degli obiettivi climatici nazionali, in base ai quali entro il 2020 la Germania deve diminuire del 40%, rispetto al 1990, le emissioni di anidride carbonica. La legge pone, inoltre, le basi affinché le centrali elettriche a carbon fossile siano gradualmente chiuse dal 2016: per i successivi quattro anni tali strutture garantiranno l'approvvigionamento energetico in caso di necessità, poi gli impianti verranno definitivamente dismessi.

In tema di **smaltimento dei rifiuti radioattivi**, una legge del gennaio 2017 prevede l'istituzione di un fondo di diritto pubblico a ciò destinato, definendone i compiti e la composizione.

Infine, alla **tassazione dell'energia elettrica e nucleare** è dedicata una legge dell'agosto 2017, che stabilisce l'estensione della validità delle **agevolazioni fiscali** previste per la tassazione in materia di gas naturale compresso, gas naturale liquefatto e GPL, originariamente in scadenza a fine 2018.

Nel **Regno Unito** la legge sull'energia del maggio 2016 si segnala per le disposizioni introdotte con riguardo alla regolamentazione dell'**estrazione petrolifera off-shore** e allo **sfruttamento dei giacimenti di gas**. Il provvedimento modifica il complesso regime delle autorizzazioni rilasciate per la ricerca e lo sfruttamento di tali risorse, ed istituisce un'apposita autorità indipendente con compiti di regolazione e di controllo, alla quale sono trasferite le funzioni finora attribuite al Ministro competente e conferiti nuovi poteri investigativi e sanzionatori.



Per ulteriori elementi sulla produzione legislativa di Francia, Germania, Regno Unito e Spagna, si rinvia all'appendice disponibile sul sito della camera all'indirizzo:
<https://temi.camera.it/leg18/macroArea/politiche-legislazione/comitato-legislazione.html>