5.
L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA IN FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA

a cura del Servizio Biblioteca
Osservatorio sulla legislazione straniera

CODICE ISBN
9788892003736

Premessa

Finalità e metodo di formazione

L'*Osservatorio sulla legislazione straniera*, istituito presso la Biblioteca della Camera dei deputati, provvede annualmente al monitoraggio ed all'analisi quantitativa e qualitativa dell'attività legislativa in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna nell'anno di riferimento.

In particolare, le schede qui di seguito predisposte in relazione alla legislazione approvata nel biennio 2018-2019 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 biennio considerato 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.

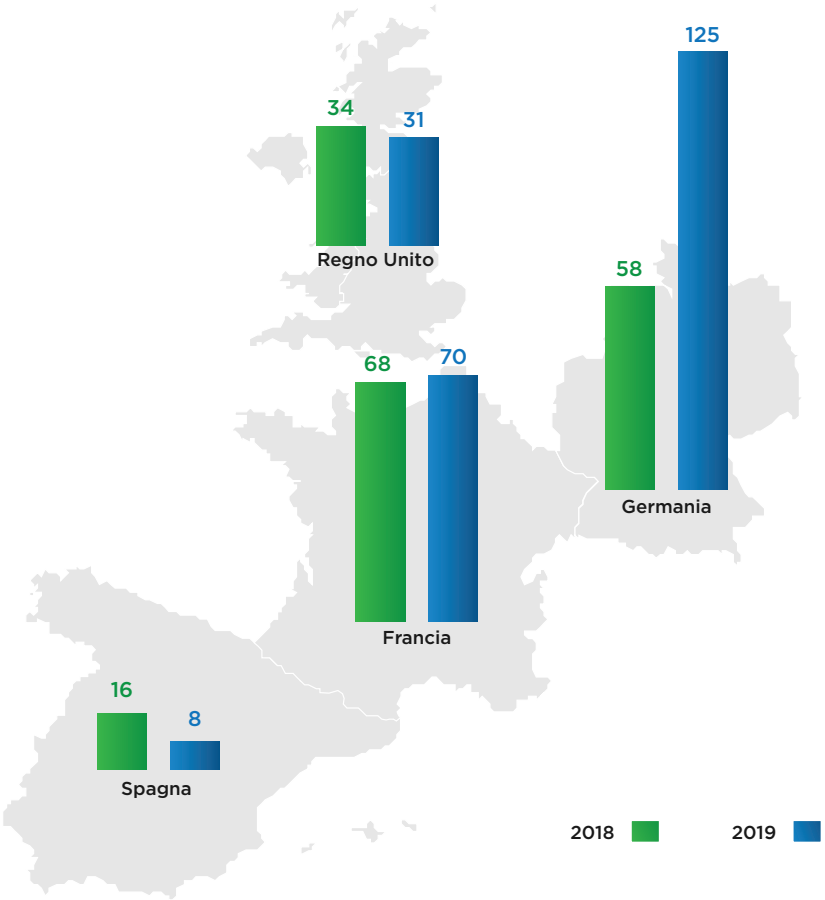
All'analisi di tali dati quantitativi segue la classificazione dei diversi provvedimenti legislativi, secondo tipologie proprie di ciascun paese.

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 ciascun paese nel biennio 2018-2019, sono i seguenti:

LEGGI APPROVATE



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 2018-2019, 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]	
	2019	2018	2019	2018	2019	2018
Francia	49 (70%)	50 (74%)	21 (30%)	18 (26%)	-	-
Regno Unito	27 (87%)	29 (85%)	4 (13%)	5 (15%)	-	-
Spagna	4 (50%)	7 (44%)	3 (37,5%)	5 (31%)	1 (12,5%)	4 (25%)
Germania[2]	157 (84,4%)		29 (15,6%)		0	

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 biennio 2018-2019, 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) **amministrazione pubblica e governo del territorio**; 4) **giustizia e ordine pubblico**; 5) **diritti fondamentali e protezione dei dati**; 6) **sicurezza nazionale e lotta al terrorismo**; 7) **lavoro e occupazione**; 8) **politiche sociali ed edilizia abitativa**; 9) **energia, clima e sviluppo sostenibile**; 10) **sanità**. 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 (Vermittlunsgverfahren) 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] *Dal momento che i dati per la Germania si riferiscono all'intera legislatura corrente (XIX, settembre 2017-), il totale delle due iniziative (186) comprende oltre alle leggi approvate nel biennio considerato (183), anche le 3 leggi varate nell'ultimo trimestre del 2017.*

Riforme istituzionali e legislazione elettorale

In **Francia** il legislatore è intervenuto anzitutto in ambito **elettorale** con tre provvedimenti. Il primo, del gennaio 2018, ha riguardato specificamente le modalità di deposito della candidatura alle elezioni, mentre le altre due leggi (dicembre 2019) hanno introdotto nuove disposizioni circa la possibilità di utilizzare servizi di pagamento *online* per raccogliere donazioni e il divieto di propaganda dal giorno precedente le elezioni.

In **Germania** nel 2019 sono state approvate una serie di **modifiche alla Legge Fondamentale**. Con la prima riforma costituzionale è stata data attuazione al c.d. **Patto digitale**, un'iniziativa varata dal Governo federale nel 2018 per la digitalizzazione delle scuole, mentre con la seconda revisione costituzionale è stata ristabilita la competenza legislativa concorrente della Federazione per la regolamentazione dell'**imposta sul valore fondiario**. La creazione di una base giuridica unitaria a livello federale è stata quindi il presupposto per l'adozione della **nuova disciplina sulla tassazione degli immobili**, che prende in considerazione come parametri di valutazione per il calcolo del nuovo tributo il valore fondiario, l'età degli edifici e i costi medi di affitto.

Sul versante del **finanziamento pubblico ai partiti politici** una nuova modifica della legge sui partiti (luglio 2018) ha elevato da 165 a 190 milioni di euro l'importo totale dei contributi pubblici a partire dal 2019. La nuova legge prevede anche un aumento dei contributi finanziari dello Stato a favore degli altri candidati dei collegi elettorali ai sensi del § 49b della Legge elettorale federale e delle altre associazioni politiche ai sensi del § 28 della Legge elettorale europea.

Nel **Regno Unito**, sul piano della legislazione istituzionale sono stati adottati una serie di provvedimenti per portare a compimento il distacco del Regno Unito dall'Unione europea in conseguenza della ***Brexit***.

In particolare, le disposizioni dell'*European Union (Withdrawal) Act 2018* hanno abrogato la legge che ha sancito nel 1972 l'adesione del Regno Unito alla Comunità Europea e hanno nel contempo delimitato l'ambito della legislazione di derivazione europea che si conserva vigente nell'ordinamento britannico.

Il 2019 ha visto l'approvazione di due leggi di iniziativa parlamentare, l'*European Union (Withdrawal) Act 2019* e l'*European Union (Withdrawal) Act (No. 2) 2019*, una imperniata sulla sovrantà del Parlamento, l'altra, al contrario, propensa ad esaltare il ruolo dell'Esecutivo, provvedimenti peraltro entrambi abrogati l'anno successivo dall'*European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020*.

Un ultimo tassello del complesso quadro istituzionale articolatosi attorno alla questione della Brexit è rappresentato, con riferimento alla **legislazione elettorale**, dall'approvazione dell'*Early Parliamentary General Election 2019*, le cui disposizioni, derogando ad una precedente legge del 2011, hanno indetto le elezioni anticipate tenu-

tesi il 12 dicembre che hanno assegnato un'ampia maggioranza all'attuale Governo.

In **Spagna**, una legge organica del dicembre 2018 sul regime elettorale generale ha esteso il **diritto di voto a tutte le persone con disabilità**, tra cui coloro che erano stati dichiarati incapaci di esercitare il diritto di voto per effetto di una sentenza passata in giudicato e quelli internati in un ospedale psichiatrico con autorizzazione del giudice, ove fosse stata espressamente dichiarata l'incapacità di esercitare il diritto di voto.

Cittadinanza, immigrazione e diritto d'asilo

Il legislatore **francese** ha varato due provvedimenti nel settore del **diritto di asilo**.

Una prima legge del marzo 2018 consente alla Francia di detenere un migrante dopo la decisione di trasferimento in un altro Stato europeo, al fine di determinare lo Stato europeo responsabile per l'esame della sua domanda di asilo.

Sempre nel medesimo ambito, una successiva legge del settembre 2018 mira invece ad una riduzione del tempo necessario per esaminare la domanda di asilo, ad un rafforzamento della lotta contro l'immigrazione irregolare e ad una migliore accoglienza degli stranieri ammessi a rimanere in virtù delle loro capacità o i loro talenti.

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

In ordine di tempo, nel luglio 2018 è stata approvata la legge sulla nuova regolamentazione del **ricongiungimento familiare** per i beneficiari di protezione sussidiaria, che limita a 1.000 persone al mese il numero di stretti familiari che possono raggiungere nel territorio tedesco un loro congiunto beneficiario di **protezione sussidiaria**.

A partire dal luglio 2019 sono stati poi varati altri provvedimenti facenti parte di un vasto **pacchetto di misure relative all'immigrazione**. In primo luogo la legge sulla tolleranza degli stranieri in materia di **formazione e occupazione**, che garantisce agli stranieri la cui espulsione è temporaneamente sospesa, a determinate condizioni e per un certo periodo di tempo, uno *status* di "tolleranza" a lungo termine se completano una formazione professionale o svolgono un'occupazione. È stata quindi contestualmente approvata la legge per la promozione della **formazione e dell'occupazione degli stranieri**, che prevede per i richiedenti asilo e per gli stranieri con *status* di tollerati un accesso agevolato ai corsi di lingua tedesca, alla formazione e al mercato del lavoro. Nell'agosto del medesimo anno la legge per migliorare la registrazione e lo scambio di dati per fini connessi al diritto di soggiorno e di asilo ha ulteriormente sviluppato le possibilità di utilizzo del "Registro centrale degli stranieri" con particolare riferimento all'informatizzazione e, conseguentemente, a una più rapida elaborazione delle procedure amministrative relative all'esame delle domande d'asilo.

Sempre nell'agosto 2019 una nuova **modifica alla legge sui benefici per i richiedenti asilo** ha provveduto alla necessaria ridefinizione degli importi adeguandoli all'aumento del costo della vita, mentre una modifica alla legge per una migliore applicazione dell'obbligo di rimpatrio ha inasprito la disciplina in materia di respingimento, allontanamento ed espulsione degli stranieri irregolari.

Nel marzo 2020 è entrata in vigore la nuova legge sull'**immigrazione di personale qualificato** che, adottando un concetto unico di lavoratori/professionisti qualificati, introduce alcune facilitazioni per immigrati non provenienti da paesi dell'Unione europea, permettendo a chi abbia un contratto di lavoro e una qualifica riconosciuta di lavorare in Germania.

Infine la legge sulla partecipazione della Federazione alle spese finalizzate all'integrazione dei *Länder* e dei comuni per gli anni 2020 e 2021, del dicembre 2019, ha dato attuazione agli esiti dell'intesa raggiunta tra Federazione e *Länder* il 9 giugno 2019, in base alla quale il Governo federale continuerà, fino al 2021, ad assumersi l'onere di coprire i costi aggiuntivi per **l'alloggio e il riscaldamento a beneficio degli stranieri** ai quali è stato concesso il diritto d'asilo e la protezione internazionale.

Amministrazione pubblica e governo del territorio

In **Francia** va anzitutto menzionata la legge dell'agosto 2018 che regola i **rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione** ("Legge per uno Stato al servizio di una società fidata" è l'eloquente titolo del provvedimento) in cui è sancito il principio del "diritto di commettere errori" e sono previste una serie di misure per semplificare le formalità di natura amministrativa e fiscale.

Un successivo atto normativo dell'agosto 2019 persegue l'obiettivo di rendere più flessibile l'organizzazione e lo sviluppo dei nuovi comuni adeguandola alle peculiarità territoriali, mentre una successiva legge del dicembre 2019 istituisce un patto di *governance* per regolare le relazioni tra i comuni e i sindaci.

Nel **Regno Unito** in materia di ***devolution*** si segnalano due leggi riguardanti l'**Irlanda del Nord**, che hanno prorogato il termine per la formazione dell'Esecutivo nord-irlandese (che la legge di *devolution* del 1998 individua nel quattordicesimo giorno successivo alla prima convocazione della *Northern Ireland Assembly*), disponendo l'indizione di nuove elezioni qualora entro tale termine non venga a costituirsi una maggioranza politica conformemente ai complessi criteri stabiliti per assicurare la rappresentanza delle diverse componenti politico-religiose.

In **Spagna**, una legge organica del novembre 2018 ha riformato lo **Statuto di autonomia delle Isole Canarie**, introducendo importanti modifiche. In primo luogo viene riformato il sistema elettorale, che prevede un aumento da 60 a 70 deputati del Parlamento;

viene inoltre fissato un termine di tre anni entro il quale approvare una nuova legge elettorale, scaduto il quale si continuerà ad applicare la legge elettorale vigente, è previsto un rafforzamento della figura del Presidente della Comunità autonoma, a cui è attribuito il potere di intervenire in caso di urgente necessità a livello normativo con decreti legge, nonché di sciogliere il Parlamento e di convocare nuove elezioni. Viene infine abolito il regime dei "fori speciali", vale a dire quelle regole di competenza per reati commessi da alcuni soggetti (ad esempio, membri del Parlamento e del Governo) a tribunali diversi rispetto a quelli chiamati a giudicare le controversie ordinarie.

Ad integrazione della riforma dello Statuto di autonomia, è stata contemporaneamente approvata anche una legge di modifica del **regime economico e fiscale delle Canarie**, che prevede una serie di misure economiche e fiscali volte a promuovere lo sviluppo, la coesione economica, sociale e territoriale dell'arcipelago e a sviluppare l'internazionalizzazione della sua economia.

Successivamente, una legge organica del marzo 2019 ha riformato lo **Statuto di autonomia della Comunità Valenciana** relativamente alle modalità e ai criteri da impiegare per definire l'importo dei finanziamenti statali.

Giustizia e ordine pubblico

In **Francia** si segnala anzitutto la legge dell'agosto 2018 che rafforza la lotta contro la **violenza sessuale e di genere** e che prevede innanzitutto un'estensione da 20 a 30 anni del termine di prescrizione per i reati sessuali commessi contro i minori, oltre ad una maggiore repressione delle aggressioni sessuali su minori di 15 anni.

Sul finire del 2018 sono state approvate due leggi in materia di ***fake news***, che mirano a combattere la manipolazione delle informazioni nell'era digitale e ad arginare la diffusione di notizie false durante i periodi delle campagne elettorali.

Una legge del marzo 2019 ha previsto un aumento del 24% del **bilancio del Ministero della Giustizia** per il periodo 2018-2022, con la conseguente creazione di 6.500 nuovi posti di lavoro e la destinazione di 530 milioni di euro alla digitalizzazione dell'amministrazione della giustizia. Sono stati anche ampliati i metodi di risoluzione amichevole delle controversie, è stato semplificato e accelerato il processo di divorzio ed è stata infine creata una procura nazionale antiterrorista.

Infine, nell'aprile 2019 è intervenuta una legge volta a garantire il mantenimento dell'**ordine pubblico** nel corso di manifestazioni, che fornisce strumenti legali alle autorità per fronteggiare al meglio teppisti e aggressori.

In **Germania** il settore della giustizia, in attuazione della direttiva 2016/343/UE e attraverso una serie di modifiche al codice di procedura penale, ha visto l'approvazione nel dicembre 2018 della Legge per rafforzare il diritto dell'imputato a presenziare al processo.

Ulteriori modifiche al cpp sono state introdotte dalla Legge sulla **modernizzazione del procedimento penale** del dicembre 2019, che ha contribuito in modo rilevante all'attuazione del c.d. "Patto per lo Stato di diritto", ossia l'intesa politica tra Federazione e *Länder* volta a rafforzare la fiducia nella democrazia e nella giustizia e a migliorare le dotazioni di polizia e forze dell'ordine. Le principali misure del piano, finalizzate all'accelerazione dei processi penali e alla semplificazione delle procedure, prevedono, tra l'altro, l'assunzione entro la fine del 2021 di 2.000 giudici e procuratori, la creazione di altri 7.500 posti destinati a compiti di polizia, un ampliamento dei poteri investigativi, un maggiore utilizzo del metodo delle intercettazioni telematiche e infine una più efficace tutela delle vittime di reati sessuali.

Altri due interventi legislativi in materia penale, entrambi del dicembre 2019, hanno riguardato il rafforzamento dei diritti procedurali dell'imputato nel **processo penale minorile** e il riordino del diritto alla **difesa d'ufficio**. Con la prima legge è stata data attuazione alla direttiva 2016/800/UE sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali, mentre con la seconda è stata invece recepita la direttiva 2016/1919/UE sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo.

Nel **Regno Unito**, al fenomeno della **violenza domestica** fa riferimento il *Secure Tenancies (Victims of Domestic Abuse) Act 2018*, in base al quale alle persone vittime di abusi domestici sono concesse in locazione unità residenziali a tempo indeterminato da parte degli enti locali preposti.

Altri due provvedimenti legislativi introducono disposizioni legislative rispettivamente in materia di ***stalking*** e di ***revenge porn***.

Sempre in tema di giustizia penale si segnala la legge che introduce divieti relativi alla detenzione e al possesso di **armi offensive**, la cui diffusione si è registrata soprattutto nell'ambito della micro-criminalità giovanile, come gli acidi corrosivi, le armi da taglio o determinate armi da fuoco.

Infine, sul versante dell'amministrazione della giustizia, una legge del 2018 contiene misure di modernizzazione dell'**organizzazione giudiziaria**, che attribuiscono maggiore flessibilità ai criteri di assegnazione del ruolo delle cause di competenza dei tribunali e fanno venir meno alcune restrizioni relative alla possibilità per un giudice di presiedere più di un collegio.

In **Spagna**, sul finire del 2018 sono state approvate due leggi organiche sul **potere giudiziario**. La prima ha introdotto modifiche alle norme concernenti le **condizioni di lavoro** di giudici, magistrati di ogni grado, personale dipendente degli uffici del pubblico ministero e degli altri organi dell'amministrazione della giustizia. La seconda ha disposto misure urgenti per dare attuazione al "Patto di Stato contro la violenza di genere" (un

decreto legge dell'agosto 2018 aveva già disposto misure urgenti per lo sviluppo di questo patto), promuovendo una specializzazione dei giudici in tale materia, nonché una formazione specifica e continuativa nell'ambito della Scuola giudiziaria e nell'esercizio delle carriere di magistrato e di pubblico ministero.

Una legge del giugno 2018, modificando un atto normativo del 2014 sul reciproco riconoscimento delle risoluzioni penali nell'Unione europea, ha disciplinato l'**ordine europeo di indagine penale**, grazie al quale è possibile istituire un regime unico e uniforme per ottenere prove all'interno dell'Unione europea.

Con una legge organica del febbraio 2019 sono state trasposte alcune **direttive dell'Unione europea in materia finanziaria e di terrorismo**. Tra le varie modifiche introdotte, la riforma ha stabilito un regime di prevenzione e di persecuzione del reato di traffico degli organi umani, adeguandosi alle previsioni contenute nell'Accordo del Consiglio di Europa del 25 marzo 2015. La legge organica completa poi la regolazione dei reati di corruzione adeguandosi ai principi direttivi adottati dal Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), organo di controllo contro la corruzione del Consiglio d'Europa.

Diritti fondamentali e protezione dei dati

In **Francia** la legge sulla **protezione dei dati personali** del giugno 2018 definisce il contenuto delle funzioni della Commissione nazionale per l'informatica e le libertà (CNIL), in conformità con il Regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR); rafforza i diritti delle persone, prevedendo un diritto all'informazione della persona interessata da dati personali trattati in materia penale e l'esercizio diretto del diritto di accesso, rettifica e cancellazione dei dati; vieta infine il trattamento di dati personali relativi a presunte origini razziali o di origine etnica, opinioni politiche, convinzioni religiose o filosofiche o di appartenenza sindacale, così come l'elaborazione di dati genetici e biometrici allo scopo di identificare in modo univoco una persona fisica, dati sulla salute o dati relativi alla vita sessuale o all'orientamento sessuale di una persona.

In **Germania**, in tema di **diritti della persona**, è stata approvata nel dicembre 2018 la **disciplina attuativa** della legge che ha introdotto la possibilità di contrarre **matrimonio tra persone dello stesso sesso**. Il provvedimento reca norme sullo stato civile e la possibilità di convertire una convivenza registrata in unione matrimoniale.

Inoltre, a seguito di una pronuncia della Corte costituzionale federale dell'ottobre 2017, che aveva imposto nei registri dello stato civile la previsione di una terza opzione - oltre a uomo o donna - nell'**indicazione del genere sessuale di una persona**, una legge del dicembre 2018, emendando alcune disposizioni della legge sullo stato civile, prevede tra l'altro il diritto di rettifica per chi abbia una indicazione anagrafica non rispondente alla

propria identità sessuale, purché sia esibita una **certificazione medica** che attesti la non classificabilità come genere maschile o femminile.

Anche nel **Regno Unito** si registra l'approvazione di una nuova legge sulla **protezione dei dati** (*Data Protection Act 2018*), con cui il legislatore ha apprestato le misure normative di adattamento rese necessarie dall'entrata in vigore del Regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR). Il legislatore britannico ha inteso provvedere alla revisione della legislazione interna in materia di tutela di dati personali non solamente al fine del suo aggiornamento secondo le esigenze proprie di una progredita "economia e società digitale", ma anche al fine di poter essere dotato di una legge aderente al modello del Regolamento europeo in previsione della Brexit.

In relazione ai **diritti fondamentali**, il *Mental Capacity (Amendment) Act 2019*, riferito alle **persone mentalmente incapaci**, ovvero in condizioni patologiche tali da impedire ad esse l'assunzione e la formulazione di decisioni relativamente alle cure necessarie alla propria salute, modifica le norme vigenti innovando le modalità procedimentali con cui il Servizio Sanitario Nazionale, previo il coinvolgimento dei familiari e delle autorità locali preposte ai servizi sociali, può assumere decisioni di trattamento e cura che comportano misure di restrizione della libertà personale.

Al medesimo ambito tematico si collega il *Mental Health Units (Use of Force) Act 2018*, che disciplina l'**uso della forza** nei confronti di persone affette da **patologie mentali**, affinché la formazione e la condotta dei soggetti a ciò abilitati siano conformi a regole complessivamente rivolte a minimizzare se non ad evitare lo stesso uso della forza, e in ogni caso a considerare i relativi rischi per la salute della persona.

È stata infine disciplinata per la prima volta la **donazione degli organi post-mortem**. L'*Organ Donation (Deemed Consent) Act 2019* prevede il coinvolgimento della famiglia nelle decisioni mediche che precedono l'espianto degli organi, al fine di tenere in considerazione gli aspetti di tenore culturale, religioso o inerenti a sensibilità personali che possono emergere dai colloqui e chiarire l'effettiva propensione del deceduto circa la donazione di organi.

La **protezione dei dati personali** è stata oggetto anche in **Spagna** di una legge del dicembre 2018, le cui finalità principali sono quelle di dare piena attuazione al GDPR europeo del 2016 e di garantire i diritti digitali dei cittadini conformemente a quanto previsto alla Costituzione).

Sicurezza nazionale e lotta al terrorismo

In **Germania**, in materia di **sicurezza** e **lotta al terrorismo** è stata varata nell'agosto 2019 la terza legge di modifica della normativa sulla cittadinanza, che tra i casi di **perdita della cittadinanza** inserisce, oltre all'entrare a far parte di un esercito o di un'altra simile

associazione armata di un Paese straniero, anche la concreta partecipazione ad azioni di lotta di una organizzazione terroristica all'estero.

Nel **Regno Unito**, con riferimento alla **criminalità finanziaria internazionale**, il legislatore ha introdotto nel 2018 disposizioni sanzionatorie del riciclaggio finanziario, tra cui la prevenzione del terrorismo, la tutela della sicurezza nazionale e internazionale e il rispetto dei diritti umani. Nel medesimo ambito una legge del 2019 abilita gli organismi preposti nel Regno Unito alla prevenzione e repressione della criminalità economica a richiedere all'autorità giudiziaria il rilascio di ordinanze di portata extra-territoriale (*Overseas Production Orders*). Le nuove misure individuano negli *orders* suddetti gli strumenti idonei ad ottenere speditamente le informazioni necessarie alle indagini, salva la necessità di un accordo internazionale di cooperazione che ne contempli la specifica utilizzazione.

Lavoro e occupazione

In **Francia** merita anzitutto di essere segnalata la legge del settembre 2018 per la libertà di scelta del proprio futuro professionale, che ha lo scopo di riformare il sistema di iniziale apprendistato e la formazione professionale continua, nonché il funzionamento dell'assicurazione contro la disoccupazione. Tra le principali misure introdotte, viene riformato il **conto della formazione personale** alimentato non più in ore, ma in euro. Una nuova istituzione pubblica, *France Skill*, è responsabile della regolamentazione dello sviluppo professionale continuo e dell'apprendistato. Infine, un nuovo contributo unico alla formazione professionale e all'apprendistato sostituisce l'attuale imposta di apprendistato, nonché il contributo relativo alla formazione professionale continua, a partire dal 1 ° gennaio 2019.

Una vera e propria riforma del settore del **pubblico impiego** viene operata da una legge dell'agosto 2019, che prevede anzitutto una riforma delle istanze del dialogo sociale e rende inoltre più flessibili le modalità di assunzione dei funzionari pubblici, consentendo di assumere indifferentemente un funzionario a tempo indeterminato o un agente contrattuale sull'insieme dei posti di direzione della funzione pubblica e negli enti pubblici dello Stato.

Anche in **Germania** specifica attenzione è stata dedicata alle tematiche del lavoro.

Un primo passo importante verso una riforma del **rapporto di lavoro a tempo parziale** è stato compiuto con la Legge sui progressi della disciplina del lavoro a tempo parziale, del dicembre 2018, che prevede una serie di requisiti per avere diritto ad un periodo limitato di lavoro part-time nell'ambito della vita lavorativa.

Sempre nel dicembre 2018, la decima legge di modifica del Libro II del Codice sociale ha introdotto nell'ordinamento interno un nuovo strumento di **partecipazione al mercato**

del lavoro, mediante il quale viene incentivata l'assunzione regolare di persone disoccupate da molto tempo e di età superiore a 25 anni con **sussidi salariali** erogati da parte dello Stato per un periodo di cinque anni.

Nel **Regno Unito** un provvedimento ha introdotto nel settore della **difesa** forme di flessibilità nel rapporto di lavoro del personale delle forze armate, prevedendo la possibilità di optare per il **tempo parziale**.

Sul versante **previdenziale** sono state adottate misure in materia di contribuzione di congedo parentale motivato dal decesso di figli minori, usufruibile congiuntamente dai coniugi fino a due settimane consecutive e senza decurtazioni stipnediali.

In **Spagna**, un decreto legge del dicembre 2018 ha incrementato del 22,3% il **salario minimo interprofessionale** per il 2019, portandolo a 900 euro al mese. Obiettivo della riforma è prevenire la povertà nel lavoro, aumentare la qualità della vita delle persone con un reddito basso e promuovere una crescita salariale più dinamica.

Nello stesso mese di dicembre un altro decreto legge ha previsto un **aumento delle pensioni** nell'ambito del Sistema di sicurezza sociale. A partire dal 1° gennaio 2019, le pensioni contributive sono rivalutate dell'1,6% e le pensioni minime non contributive del 3%. Il decreto legge include anche misure per favorire la contrattazione e incrementare le misure per contrastare la disoccupazione.

In materia di **pari trattamento tra donne e uomini nel lavoro e nell'occupazione**, un ulteriore decreto legge del marzo 2019 ha adottato una serie di misure prevendendo tra l'altro l'estensione progressiva del **congedo di paternità**, in modo da eguagliare il congedo di maternità, e l'obbligo per le aziende con almeno 50 dipendenti di redigere piani per la parità di genere. Inoltre una modifica allo Statuto dei lavoratori, approvato dal regio decreto legislativo 2/2015, nel ribadire il diritto di tutti i lavoratori alla conciliazione della vita personale e familiare, prevede un ulteriore miglioramento della parità retributiva.

Politiche sociali ed edilizia abitativa

In **Francia** un decreto legge del marzo 2018 ha introdotto misure urgenti di **protezione sociale** e di lotta contro la **precarietà del lavoro**, disponendo la copertura necessaria alle persone che si trovano in situazioni speciali di vulnerabilità, come disoccupati di lunga durata, pensionati, giovani, immigrati e alcune categorie di lavoratori.

Nel **Regno Unito**, in tema di **edilizia abitativa** vengono in rilievo le previsioni concernenti il mercato delle locazioni private, e che riguardano per un verso la determinazione legislativa di standard qualitativi essenziali per le unità residenziali concesse in locazione (*Homes (Fitness for Human Habitation) Act 2018*), e per altro verso il limite posto all'importo di depositi cauzionali e di penalità richieste ai conduttori (*Tenant Fees Act 2019*).

In **Spagna** una legge del giugno 2018 ha accelerato il processo di **sfratto** in caso di **occupazione illegale della casa**. La richiesta di ritorno in possesso della piena proprietà di una casa può essere diretta genericamente contro gli occupanti sconosciuti della stessa, fatta salva la notifica nei confronti di chiunque si trovi nell'immobile al momento dell'esecuzione. Se il richiedente sollecita la consegna immediata del possesso dell'abitazione, gli occupanti sono tenuti a fornire, entro cinque giorni dalla notifica, il titolo che giustifichi la loro situazione possessoria. In caso contrario, il tribunale dispone tramite ordinanza la consegna immediata del possesso della casa al richiedente.

Un decreto legge del marzo 2019 ha invece disposto misure urgenti in materia di **alloggi e affitti**. Per le locazioni urbane, è prolungato il periodo di proroga obbligatoria dei contratti di affitto da tre a cinque anni ed è estesa la proroga tacita da uno a tre anni per le persone fisiche, a meno che il proprietario o l'inquilino non esprima la sua volontà di non procedere al rinnovo. Nel caso in cui il locatore sia una persona giuridica, sono previsti sette anni di contratto obbligatorio e tre anni di proroga tacita. L'aumento dell'affitto annuale è collegato all'indice dei prezzi al consumo per la durata del contratto, mentre per quanto riguarda i benefici fiscali, i consigli comunali sono autorizzati a stabilire un bonus fino al 95% nella quota dell'imposta sui beni immobili per le case ad affitto a un prezzo limitato.

Energia, clima e sviluppo sostenibile

In **Francia**, in materia di **energia e clima** è intervenuta una legge del novembre 2019 che aggiorna gli obiettivi della politica energetica nazionale per tenere conto del piano per il clima 2017, della strategia nazionale a basse emissioni di carbonio (SNBC) e del programma pluriennale per l'energia (PPE). Gli obiettivi sono i seguenti: neutralità del carbonio entro il 2050; riduzione del 40% del consumo di combustibili fossili rispetto al 2012 entro il 2030 (rispetto al 30% precedente); rinvio al 2035 (anziché al 2025) della riduzione del 50% della quota di energia nucleare nella generazione di elettricità (chiusura di 14 reattori). Per rafforzare la governance della politica climatica, la legge istituisce inoltre l'Alto Consiglio per il clima, responsabile della valutazione dell'azione governativa per il clima.

In tema di **sviluppo sostenibile** è intervenuta la legge sull'orientamento della mobilità del dicembre 2019, che ha inteso disciplinare le cosiddette "aree bianche della mobilità" (aree non coperte da un'autorità organizzatrice della mobilità), concedendo nuovi poteri alle autorità locali per organizzare servizi particolari, come ad esempio il *car sharing*. È anche incoraggiato lo spostamento per le persone con disabilità: migliori informazioni su soluzioni accessibili e tariffe preferenziali garantite per i loro accompagnatori. Per ridurre le emissioni di gas a effetto serra è introdotto il **divieto di vendita di auto-**

mobili a combustibile fossile (benzina o diesel) **entro il 2040.** Il testo promuove inoltre la diffusione di **veicoli elettrici** e fissa l'obiettivo di aumentare le stazioni di ricarica pubbliche per tali veicoli entro il 2022.

In **Germania**, nel settore dell'**energia** si segnalano alcune leggi sulle **fonti rinnovabili**.

La terza legge di modifica della legge sulle energie rinnovabili del 21 giugno 2018, obbliga fino al 1° giugno 2020 anche le comunità locali a partecipare alle aste rinnovabili solo con impianti autorizzati.

Con la successiva Legge di modifica della legge sulle energie rinnovabili e di altri atti normativi, del dicembre 2018, definita **Legge omnibus sull'energia** (*Energie Sammelgesetz*), sono state modificate varie normative del settore energetico. Il nuovo pacchetto di misure per le energie rinnovabili introduce, tra le altre cose, **aste aggiuntive nel triennio 2019-2021** per assegnare volumi complessivamente pari a 8 GW (GigaWatt), ossia 4 GW per impianti eolici e 4 GW per impianti fotovoltaici.

La Sedicesima legge di modifica della legge sull'**energia nucleare** del luglio 2018, conseguente alla sentenza della Corte costituzionale federale del dicembre 2016 che aveva riconosciuto il diritto di alcune società fornitrici di energia nucleare ad essere indennizzate dopo l'abbandono del nucleare previsto da una legge del 2011, ha accolto le indicazioni della Corte, pur ribadendo la volontà di proseguire il **graduale abbandono del nucleare**.

Nel **Regno Unito**, in materia di fonti di energia e di **risorse energetiche** si segnala lo *Smart Meters Act 2018*, che amplia i poteri ministeriali relativamente alla diffusione e alla regolamentazione dei "contatori intelligenti", di cui già una legge del 2008 aveva promosso l'installazione per la somministrazione di energia elettrica e di gas, nel presupposto che tali dispositivi possano agevolare il controllo dei propri consumi da parte dell'utente e favorire un più responsabile consumo di tali risorse con benefici sotto il profilo della riduzione delle emissioni e del risparmio.

L'**energia nucleare** di impiego civile è invece l'oggetto del *Nuclear Safeguards Act 2018*, approvato allo scopo di mantenere la conformità del corrispondente sistema produttivo agli standard internazionali in previsione del recesso del Regno Unito dalla Comunità Europea dell'Energia Atomica quale corollario della Brexit.

In **Spagna** un decreto legge dell'ottobre 2018 ha introdotto misure urgenti in materia di **energia e di protezione dei consumatori**, per favorire una maggiore integrazione delle energie rinnovabili, la mobilità sostenibile e minori costi per i consumatori. In particolare è semplificata la classificazione degli impianti di **autoconsumo** prevista da una legge del 2013. Il Decreto abroga inoltre la cosiddetta "imposta solare" per i titolari di contratti di autoconsumo elettrico e potenzia l'autoconsumo condiviso di uno o più consumatori per trarre vantaggio dalle economie di scala.

Sanità

In **Francia**, nel luglio 2019 è stata approvata una legge di un certo rilievo volta ad **organizzare e trasformare il sistema sanitario nazionale**. La legge riforma le modalità per accedere alle facoltà di medicina, farmacia, odontoiatria e ostetricia, eliminando il numero chiuso che determina l'accesso al secondo anno del primo ciclo e consentendo l'accesso a questi studi da percorsi diversificati. Il testo inoltre prevede, da un lato, l'istituzione del progetto territoriale di salute, dall'altro, che i progetti delle comunità di professionisti della salute territoriale siano soggetti all'approvazione del direttore generale dell'agenzia sanitaria regionale per assicurare il loro coordinamento con altri attori del sistema sanitario.

In **Germania** nel dicembre 2019 ha visto la luce la legge sulla **sanità digitale**. In base alle innovazioni introdotte nel sistema sanitario tedesco, i medici potranno prescrivere app ai pazienti e utilizzare regolarmente il teleconsulto. Ogni assicurato avrà accesso a una cartella clinica elettronica entro il gennaio del 2021. Il Governo federale ha inoltre prolungato il finanziamento di 200 milioni di euro all'anno per 4 anni allo scopo di sostenere progetti di innovazione nel settore sanitario.

Sempre in ambito si segnala la legge sul rafforzamento del **personale infermieristico** del dicembre 2018, che ha previsto la creazione e il finanziamento di 13.000 nuovi posti di lavoro per l'assistenza ad anziani ricoverati in strutture sanitarie.

Nel novembre 2019 è stata poi approvata la legge per migliorare gli **stipendi infermieristici**, con la quale sono state attuate le misure per migliorare le condizioni di lavoro del settore infermieristico, concordate nell'ambito della c.d. "Azione concertata sull'assistenza infermieristica", un'iniziativa presentata e sostenuta da tre Ministri federali (Famiglia, Lavoro e Sanità).

Nel maggio 2019 è stata approvato un provvedimento normativo che consente ai pazienti con assicurazione sanitaria obbligatoria di essere indirizzati a medici specialisti e di medicina generale in modo più rapido ed efficace.

Altre tre leggi, approvate nell'ultimo bimestre del 2019, riguardano più specificamente la riforma e la formazione di alcune **professioni del settore sanitario**, relativamente a psicoterapeuti, ostetrici e tecnici anestesisti.

Nell'ambito del dibattito etico e sociale che riguarda i **trapianti** e la **donazione di organi** è stata approvata nel marzo 2019 la seconda legge di modifica della normativa sui trapianti e la donazione di organi, che mira ad elevare il numero di donazioni e, conseguentemente, quello di numero di vite umane salvate. Viene in particolare sottolineato il ruolo chiave degli ospedali che a tal fine necessitano di più tempo per il riconoscimento dei possibili donatori e di maggiori finanziamenti.

Si segnala, infine, la legge per migliorare le informazioni in materia di **interruzione della gravidanza** del marzo 2019, che consente esclusivamente a medici, ospedali e altre

strutture sanitarie di informare pubblicamente che si possono praticare interruzioni di gravisdanze senza il rischio di essere perseguiti penalmente.

Nel **Regno Unito** si registra l'istituzione di un organismo investito di compiti di orientamento relativamente all'elaborazione da parte delle strutture sanitarie inglesi di dati sulla somministrazione di prestazioni sanitarie e di servizi sociali alla popolazione adulta (*Health and Social Care (National Data Guardian) Act 2018*).

Francia

1. Dati quantitativi

Nel **2018** sono state promulgate in Francia **68 leggi**, registrando pertanto un dato superiore a quello dell'anno precedente e inferiore rispetto a quello di due anni fa (103 nel 2016, 59 nel 2017). Nel **2019**, invece, il numero di leggi promulgate è salito a **70** leggi, un dato comunque nettamente **inferiore** alla media annuale del periodo 1991-2019 (circa 89 leggi annue).

Va anche osservato che il numero di leggi approvate in Francia, sempre in relazione all'arco temporale 1991-2017, ha subito notevoli oscillazioni, talvolta anche da un anno all'altro. Si rileva inoltre che, in alcuni anni, la produzione legislativa è stata di più di 100 leggi. Oltre al 2016, gli anni che hanno registrato tale dato sono stati il 1994 (133), il 1996 (105), il 1999 (111), il 2003 (114), il 2005 (104), il 2007(107), il 2010(114) e il 2011(111) (vedi Tabella 1).

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

Sotto il profilo dell'iniziativa legislativa, anche nel biennio 2018-2019 si registra, come di consueto, una decisa prevalenza dei progetti di origine governativa.

Delle **68 leggi** promulgate durante il 2018, **50** (74%) provengono da **disegni di legge del Governo *(projets de loi)*** e **18** (26%) provengono da **proposte di legge di iniziativa parlamentare *(propositions de loi)***.

Nel 2019, su un totale di **70 leggi**, **49** (70%) provengono da **disegni di legge governativi**, mentre le restanti **21** (30%) da **proposte di legge di iniziativa parlamentare**.

In particolare, le leggi promulgate nel 2018 e nel 2019 derivanti da disegni di legge del Governo sono un po' al di sotto rispetto alla media annua relativa al periodo 1991-2019(una media di 74 leggi all'anno provenienti da *projets de loi*). Occorre inoltre rilevare che nel 2018 la percentuale di leggi proveniente da proposte di legge di iniziativa parlamentare (16%) è in linea con quello degli anni precedenti, mentre il dato del 2019 (30%) è il secondo più alto registrato dal 1991(dopo il 31% del 2016).

Sempre con riferimento alle leggi derivanti da **progetti di legge di iniziativa parlamentare**, va rilevato che alcuni segnali di un loro possibile aumento si erano già evidenziati a partire dal 1996, per effetto della **riforma costituzionale del 1995** (*loi constitutionnelle n. 95-880 du 4 août 1995 portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de*

l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires), con cui è stato in particolare introdotto il nuovo comma 3 dell'art. 48 Cost. che stabiliva l'istituzione di una seduta al mese "riservata prioritariamente all'ordine del giorno fissato da ciascuna assemblea". La riforma ha favorito la presentazione di un maggior numero di proposte di legge di iniziativa parlamentare in quanto è stata facilitata la possibilità della loro discussione in questa speciale "*séance mensuelle réservée*"[3].

Inoltre, con la successiva ed ampia **riforma costituzionale del 23 luglio 2008** (*loi constitutionnelle n. 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République*), è stata compiuta una nuova revisione dell'art. 48 Cost., ampliando le possibilità di ciascuna camera di definire il proprio ordine del giorno, favorendo così ulteriormente la possibilità dei parlamentari di "calendarizzare" la discussione di proprie proposte di legge. Con la riforma del 2008 è stata inoltre prevista, attraverso la modifica dell'art. 39 Cost., la possibilità per il presidente di ciascuna camera di richiedere un parere al Consiglio di Stato su una proposta di legge presentata, in modo tale da ottenere un preliminare esame tecnico-giuridico del testo. Al fine di agevolare l'esame di progetti di legge di parlamentari, la riforma del 2008 ha anche disposto, modificando l'art. 45 Cost., che, in una determinata fase del loro esame, i presidenti delle camere, congiuntamente, possano convocare una "commissione bicamerale paritetica" (*Commission mixte paritaire*). A tale organo è affidato l'incarico di elaborare un testo di compromesso sulle disposizioni ancora in discussione di una proposta di legge in caso di disaccordo tra le due assemblee, dopo due letture del testo in ciascuna camera. Il compito di convocare la *Commission mixte paritaire* per l'esame di proposte parlamentari era precedentemente riservato solo al Governo, che tuttavia conserva il potere esclusivo di attivarla se è in esame un disegno di legge[4].

Nell'ambito della sola **legislazione di iniziativa governativa**, si registra anche nel 2018-2019 la consueta ampia consistenza numerica delle **leggi di ratifica di trattati, convenzioni e accordi internazionali**, pari nel 2018 a **23** su un totale di 50 leggi di tale iniziativa (corrispondenti al 46% del totale delle leggi derivanti da disegni di legge del Governo e al 34% delle leggi complessivamente approvate nell'anno) e nel 2019 a **20** provvedimenti su un totale di 49 leggi d'iniziativa governativa (corrispondenti al 40% del totale delle leggi derivanti da disegni di legge del Governo e al 28% delle leggi complessivamente approvate nell'anno).

---

[3] *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).*

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

Come si rileva anche dalla Tabella 2, le leggi di ratifica, salvo le eccezioni del 2013 e 2014 (anni nei quali questo tipo di provvedimenti costituisce circa un terzo del totale delle leggi promulgate), rappresentano in linea di massima poco meno della metà delle leggi approvate annualmente, in alcuni casi il 50% esatto (2003 e 2009), in altri ancora persino più della metà del numero complessivo delle leggi (2004, 2005, 2007 e, come rilevato, 2015). Il dato del 2018-2019 si pone quindi al di sotto della media.

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

Tra le restanti leggi d'iniziativa governativa (15 nel 2018, 25 nel 2019) possono essere innanzitutto individuate tre tipologie di provvedimenti: 1) le leggi relative alla manovra finanziaria e alla contabilità pubblica; 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** (6 su 68 nel 2018, 2 su 70 nel 2019) e le **leggi di finanziamento della sicurezza sociale** (1 su 68 nel 2018, 1 su 70 nel 2019). Complessivamente queste leggi di indirizzo finanziario rappresentano il **10%** delle leggi 2018 e il **3%** di quelle 2019.

Con riferimento alla seconda categoria, nel 2018 sono state approvate **4 *lois de ratification de ordonnances*** e **0** nel 2019.

Si tratta di una tipologia di provvedimenti assimilabile alle leggi di conversione in legge dei decreti-legge previste nell'ordinamento italiano.

Per quanto riguarda la terza categoria, concernente le **leggi di programmazione**, che ai sensi dell'art. 34 Cost. determinano gli obiettivi dell'azione dello Stato in diversi settori ne sono state approvate **due** nel 2018 e **una** nel 2019.

Al netto delle tre tipologie di leggi appena menzionate e delle leggi di ratifica di trattati e convenzioni internazionali, sono stati approvati altri **14 progetti d'iniziativa governativa nel 2018 e 25 nel 2019** riguardanti diverse materie (Vedi Tabella 2).

3. Principali settori di intervento legislativo

Nell'ambito degli interventi legislativi riguardanti l'**area istituzionale** si segnalano in primo luogo alcuni provvedimenti concernenti la materia **elettorale**.

In particolare, la legge **relativa alle modalità di deposito della candidatura alle elezioni**

(*Loi n° 2018-51 du 31 janvier 2018 relative aux modalités de dépôt de candidature aux élections*) modifica le disposizioni del codice elettorale relative alle modalità di presentazione della candidatura aggiungendo due formalità aggiuntive: l'apposizione di una firma da parte dei candidati o dei loro sostituti, che conferma la volontà di candidarsi alle elezioni; l'allegazione di una copia del documento di identità dei candidati e dei loro sostituti.

Le due leggi in **materia di diritto elettorale** (*Loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral*; *Loi organique n° 2019-1268 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral*) consentono invece alle associazioni di finanziamento elettorale o all'agente finanziario di utilizzare fornitori di servizi di pagamento *online* (come "Paypal", ad esempio) per raccogliere donazioni e chiariscono le ipotesi in cui si applica la sanzione dell'inammissibilità pronunciata dal giudice elettorale in caso di violazione delle regole di finanziamento delle campagne elettorali. I due provvedimenti vietano inoltre qualsiasi operazione di propaganda dal giorno prima delle elezioni (distribuzione di volantini, diffusione di messaggi, telefonate o riunioni elettorali).

In tema di **semplificazione normativa** la *Loi n° 2019-1332 du 11 décembre 2019 tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes* abroga, integralmente o parzialmente, una cinquantina di leggi adottate tra il 1819 e il 1940.

Per quel che riguarda il **pubblico impiego**, una vera e propria riforma viene operata dalla *Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.* La legge prevede innanzitutto una riforma delle istanze del dialogo sociale e rende inoltre più flessibili le modalità di assunzione dei funzionari pubblici, consentendo di assumere indifferentemente un funzionario a tempo indeterminato o un agente contrattuale sull'insieme dei posti di direzione della funzione pubblica e negli enti pubblici dello Stato. Viene istituito un contratto di progetto che si applica nei tre comparti del pubblico impiego e che consente l'assunzione di un agente su missioni specifiche per una durata minima di un anno ed entro il limite di sei anni. È altresì snellito il controllo etico sui pubblici funzionari: il deferimento alla commissione di deontologia è obbligatorio solo se il livello gerarchico o le funzioni lo giustificano. Il testo crea inoltre un dispositivo di scioglimento convenzionale del rapporto di lavoro sulla base di un comune accordo tra un funzionario e il suo datore di lavoro pubblico. Esso dà diritto a un'indennità di scioglimento anticipato, i cui importi devono essere fissati con decreto, nonché al beneficio dell'assicurazione per la disoccupazione. Sono infine soppressi i regimi derogatori alla durata legale del lavoro (1607 ore all'anno) in vigore presso alcuni enti territoriali.

In materia di **amministrazione locale** è invece intervenuta la *Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique,* che istituisce un **patto di *governance* per regolare le relazioni tra i comuni e i sindaci**. Grazie all'adozione di tale patto può essere istituito un consiglio dei sindaci (fi-

nora obbligatorio solo per le aree metropolitane). Vengono inoltre previsti nuovi poteri di polizia per i sindaci. In particolare, in caso di inosservanza dell'ordine di chiusura di un esercizio aperto al pubblico, i sindaci possono imporre il pagamento di una sanzione massima di 500 euro al giorno e fare eseguire la chiusura dell'esercizio. I sindaci possono anche imporre sanzioni finanziarie giornaliere per rendere conformi le costruzioni irregolari e imporre un'ammenda amministrativa di 500 euro per alberi o siepi che pongono problemi di sicurezza sul suolo pubblico, per oggetti voluminosi o occupazioni irregolari di suolo pubblico. Nel testo sono inoltre contenute varie misure che promuovono e incoraggiano l'impegno nella vita politica locale. Varie misure in particolare mirano a conciliare il mandato, la vita professionale e personale. Per garantire la certezza giuridica dei loro atti, le autorità locali possono inoltre chiedere ai prefetti una "consulenza legale" sotto forma di dichiarazioni formali vincolanti.

La *Loi du 3 août 2018 relative à la mise en oeuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes* allenta invece le disposizioni della legge NOTRe sul **trasferimento delle competenze "acqua" e "servizi igienico-sanitari"** alle comunità di comuni, con possibilità a determinate condizioni di posticipare tale trasferimento dal 2020 al 2026.

Con la legge sui **nuovi comuni** (*Loi n° 2019-809 du 1er août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires*) si persegue infine l'obiettivo di rendere più flessibile lo **sviluppo dei nuovi comuni**. Il nuovo comune è un ente territoriale nel quale si fondono volontariamente vari comuni. Esso ha la qualità di ente territoriale, ma il suo funzionamento è adeguato all'esistenza dei comuni deleganti. Inizialmente era previsto che il funzionamento dei consigli comunali dei nuovi comuni entrasse nel diritto comune dopo le elezioni comunali del 2020, ma la legge rinvia questa scadenza. L'organico transitorio del consiglio comunale, tra il 1º e il 2º rinnovo dei consigli comunali, dopo la creazione del nuovo comune, è inoltre aumentato. La legge permette di avere un numero di consiglieri comunali pari a un terzo del precedente consiglio con un maggior numero di consiglieri tra quelli fusi, entro il limite di 69 eletti. I comuni all'origine del nuovo comune, la cui popolazione è relativamente debole, sono così meglio rappresentati. I nuovi comuni devono inoltre nel termine di tre anni conformarsi a taluni obblighi se, al momento della loro creazione, superano una certa soglia di abitanti (allestimento di un sito cinematografico, apertura di un centro medico-sociale scolastico e redazione di un bilancio delle loro emissioni di gas a effetto serra). La legge offre ad ogni nuovo comune la possibilità di organizzarsi liberamente, secondo la specificità del suo territorio. Infine, è stato istituito un nuovo dispositivo di comune-comunità. Esso autorizza un nuovo comune costituito a livello del suo ente pubblico di cooperazione intercomunale (EPCI) ad esercitare sia le competenze comunali che quelle intercomunali. La scelta di aderire ad un altro EPCI o di diventare un comune-comunità deve essere effet-

tuata sin dalla creazione del nuovo comune.

Per quel che riguarda **i rapporti con la pubblica amministrazione**, la *Loi du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance* stabilisce il principio del "diritto di commettere errori" e prevede una serie di misure per semplificare le formalità amministrative. Un utente che commette un errore nelle sue dichiarazioni all'amministrazione non incorre in una penalità per il primo errore se esso è commesso in buona fede. Spetterà all'amministrazione dimostrare la malafede dell'utente. Il diritto di commettere un errore non si applica ai truffatori e ai recidivi, nonché agli errori che riguardano la salute pubblica, la sicurezza della proprietà e delle persone o che contravvengono agli impegni europei e internazionali. In materia fiscale, l'interesse di mora sarà ridotto del 30% se viene rilevato un errore in buona fede durante un controllo e del 50% se l'utente rettifica il suo errore di sua spontanea volontà. L'ispettorato del lavoro, inoltre, non sanzionerà più sistematicamente le società sottoposte al suo controllo per le violazioni commesse, ma potrebbe emettere un semplice avvertimento se non vi è stato alcun intento fraudolento. La seconda parte della legge riunisce misure per semplificare le formalità amministrative, prevedendo l'istituzione a titolo sperimentale di un referente unico incaricato di gestire le richieste degli utenti rivolte a varie amministrazioni.

In materia di **riforma della giustizia** sono intervenute invece la *Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice* e la *Loi organique n° 2019-221 du 23 mars 2019 relative au renforcement de l'organisation des juridictions.* Esse prevedono innanzitutto un aumento del 24% del bilancio del Ministero della Giustizia per il periodo 2018-2022. Saranno pertanto creati 6.500 posti di lavoro e 530 milioni di euro saranno dedicati alla digitalizzazione dell'amministrazione in oggetto. Nell'ambito della semplificazione della procedura civile, si prevede tra l'altro: lo sviluppo di metodi di risoluzione amichevole delle controversie (uso obbligatorio della mediazione o della conciliazione per determinate controversie prima di poter ricorrere a un giudice); la messa in atto di una modalità di ricorso unica in materia civile (al posto delle precedenti cinque); la semplificazione e accelerazione del processo di divorzio, abolendo la fase di conciliazione nei casi in cui il divorzio non è pronunciato a seguito di mutuo consenso. Nel settore della giustizia amministrativa si prevede l'ampliamento delle possibilità di ricorso a giudici onorari e il reclutamento di assistenti giuristi. Per quel che riguarda la procedura penale sarà possibile presentare un reclamo *online* e presentare una costituzione di parte civile in formato elettronico. Viene creata inoltre una **procura** nazionale antiterrorista collocata presso il *tribunal de grande instance* di Parigi. Si prevede infine la fusione del tribunale distrettuale e dell'Alta corte (TGI) in un unico tribunale di ampia giurisdizione.

Per quel riguarda le **politiche migratorie** si segnalano invece due leggi. Una legge riguarda **il diritto d'asilo**, in particolare la *loi n° 2018-187 du 20 mars 2018 permettant une*

bonne application du régime d'asile européen. Essa mira a consentire alla Francia di detenere un migrante dopo la decisione di trasferimento in un altro Stato europeo, ma anche dall'inizio della procedura, per determinare lo Stato europeo responsabile per l'esame della sua domanda di asilo. Il testo stabilisce i criteri che possono giustificare la detenzione nelle more della decisione sulla domanda di asilo: un rischio significativo di fuga, la proporzionalità della misura di detenzione e l'impossibilità di applicare gli arresti domiciliari oltre che il rifiuto di sottoporsi al rilievo delle impronte digitali e l'occultamento della rotta di migrazione. Merita inoltre di essere segnalata la **legge per un'immigrazione controllata, un diritto d'asilo effettivo e un'integrazione riuscita** (l*oi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie).*

Essa persegue tre obiettivi: la riduzione del tempo necessario per esaminare la domanda di asilo; rafforzare la lotta contro l'immigrazione irregolare; migliorare l'accoglienza degli stranieri ammessi a rimanere per le loro capacità o i loro talenti. Scopo principale della legge è di ridurre in media di sei mesi i tempi di attesa per la domanda di asilo e di facilitare l'espulsione delle persone respinte alla frontiera. Gli stranieri che arrivano in Francia avranno 90 giorni dal loro arrivo per chiedere asilo, contro i 120 previsti precedentemente. Un ricorso contro una decisione in materia di asilo non consentirà più la sospensione di una misura di espulsione per le persone provenienti da paesi cosiddetti "sicuri". Inoltre, un richiedente asilo respinto non potrà più presentare domanda per un altro soggiorno, salvo in caso di nuove circostanze. Durante il termien di appello concesso alle persone soccombenti che devono lasciare il territorio, sarà possibile ricorrere agli arresti domiciliari. La durata massima della detenzione viene raddoppiata da 45 a 90 giorni. La detenzione amministrativa per la verifica del diritto di soggiorno viene aumentata da 16 a 24 ore. La legge prevede scambi di informazioni tra l'Ufficio francese per l'immigrazione e l'integrazione (Ofii) e i servizi di alloggio d'emergenza, riguardanti i richiedenti asilo e i rifugiati. La legge mira a garantire il diritto al soggiorno dei beneficiari di protezione internazionale e dei loro familiari, estendendo la durata del permesso di soggiorno per i beneficiari di protezione sussidiaria a quattro anni (anziché un anno). Standardizza inoltre le condizioni di rilascio dei permessi di soggiorno per i familiari dei beneficiari di protezione internazionale e estende i benefici del ricongiungimento familiare ai fratelli del minore rifugiato. La legge prevede inoltre una maggiore protezione per le ragazze a rischio di infibulazione e contiene disposizioni di protezione per le vittime di violenza domestica. Il testo estende inoltre il passaporto del talento ai dipendenti di aziende innovative. Sarà facilitata la mobilità di studenti e ricercatori tra il loro paese d'origine e la Francia, ma anche nell'ambito dei programmi di mobilità intraeuropei. La ricerca di lavoro sarà facilitata per coloro che hanno completato i loro studi in Francia e giustificheranno un livello sufficiente di reddito.

In ambito di **sicurezza informatica e di protezione dei dati relativi** *la loi du 20 juin*

2018 relative à la protection des données personnelles adegua la legge del 6 gennaio 1978 relativa ai computer, ai file e alle libertà al quadro giuridico europeo entrato in vigore il 25 maggio 2018. Il testo definisce il contenuto delle funzioni della Commissione nazionale per l'informatica e le libertà (CNIL), in conformità con il Regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR). Per quanto riguarda gli operatori economici, il testo sostituisce invece il sistema di controllo a priori, basato sulla dichiarazione preventiva e sui regimi di autorizzazione, con un sistema di controllo *ex post facto*, basato sulla valutazione da parte del responsabile del trattamento dei rischi connessi alla protezione dei dati. La legge rafforza inoltre i diritti delle persone, prevedendo un diritto all'informazione della persona interessata da dati personali trattati in materia penale e l'esercizio diretto del diritto di accesso, rettifica e cancellazione dei dati. È vietato il trattamento di dati personali relativi a presunte origini razziali o di origine etnica, opinioni politiche, convinzioni religiose o filosofiche o di appartenenza sindacale. È inoltre vietato elaborare dati genetici, dati biometrici allo scopo di identificare in modo univoco una persona fisica, dati sulla salute o dati relativi alla vita sessuale o all'orientamento sessuale di una persona.

In materia di **diritto civile** è intervenuta invece una legge che **riforma il diritto dei contratti e il regime delle obbligazioni** (*loi n° 2018-287 du 20 avril 2018 ratifiant l'ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations*). Essa che reca una nuova definizione del contratto di adesione. La riforma attuata dal legislatore, in particolare, contiene una definizione abbastanza ampia di questo contratto. Rientrano nella definizione cioè tutti i contratti con una serie di clausole non negoziabili, determinate in anticipo da una delle parti. Questa nuova definizione impedisce quindi la riduzione dei contratti di adesione solo ai contratti *"di massa"* offerti dai professionisti a un gran numero di potenziali clienti. Il giudice può però dichiarare nulle solo le clausole non negoziabili determinate da un singolo contraente. Un altro cambiamento notevole contenuto nella riforma è quello relativo alla reticenza dolosa nel corso delle trattative. Questa è definita come una omissione volontaria di un fatto di importanza decisiva per una parte contraente. La riforma stabilisce al riguardo che essa non si verifica per il solo fatto che un fornitore non specifica il valore della sua prestazione prima della conclusione del contratto.

In materia di **diritto penale** si segnala la legge che rafforza la lotta contro la violenza sessuale e di genere (*Loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes*). Essa prevede innanzitutto un'estensione del termine di prescrizione per i reati sessuali commessi contro i minori, da 20 a 30 anni dopo la loro maggiore età, a causa della "amnesia traumatica" spesso causata da questi fatti. Le vittime, i minori al momento dei fatti, avranno quindi ora fino a complessivi (potenziali) 48 anni per sporgere denuncia. La legge prevede inoltre il rafforzamento in generale della protezione dei minori e la repressione delle aggressioni e stupri sessuali da parte di una persona di età

avanzata sui minori di 15 anni. L'età del minore o la sua mancanza di maturità come elemento che mostra coercizione o sorpresa sarà inoltre presa in considerazione dai giudici. Viene inoltre creata una contravvenzione con lo scopo di punire il reato di disprezzo sessista, che è quello di " imporre *a una persona qualsiasi intento o condotta sessuale o sessista che sia offensivo per la sua dignità a causa del suo carattere degradante o umiliante o che stabilisce contro la stessa una situazione scoraggiante, ostile o offensiva*". Questo reato è punibile con l'ammenda di contravvenzioni della 4 ° classe (da 90 a 750) e 5 ° classe (fino a 1500 e 3000) se il disprezzo è commesso con circostanze aggravanti (da una persona che abusa della sua autorità, su un minore di quindici, una persona vulnerabile o in una situazione precaria, da più persone, nel trasporto pubblico, a causa di un orientamento sessuale). L'autore può anche essere obbligato a finanziare la sua partecipazione a uno *stage* nella lotta contro il sessismo e la consapevolezza dell'uguaglianza tra donne e uomini. È stato inoltre creato un nuovo crimine di cattura, registrazione e trasmissione di immagini spudorate, catturate senza la consapevolezza o senza il consenso della persona, punibile con un anno di carcere e una multa di 15.000. Dall'inizio dell'anno scolastico 2018 verranno inoltre creati contratti locali per combattere la violenza per consentire una migliore identificazione delle vittime attraverso il collegamento con professionisti della salute, della giustizia, dell'istruzione e delle forze dell'ordine. Il Ministero degli Interni aprirà allo stesso tempo una piattaforma di *reporting* gestita da funzionari appositamente formati per informare e guidare le vittime di violenza sessista e violenza sessuale. Entro la fine dell'anno verranno inoltre aperti 10 centri di cura psico-traumatici a livello locale e su base sperimentale. Un referente per l'eguaglianza sarà nominato in ogni scuola per sensibilizzare e sostenere gli studenti. Saranno organizzate sessioni educative sulla vita emotiva e sessuale in tutto il paese, e il *kit* dei genitori includerà, tra le altre cose, strumenti per combattere l'esposizione precoce alla pornografia e le molestie sui social network. Verrà infine lanciata una campagna di comunicazione per incentivare i testimoni a collaborare

Sono state inoltre approvate due **leggi in materia *di fake news***, in particolare la *loi relative à la manipulation de l'information et la loi organique du 22 décembre 2018 relative à la manipulation de l'information* (legge ordinaria n.1202 e legge organica n.1201 relative alla *manipolazione dell'informazione*). Le leggi mirano a combattere la manipolazione delle informazioni nell'era digitale e ad arginare la diffusione di notizie false durante i periodi delle campagne elettorali. Esse creano innanzitutto un nuovo strumento finalizzato a far cessare la diffusione di false informazioni durante i tre mesi precedenti le elezioni nazionali. (incluse quelle per il Parlamento europeo). In particolare, quando viene adito, il giudice competente deve valutare, entro 48 ore, in primo grado o in appello, se una falsa informazione è stata diffusa in modo intenzionale, artificiale o automatizzato e massivo attraverso un servizio di comunicazione pubblico *online* e se è idonea alterare il re-

golare svolgimento delle elezioni. La richiesta può essere avanzata dal pubblico ministero, da un candidato, da un partito o un raggruppamento politico o da qualsiasi persona che abbia un interesse ad agire. Il giudice in caso di accoglimento della richiesta può adottare tutte le misure proporzionate e necessarie a fare cessare tale diffusione. Nella sua decisione del 20 dicembre 2018 il *Conseil constitutionnel* ha peraltro precisato che il giudice può fare cessare la diffusione della notizia solo nel caso in cui il carattere inesatto o fuorviante della notizia sia manifesto e solo nel caso in cui è altrettanto manifesto il rischio dell'alterazione della regolarità del risultato elettorale. Viene inoltre consentito al *Conseil supérieur de l'audiovisuel* (Consiglio superiore dei mezzi audiovisivi) di prendere provvedimenti contro i media "controllati da uno Stato straniero o posti sotto l'influenza di questo Stato" se questi diffondono, "deliberatamente false informazioni che possono alterare la genuinità del voto ". In particolare, il Consiglio può ordinare la sospensione della trasmissione per via elettronica di tale contenuti fino alla conclusione del procedimento elettorale, all'esito di una procedura che prevede la notifica ai media delle contestazioni e la possibilità per gli stessi di formulare delle osservazioni nel termine di 48 ore. La decisione deve in ogni caso essere motivata e notificata ai soggetti interessati, inclusi gli operatori e i distributori dei contenuti sospesi.

In materia di **utilizzo di telecamere da parte dell'autorità di pubblica sicurezza** è intervenuta la *loi du 3 août 2018 relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique*, al quale estende l'uso delle telecamere (come parte di un intervento operativo) ai vigili del fuoco professionisti o volontari vigili del fuoco e guardie carcerarie su una base di prova per un periodo di tre anni. L'uso delle singole telecamere da parte della polizia municipale è stato già sperimentato da giugno 2016 a giugno 2018 in 300 comuni. Il testo proroga quindi e estende tale possibilità. Le registrazioni audiovisive verranno cancellate dopo sei mesi, tranne se utilizzate in procedimenti giudiziari, amministrativi o disciplinari.

La loi *du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les rodéos motorisés* rafforza invece le sanzioni contro i **rodei motorizzati**. Essa prevede una pena di un anno di detenzione e 15.000 euro in multe, fino a 75.000 euro di multa e cinque anni di carcere se il colpevole ha consumato alcol o narcotici. Il testo crea anche il reato di incitamento al rodeo e prevede la confisca obbligatoria dei veicoli utilizzati per commettere reati e la sospensione della patente di guida per un massimo di tre anni.

Infine, sempre in materia **ordine pubblico** è intervenuta la legge volta a **garantire il mantenimento dell'ordine pubblico nel corso delle manifestazioni** (*Loi n° 2019-290 du 10 avril 2019 visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations).* La legge fornisce strumenti legali alle autorità per "mettere fuori dalla condizione di nuocere i teppisti e gli aggressori della polizia" durante le manifestazioni. Durante un evento dichiarato o non segnalato, quando sussiste il rischio di disturbare l'ordine pub-

blico, la polizia può controllare gli effetti personali dei passanti (ispezione visiva, apertura e ricerca dei bagagli e ispezione corporale di sicurezza), nonché veicoli in movimento o in stazionamento, all'interno di un perimetro definito durante le sei ore prima dell'inizio dell'evento e fino alla dispersione. Queste operazioni vengono eseguite sotto la supervisione di un magistrato. Alle persone che si rifiutano di sottostare ai controlli in questione o che detengono, senza motivo legittimo, oggetti che possono costituire un'arma può essere interdetto l'accesso al perimetro in questione. Il fatto che una persona, nelle immediate vicinanze di una manifestazione sulla strada pubblica, nasconda volontariamente, totalmente o parzialmente, il suo volto per non essere identificato è considerato un reato punibile con la reclusione di un anno e 15.000 euro di multa. Inoltre, durante una dimostrazione il fatto di detenere o utilizzare, senza motivo legittimo, fuochi d'artificio o qualsiasi arma può essere considerato un reato punibile con tre anni di reclusione e 45.000 euro di multa.

Nell'area **economico-finanziaria**, è stata emanata una serie di provvedimenti in relazione a vari ambiti di intervento.

In materia di **sviluppo delle imprese** è stata innanzitutto approvata la *loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises* relativa alla **crescita e alla trasformazione delle imprese** (cosiddetta *loi PACTE*). La legge si pone due obiettivi: far crescere le imprese in modo che creino più posti di lavoro e ridefinire il ruolo delle imprese nella società. La prima parte del testo contiene, in particolare, una serie di misure per alleviare i vincoli amministrativi che gravano sulle PMI (piccole e medie imprese). Si prevede in particolare l'istituzione di un'unica piattaforma in sostituzione dei sette diversi sportelli amministrativi ad oggi esistenti, al fine di semplificare le formalità per la creazione di un'impresa a partire dal 1 ° gennaio 2021. A tal fine viene peraltro stabilito che gli imprenditori possano ancora presentare il loro fascicolo direttamente presso gli sportelli esistenti fino al 31 dicembre 2022. Viene inoltre prevista l'istituzione di un registro dematerializzato generale contenente le informazioni delle singole imprese. Gli artigiani, inoltre, d'ora in avanti non dovranno più seguire un corso di formazione prima dell'inizio dell'esercizio della propria attività. Quanto invece agli obblighi connessi al superamento di determinate soglie di personale, si prevede in generale una riduzione e una semplificazione degli obblighi connessi a tali soglie. Più in particolare, la **soglia di 20 dipendenti** viene soppressa ad eccezione dell'obbligo di assumere lavoratori disabili. Le modalità di calcolo del numero del personale sono inoltre armonizzate con quelle previste dalle norme relative del codice della previdenza sociale. Gli obblighi scattano inoltre solo quando la soglia viene superata per cinque anni civili consecutivi. Si prevede inoltre la creazione di uno sportello unico, nelle regioni, per aiutare le PMI a trovare sbocchi internazionali; la riduzione del periodo di saldi da sei a quattro settimane; l'armonizzazione delle soglie di certificazione legale per i bilanci con il livello di soglie europee e

la riduzione della durata e dei costi della procedura fallimentare e delle procedure per la cancellazione dei documenti amministrativi dopo due anni di inattività. La seconda parte della legge riguarda invece il finanziamento delle imprese. La legge, in particolare, rafforza gli strumenti che facilitano la cessione delle imprese. In tale ambito la conferma dei dipendenti dell'impresa ceduta è facilitata dall'eliminazione della soglia minima dei dipendenti totali dell'azienda ceduta per beneficiare del credito d'imposta. La cessione è inoltre incoraggiata dagli incentivi riconosciuti al venditore per le società con meno di 50 dipendenti e con un fatturato inferiore a 10 milioni di euro. Il testo prevede inoltre la portabilità di tutti i prodotti di risparmio previdenziale. Pertanto, i risparmi accumulati sono trasferibili da un prodotto all'altro, al fine di facilitare la mobilità di tutti i prodotti. L'accesso alla proprietà industriale per le PMI è inoltre facilitato dall'istituzione di una procedura di reclamo dinanzi all'Istituto nazionale per la proprietà industriale (INPI) e dalla creazione di una domanda di brevetto provvisoria di durata limitata a dodici mesi. Una parte della legge è dedicata alla privatizzazione delle società pubbliche *Aéroports de Paris e La Française des jeux.* Il testo abroga anche l'articolo L111-68 del codice energetico secondo il quale il capitale di *GDF-Suez (ENGIE, ex Gaz de France*) è per più di un terzo di proprietà dello Stato. L'ultima parte della legge tende infine a rafforzare il ruolo sociale e ambientale dell'azienda. In particolare, vengono eliminati gli obblighi contributivi degli imprenditori negli accordi di compartecipazione agli utili per le società con meno di 250 dipendenti. Il ruolo centrale delle imprese nella società viene inoltre ribadito attraverso una modifica al codice civile e al codice commerciale che incoraggia le aziende a tenere conto delle questioni sociali e ambientali nell'esercizio della loro attività.

Merita inoltre di essere segnalata la legge che intende **rafforzare la lotta contro le frodi fiscali, sociali e doganali** (*Loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude*)**.** Il testo di legge prevede innanzitutto la creazione per decreto di una "polizia fiscale" incardinata presso il Ministero dell'economia e finanze, che avrà una cinquantina di agenti e sarà sotto l'autorità di un magistrato. Può essere consultata dall'Ufficio nazionale delle finanze per l'esame dei fascicoli che richiedono competenze in materia fiscale. Il testo rafforza inoltre i mezzi di individuazione e caratterizzazione delle frodi attraverso l'armonizzazione degli strumenti disponibili per le amministrazioni e la condivisione dei dati tra le stesse. Sono inoltre rafforzati i mezzi a disposizione degli agenti doganali per combattere il cosiddetto software "permissivo" (progettato per consentire e nascondere le frodi). Al fine di rafforzare i mezzi per sanzionare le frodi, si prevede inoltre: l'irrogazione di sanzioni penali e amministrative in caso di gravi evasioni fiscali; l'introduzione di sanzioni amministrative per gli intermediari che sviluppano accordi fraudolenti per evitare le tasse; la revisione del metodo di calcolo delle sanzioni penali per l'evasione fiscale; l'ampliamento dell'elenco francese degli Stati e giurisdizioni non cooperative ("paradisi fiscali"), integrando l'elenco adottato dall'Unione Europea

nel dicembre 2017. Viene inoltre inasprita la sanzione per fabbricazione, detenzione, vendita e trasporto illegale di tabacco, che può arrivare fino a 5000 euro.

Il provvedimento prevede infine la raccolta e la trasmissione del numero di partita IVA dei venditori stabiliti in paesi terzi e operanti tramite piattaforme online.

In materia di **diritto delle società** è intervenuta inoltre la legge **in materia di semplificazione, chiarificazione e attualizzazione del diritto di società** (*Loi n° 2019-744 du 19 juillet 2019 de simplification, de clarification et d'actualisation du droit des sociétés*). La legge contiene quattro capitoli, dedicati rispettivamente all'azienda, alle società civili e commerciali, ai revisori dei conti e a disposizioni varie (possibilità ad esempio di designare una "terza parte" negli accordi che fanno riferimento alla stima del prezzo di vendita). In particolare, per quel che riguarda la cessione d'azienda viene prevista la soppressione delle note legali obbligatorie sull'atto di cessione d'azienda e viene abolito l'obbligo di sfruttamento per due anni prima che l'azienda venga data in gestione. Per quel che riguarda le società civili e commerciali viene operato un chiarimento in merito alla ripartizione dei diritti di voto e della partecipazione alle decisioni collettive tra nudo proprietario e usufruttuario per quel che riguarda le azioni di una SAS (società accomandita semplice) e viene creata una procedura che consente ai soci di estendere sotto la supervisione di un giudice la durata della società dopo la scadenza del termine e quindi di convalidare gli atti compiuti tra questo termine e la decisione di estensione. Per le società semplici, più in particolare, viene prevista una semplificazione delle condizioni per la sostituzione di un amministratore di una società semplice in caso di assenza per qualsiasi motivo. Viene creato inoltre un regime semplificato per le fusioni e per la dematerializzazione delle formalità pubblicitarie dei trasferimenti di azioni di società. Per le società commerciali è prevista la possibilità di sostituire gli amministratori di società per azioni in amministrazione controllata e di società a responsabilità limitata in amministrazione controllata secondo una procedura semplificata e la creazione di una sanzione di nullità relativa delle decisioni ordinarie e straordinarie azionabile da parte dei soci a responsabilità limitata in caso di violazione delle regole della maggioranza o del quorum applicabili a tali decisioni. Per le società per azioni si prevede più in particolare: la possibilità per una società per azioni che ha il controllo esclusivo di un'altra società di garantire più facilmente i propri impegni nei confronti di terzi attraverso la concessione di una garanzia senza limiti di importo; la facoltà di autorizzare nello statuto il consiglio di amministrazione o il consiglio di vigilanza a prendere determinate decisioni attraverso una consultazione per iscritto; che la maggioranza richiesta per l'adozione delle decisioni delle assemblee sarà determinata in base ai soli voti espressi dagli azionisti presenti o rappresentati e le astensioni saranno escluse dal conteggio e non saranno più conteggiate come voti negativi, come saranno esclusi dal conteggio i voti in bianco o non validi. È prevista inoltre la possibilità per il consiglio di amministrazione di delegare il compito

di fornire una risposta a un'interrogazione scritta posta da un azionista a uno dei suoi membri, mentre viene soppresso l'obbligo per le società per azioni di convocare un'assemblea generale degli azionisti ogni tre anni al fine di decidere un aumento di capitale riservato ai dipendenti. Si interviene inoltre, tra gli altri, anche in materia di concessione di *stock options*, condizioni di riacquisto da parte di una società non quotata delle proprie azioni e di riacquisto da parte di una società quotata delle sue azioni al fine di assegnarle a dipendenti o dirigenti e si semplificano le procedure per l'aggiornamento delle clausole statutarie in caso di aumento di capitale derivante dal pagamento di dividendi in azioni. La legge semplifica inoltre le procedure in materia di costituzione di società in accomandita semplice e in materia di fusioni e contiene una serie di disposizioni materia di revisori dei conti, che chiarificano i compiti dei revisori e intervengono anche in materia di segreto professionale al quale sono tenuti i revisori stessi.

In **materia fiscale** è poi intervenuta la *Loi n° 2019-759 du 24 juillet 2019 portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés*. Essa introduce un'imposta che attinge dal fatturato delle società che traggono una parte significativa dei loro ricavi attraverso un determinato uso di Internet.

Sono tassate, in particolare, fino al 3%, le entrate derivanti dai servizi di *targeting* pubblicitario, che si basano sui dati raccolti dagli utenti di Internet, in particolare tramite motori di ricerca e social network, e servizi di collegamento tra utenti di Internet. Tali servizi saranno tassati in proporzione alla parte dell'attività degli utenti di Internet svolta in Francia. Il commercio *online* e la fornitura di servizi digitali non sono interessati. Anche i servizi di comunicazione, i servizi di pagamento e i servizi finanziari regolamentati sono esentati. Saranno interessati inoltre solo i servizi con un vasto pubblico e che generano entrate significative. Sono quindi previste due soglie di applicazione: 750 milioni di euro di servizi digitali imponibili a livello globale e 25 milioni di euro di servizi digitali imponibili a livello francese. La legge prevede inoltre, per gli esercizi aperti dal 1 ° gennaio al 31 dicembre 2019, che l'aliquota normale dell'imposta sulla società che raggiunge un fatturato superiore o uguale a 250 milioni di euro sarà del 33,33%.

Per quel riguarda invece il **diritto d'autore** si segnala la legge che riconosce **diritti economici alle agenzie di stampa e agli editori** (*Loi n° 2019-775 du 24 juillet 2019 tendant à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse)*. La legge mira a proteggere le agenzie e gli editori di stampa e in particolare i contenuti delle loro pubblicazioni, che vengono riprodotti e diffusi dai motori di ricerca. Per questo motivo la legge prevede che gli stessi possano far valere il diritto d'autore su tali pubblicazioni sotto forma di pagamento di una *royalty*.

Sempre in tema di **editoria** è intevenuta inoltre la legge relative alla modernizzazione della distribuzione della stampa **(***Loi n° 2019-1063 du 18 octobre 2019 relative à la modernisation de la distribution de la presse*). Essa ha l'obiettivo di adattare la legge del 2 aprile

1947, nota come legge "Bichet", alle nuove sfide del settore della distribuzione della stampa. Il testo ribadisce i principi fondamentali della legge "Bichet" del 1947: libertà di distribuzione e neutralità della distribuzione. Prevede che lo status di cooperativa rimanga obbligatorio, ma che le società che distribuiscono la stampa non devono essere più in una situazione tale per la quale il loro capitale deve essere principalmente detenuto da editori cooperativi. Il mercato sarà inoltre aperto ai nuovi operatori entro il 1 ° gennaio 2023 al più tardi. La legge rafforza anche la regolamentazione del settore, che è affidata all'autorità di regolamentazione per le comunicazioni e le poste elettroniche (ARCEP). Rinominata Autorità Regolatoria per le Comunicazioni Elettroniche, Poste e Distribuzione Stampa, succede ai due attuali organi: il Consiglio Superiore per la Messaggistica Stampa (CSMP) e l'Autorità Regolatoria per la Distribuzione Stampa (ARDP). Il nuovo ARCEP è responsabile dell'approvazione delle società di distribuzione della stampa e delle sanzioni per gli operatori del settore che non rispettano le regole. L'autorizzazione di una società di distribuzione della stampa è soggetta alle specifiche stabilite da un decreto adottato sulla base di una proposta ARCEP, stabilita dopo aver consultato le organizzazioni professionali che rappresentano le società di stampa. Queste specifiche definiscono i criteri per soddisfare i principi di indipendenza e pluralismo della stampa, continuità territoriale della distribuzione, in condizioni trasparenti, efficienti e non discriminatorie. Stabiliscono inoltre gli obblighi specifici da rispettare per la distribuzione dei quotidiani. La legge offre inoltre agli edicolanti un maggiore controllo sui tipi di pubblicazioni che ricevono al fine di limitare le scorte invendute. Solo la stampa di notizie politiche e generali mantiene un diritto assoluto di accesso alla rete di distribuzione. Per le altre categorie di stampa, le edicole hanno più libertà di scegliere i titoli che vendono, per adattarsi meglio alla loro clientela locale. I principi fondamentali della legge del 2 aprile 1947 sono estesi ai chioschi e agli aggregatori digitali. Inoltre, è obbligatorio che la Commissione della rete di distribuzione della stampa, prima di qualsiasi decisione relativa alla creazione di un nuovo punto vendita di stampa, riceva parere conforme del sindaco del comune interessato. Infine, va notato che una persona fisica o giuridica stabilita al di fuori di uno Stato parte dell'accordo SEE non può detenere più del 20% dei diritti di voto di una società di distribuzione della stampa.

In materie di **aziende pubbliche locali** è inoltre intervenuta la legge che ha modificato il **regime applicabile alla partecipazione azionaria delle società pubbliche locali** (SPL) (*Loi n° 2019-463 du 17 mai 2019 tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales*). D'ora in poi, una comunità locale o un gruppo di comunità locale potrà quindi essere azionista di una SPL, pur avendo competenze che non attraversano tutti i domini che rientrano nel suo oggetto. La questione della partecipazione azionaria in una SPL è stata oggetto di intenso dibattito a seguito di una decisione del Conseil d'Etat del 14 novembre 2018. Il *Conseil d'Etat*, decidendo in merito all'interpretazione delle disposizioni

dell'articolo L. 1531-1 del Codice generale delle amministrazioni locali (CGCT), applicabile alle società pubbliche locali (SPL), aveva stabilito che" la partecipazione di un'autorità locale o di un gruppo di autorità locali in una società pubblica locale, che gli conferisce un seggio nel consiglio di amministrazione o nel consiglio di vigilanza e ha necessariamente l'effetto di autorizzarlo a partecipare al voto delle decisioni prese da tali organi, è esclusa quando tale autorità locale o gruppo di autorità locali non esercita tutte le competenze ricomprese nell''oggetto sociale della società ". In altre parole, il Consiglio di Stato aveva imposto che tutte le competenze di una SPL dovevano essere detenute dalle comunità e dai gruppi di comunità azionisti. Questa giurisprudenza era stata fortemente criticata in quanto di ostacolo allo sviluppo delle imprese pubbliche locali e con ripercussioni anche sulle società locali a economia mista. La legge del 17 maggio 2019 mette in discussione questa controversa giurisprudenza amministrativa e stabilisce il nuovo quadro giuridico per gli azionisti SPL. In primo luogo , l' articolo 1 della legge ribalta la giurisprudenza del Consiglio di Stato e modifica l'articolo L. 1531-1 della CGCT applicabile alle SPL, che ora specifica che è sufficiente che alla realizzazione allo scopo della SPL contribuisca almeno una competenza di ciascuno degli azionisti. In secondo luogo, l' articolo 2 della legge prevede l'applicazione della giurisprudenza del Conseil d'État alle società locali a economia mista, imponendo, però, a ciascuno degli azionisti di essere competente per almeno una delle attività coperte. In terzo luogo, l' articolo 3 del 17 maggio 2019 integra anche l'articolo L. 327-1 del codice di pianificazione urbana applicabile alle società di sviluppo pubblico locale (SPLA), in termini identici. Infine, l' articolo 4 prevede che, fatte salve le decisioni giudiziarie aventi forza di giudizio, le disposizioni di legge si applicano a SPL e SPLA costituite prima della sua data di pubblicazione.

In materia di **segreto aziendale** è intervenuta la legge **sulla protezione del segreto d'affari (***Loi n° 2018-670 du 30 juillet 2018 relative à la protection du secret des affaires)*. La legge rende illegale ottenere, utilizzare o divulgare informazioni che soddisfino questi tre criteri: non sono note o facilmente accessibili a persone esterne all'azienda; hanno un valore commerciale perché sono segrete; sono state soggette a misure di protezione "ragionevoli" da parte dell'azienda. Se queste condizioni sono soddisfatte, la società può intraprendere azioni legali per impedire o interrompere la violazione dei suoi segreti commerciali. L'azienda può anche chiedere alla persona che ritiene colpevole un risarcimento del danno proporzionale alla perdita e i danni morali che il caso ha provocato. La legge prevede peraltro una serie di eccezioni per i giornalisti, per gli informatori e per i dipendenti.

Infine merita di essere segnalata la *Loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales,* che attua **tre misure di emergenza economica e sociale** presentate dal Presidente della Repubblica il 10 dicembre 2018 in risposta **alla crisi dei "giubbotti gialli"**. La prima misura prevede che le aziende possono pagare, per impiegati retribuiti fino a 3.600 euro al mese (3 SMIC), un premio eccezionale di potere

d'acquisto che sarà esentato, fino a 1.000 euro, di tutti i contributi sociali e le tasse reddito. Il premio deve essere pagato prima del 31 marzo 2019. È previsto inoltre che l'esenzione dai contributi straordinari sia anticipata al 1 ° gennaio 2019. Essa è inoltre integrata da un'esenzione dall'imposta sul reddito entro un limite annuale di 5.000 euro. Infine, la terza misura prevede che il tasso di contributo sociale generalizzato (CSG) sui redditi da sostituzione è ripristinato al 6,6% (tasso di detrazione in vigore prima del 1 ° gennaio 2018) per i pensionati le cui entrate fiscali di riferimento sono inferiori a 22.580 euro (34 636 euro per una coppia).

Numerosi sono stati inoltre i provvedimenti che hanno riguardato le **politiche sociali.**

Si segnala in particolare la legge per **il riequilibrio delle relazioni commerciali nel settore agricolo e alimentare e per un'alimentazione sana, durevole e accessibile a tutti (***Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous).* Essa consente in particolare al **Governo** di effettuare due anni di sperimentazione nei seguenti termini nel settore agricolo e alimentare: la soglia per la rivendita in perdita sarà aumentata del 10%. Pertanto, i supermercati dovranno vendere almeno un prodotto alimentare al prezzo al quale è stato acquistato, più il 10% per coprire i costi di logistica e trasporto; le promozioni saranno invece inquadrate e limitate a un terzo del prezzo di riferimento di un prodotto e al 25% del suo volume. La legge prevede inoltre un quadro per i negoziati tariffari annuali tra i distributori e i loro fornitori: Nei contratti, i prezzi dovranno tenere quindi conto dei costi di produzione. La legge prevede anche la possibilità di riaprire i negoziati in caso di variazioni dei costi di produzione. La legge fissa inoltre un obiettivo del 50% di prodotti di qualità o locali (incluso il 20% di bio) nella fornitura di "ristorazione istituzionale" a partire dal 1 ° gennaio 2022. Si estende agli stabilimenti di ristorazione e alle industrie agroalimentari l'obbligo di donazioni di eccedenze alimentari. Al più tardi, il 1 ° gennaio 2020, infine l'uso di bottiglie d'acqua in plastica sarà vietato nelle mense scolastiche.

La *loi du 13 février 2018 créant un dispositif de don de jours de repos non pris au bénéfice des proches aidants de personnes en perte d'autonomie ou présentant un handicap*, crea invece un **dispositivo volto ad estendere ai caregivers (familiari) che si occupano di una persona con una perdita di autonomia** di una particolare gravità o in situazione di handicap, la possibilità di essere destinatari di una **donazione di giorni di riposo,** da parte di terzi, analogamente a quanto già previsto per i genitori di un bambino gravemente malato dalla *loi du 9 mai 2014 permettant le don de jours de repos à un parent d'un enfant gravement malade*, detta *loi Mathys*.

In ambito **scolastico e di formazione universitaria** vanno ricordati tre provvedimenti.

La loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants prevede **una nuova procedura per l'accesso all'istruzione universitaria.**Il primo ciclo ri-

mane, in generale, aperto a tutti i possessori *di baccalaureat*, ma nel caso in cui il numero di domande ecceda quello dei posti disponibili, saranno delle commissioni all'interno delle singole università a valutare le singole domande al fine di formare una graduatoria di accesso. La legge prevede inoltre la creazione di percorsi di formazione personalizzati e alternativi per i candidati che non hanno il livello necessario a proseguire gli studi in un determinato corso universitario. Questi sono i cosiddetti *Parcoursup* , che saranno di due tipi: quelli che forniscono un consolidamento dei risultati senza impatto sulla lunghezza del periodo di studio e quelli che richiedono al contrario un allungamento dello stesso, attraverso ad esempio una licenza (*licence*) di quattro anni. In ultima istanza sarà peraltro il Presidente dell'Università a pronunciarsi sul progetto di formazione del candidato, in relazione alla formazione già svolta e alle caratteristiche della stessa. In accordo con il rettore, il Presidente può comunque ammettere, in deroga, lo studente in possesso del *baccalaureat* alla frequenza di un corso universitario, sottoponendolo però al rispetto di determinate condizioni. Per motivi specifici (salute o meriti sportivi) il rettore può inoltre riconsiderare le candidature respinte in prima istanza e sono comunque previste delle quote riservate per gli studenti che hanno fruito di borse di studio durante gli studi liceali. Viene inoltre creato un nuovo contributo per "promuovere l'accoglienza e l'accompagnamento sociale, sanitario, culturale e sportivo degli studenti". Il suo ammontare è fissato annualmente a 90 ad eccezione di alcune categorie che sono esentate: gli studenti che beneficiano dello status di rifugiato o richiedente asilo. Gli studenti potranno infine beneficiare di un anno sabbatico a livello universitario per sviluppare un progetto personale o professionale.

La *loi du 3 août 2018 relative à l'encadrement de l'utilisation du téléphone portable dans les établissements d'enseignement scolaire* proibisce invece **l'uso di un telefono cellulare o di altre apparecchiature connesse** (tablet, orologi collegati, ecc.) da parte di un alunno in scuole materne, scuole elementari e università durante attività legate all'insegnamento nel campo dell'istruzione e all'interno della scuola (tranne che per scopi educativi). Le scuole superiori possono porre delle loro regole interne per il divieto di utilizzo dei telefoni cellulari da parte degli alunni. Gli studenti con disabilità o condizioni di salute disabilitanti saranno autorizzati a utilizzare l'attrezzatura relativa se il loro stato di salute lo richiede.

Infine una vera e propria **riforma scolastica** è stata attuata dalla *loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance.* La legge abbassa innanzitutto l'età dell'istruzione obbligatoria da sei a tre anni. A tal fine la frequenza degli studenti durante tutte le ore di insegnamento settimanali deve essere effettiva dall'inizio dell'anno scolastico 2019. L'istruzione è obbligatoria dai 3 ai 16 anni e la formazione è obbligatoria per tutti i giovani fino a 18 anni. Questo obbligo di formazione può essere rispettato in diverse forme (scolarizzazione, apprendistato, corso di formazione, servizio civile, ecc.). L'istruzione obbli-

gatoria può essere peraltro fornita anche in famiglia dai genitori o da qualsiasi persona di loro scelta, previa dichiarazione delle persone responsabili del minore al sindaco e all'autorità statale competente all'istruzione. Un controllo annuale è organizzato dai servizi accademici per vigilare sulle modalità di svolgimento dell'istruzione in famiglia. A seguito dell'abbassamento dell'età scolastica obbligatoria i comuni devono partecipare alle spese di funzionamento delle scuole materne private sotto contratto con lo Stato. La legge mira a garantire alla fine dell'istruzione primaria la padronanza delle conoscenze fondamentali a tutti gli studenti: leggere, scrivere, contare e rispettare gli altri. Le autorità locali possono inoltre creare istituti di istruzione internazionale pubblici locali, mentre le scuole pubbliche o private possono svolgere progetti sperimentali educativi, limitati nel tempo, che possono riguardare l'organizzazione della classe o della scuola, l'uso di strumenti digitali o persino la distribuzione delle ore di insegnamento durante l'anno scolastico. La formazione degli insegnanti viene inoltre rivista. Essa riguarderà principalmente la conoscenza disciplinare fondamentale e la conoscenza dei valori della Repubblica. Si dovrà basare inoltre su un lavoro di ricerca inspirato ai "metodi di insegnamento più efficaci". Il Consiglio nazionale per la valutazione del sistema scolastico è sostituito da un Consiglio di valutazione della scuola, la cui missione è in particolare quella di definire il quadro metodologico e gli strumenti per la valutazione regolare dei singoli istituti condotta dal Ministero della cultura e dell'educazione. Questo quadro nazionale comune per la valutazione dell'intero sistema educativo mira all'adeguamento del sistema rispetto alle raccomandazioni formulate dall'Unione Europea, dall'OCSE e dall'Unesco. Il testo prevede inoltre che agli assistenti educativi e ai supervisori possano essere assegnati compiti di insegnamento se si stanno preparando per concorsi di insegnamento. Il testo specifica inoltre che la relazione tra l'alunno e l'insegnante è una relazione di autorità, rafforzata da "l'impegno e l'esempio del personale dell'educazione nazionale", che deve essere rispettato dagli alunni. La legge riconosce altresì il diritto all'istruzione senza molestie; sottolinea quindi la gravità di questa forma di violenza nelle scuole. Rafforza la necessità di azioni di sensibilizzazione e vigilanza da parte della comunità educativa. Una prima visita medica è obbligatoria per i bambini tra i tre e i quattro anni al fine di verificare gli eventuali problemi di salute. L'insegnamento nelle scuole materne e elementari è inoltre gratuito. L'esposizione della bandiera della Repubblica è obbligatoria nelle aule degli istituti di primo e secondo grado pubblici o privati sotto contratto allo stesso modo dell'emblema nazionale della Repubblica francese, del tricolore, della bandiera europea e del testo dell'inno nazionale. Gli AESH (insegnanti che accompagnano gli studenti con disabilità) sono assunti con contratti a tempo determinato di almeno 3 anni, con una formazione iniziale di 60 ore prima. Un incontro tra AESH, insegnanti e genitori è organizzato prima dell'esercizio delle loro funzioni. Vengono infine ridefinite l'educazione ambientale e lo sviluppo sostenibile attraverso un arricchimento dei programmi di insegnamento,

una mobilitazione rafforzata dei gruppi di insegnanti delle scuole e degli istituti, al fine anche di accompagnare gli alunni nel loro impegno e nei loro progetti.

In materia di **occupazione e lavoro** merita di essere segnalata la legge per la libertà di scelta del proprio futuro professionale (*Loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel*) , che ha lo scopo di riformare il sistema di iniziale (apprendistato) e la formazione professionale continua, nonché il funzionamento dell'assicurazione contro la disoccupazione. La legge riforma innanzitutto il **conto della formazione personale (CPF)** che verrà alimentato non in ore, ma in euro. Il conto sarà accreditato con 500 euro all'anno per i dipendenti a tempo pieno, 800 per i lavoratori non qualificati. Verrà creata un'applicazione digitale per conoscere in tempo reale i propri diritti individuali acquisiti nell'ambito dell'*account personale* di formazione e per scegliere una formazione. Sarà creato inoltre un *account* di coinvolgimento dei cittadini allo scopo di identificare e promuovere le attività coinvolte in un impegno civico e quindi acquisire diritti di formazione. Questo account sarà anche esso registrato in euro. I moduli di aggiornamento delle competenze di base e le competenze digitali saranno offerti ai richiedenti lavoro che lo desiderano. E, dal primo mese, saranno identificati i bisogni e le aspirazioni delle persone in cerca di lavoro per proporre un corso di formazione adeguato. Per garantire la qualità della formazione professionale, le organizzazioni di formazione, i fornitori di valutazione delle competenze o il supporto alla valorizzazione dell'esperienza acquisita, dal 1 ° gennaio 2021, saranno certificate da un certificatore professionista e indipendente se vogliono accedere a finanziamenti pubblici o condivisi. Una nuova istituzione pubblica, *France Skill*, sarà responsabile della regolamentazione dello sviluppo professionale continuo e dell'apprendistato. Svolgerà missioni di perequazione finanziaria, contribuirà al monitoraggio e alla valutazione della qualità delle azioni di formazione fornite, all'osservazione dei costi e dei livelli di sostegno alla formazione in relazione a fondi pubblici o condivisi. Stabilirà e aggiornerà l'elenco nazionale delle certificazioni professionali. Un nuovo contributo unico alla formazione professionale e all'apprendistato sostituirà l'attuale imposta di apprendistato, nonché il contributo relativo alla formazione professionale continua a partire dal 1 ° gennaio 2019. Gli operatori autorizzati di joint-venture (OPCA) diventano "operatori di abilità". Non raccolgono più le spese di formazione (è l'Urssaf che sarà responsabile di questa raccolta). Il limite di età per l'apprendistato aumenterà da 26 a 29 anni. Gli over 26 verranno pagati almeno a livello *Smic* e la retribuzione degli apprendisti da 16 a 20 anni aumenterà di 30 euro netti. Il **tempo** massimo di **lavoro degli** apprendisti minorenni sarà aumentato da 35 a 40 ore settimanali e da 8 a 10 ore al giorno a seconda delle attività. I giovani di età superiore ai 18 anni che seguono la formazione in apprendistato riceveranno una sovvenzione pubblica di 500 euro per preparare l'esame per la patente di guida. Tutti gli apprendisti i cui contratti sono interrotti nel corso dell'anno avranno il diritto di prolungare la loro forma-

zione all'interno del Centro di formazione per apprendisti per 6 mesi. La legge prevede un'estensione dei **diritti** di **disoccupazione**, a condizione che si tratti di: dipendenti dimissionari che beneficeranno di diritti di disoccupazione se si sono dimessi con un progetto, convalidato da un comitato misto, e se hanno lavorato per cinque anni; dipendenti autonomi che riceveranno una somma forfettaria di 800 euro al mese per sei mesi in caso di liquidazione di una società ad esempio. Il testo introduce la sperimentazione di un diario di bordo per un periodo di diciotto mesi dal 1 ° giugno 2019 nelle regioni che saranno designate con decreto. In queste regioni, le persone in cerca di lavoro dovranno compilare lo stato mensile della loro ricerca di lavoro. I criteri per valutare la "ragionevole offerta di lavoro", che un disoccupato può rifiutare una sola volta, saranno definiti in consultazione tra il candidato in cerca di lavoro e il suo consulente.

In materia di **trasporto** è intervenuta invece la *Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire,* la quale prevede un'apertura progressiva e protettiva alla concorrenza nel traffico ferroviario. Il calendario di apertura al privato riguarderà: **i TGV**: da dicembre 2020, **i Treni regionali (TER)** (l'apertura sarà lasciata alla discrezionalità di ciascuna regione), **Ile-de-France** : tra il 2023 e il 2033 per le *linee Transilien* esistenti; tra il 2033 e il 2039 per la RER C, D ed E; nel 2039 per RER A e B. Sono peraltro previsti in caso di privatizzazione garanzie di alto livello per i dipendenti, continuità dei servizi. In particolare, le imprese ferroviarie dovranno informare le comunità interessate di eventuali piani di modifica dell'offerta di trasporto. Il principio delle tariffe sociali nazionali (famiglie numerose, disabili, ecc.) è esteso a tutti gli operatori, che riceveranno in cambio di un contributo da parte dello Stato. Le regioni saranno inoltre consultate quando si predisporranno le tariffe.

Nell'ambito del **diritto di famiglia** si inserisce inoltre un provvedimento di particolare impronte e cioè la legge **volta a contrastare le violenze in ambito familiare**. (*Loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille*). Essa mira a far regredire le violenze contro le donne e in particolare i femminicidi. La legge fissa a un massimo di sei giorni il termine di emissione di un ordine di protezione da parte del giudice competente sulle cause familiari. Creato con la legge del 9 luglio 2010 sulla violenza contro le donne, alle violenze in seno alle coppie e alle loro conseguenze sui bambini, l'ordine di protezione consente al giudice di accertare le violenze subite e di porre in atto, senza attendere la decisione della vittima in ordine alla presentazione di una denuncia, misure di emergenza: allontanamento del coniuge violento, trasloco. La legge prevede inoltre che la vittima possa, se lo desidera, restare nel domicilio della coppia. Inoltre, se la vittima lascia l'alloggio, il testo prevede, a titolo sperimentale per tre anni, l'istituzione di un aiuto finanziario per il suo trasferimento (assunzione a carico della cauzione o della garanzia locativa, anticipo dei primi mesi di affitti.). Quando viene imposto un divieto di avvicinamento alla vittima, il rispetto di tale divieto può essere inoltre

controllato attraverso un braccialetto anti-ravvicinamento. La posa del braccialetto non può essere effettuata senza il consenso del condannato. Se il condannato lo rifiuta, viene informato il procuratore della Repubblica. Il testo amplia anche le condizioni di attribuzione di un telefono grave pericolo (TGD). Il procuratore della Repubblica può attribuire un TGD a una vittima se l'autore è in fuga o se una domanda di ordine di protezione è in corso davanti al giudice presso le cause familiari.

Un altro intervento nell'ambito del **diritto di famiglia** è contenuto nella **legge relativa al divieto delle violenze educative ordinarie** (*Loi n° 2019-721 du 10 juillet 2019 relative à l'interdiction des violences éducatives ordinaire*s). Essa prevede che i detentori dell'autorità parentale debbano esercitarla senza violenza e non debbano usare la violenza fisica (sculacciata, ecc.), verbale o psicologica, la punizione e umiliazione nei riguardi dei bambini. Introduce inoltre la prevenzione della violenza educativa ordinaria nel Codice di azione sociale e delle famiglie, creando un obbligo di formazione per le educatrici e gli educatori. Il governo è obbligato inoltre a presentare dodici mesi dopo la promulgazione della legge un rapporto che contiene una valutazione della violenza educativa e una valutazione dei bisogni e dei mezzi necessari per rafforzare la politica di consapevolezza, sostegno, accompagnamento e formazione nella genitorialità per il futuro, a beneficio cioè dei futuri genitori. Il testo non prevede infine nuove sanzioni penali, poiché l'abuso sui minori è già punibile con un massimo di 20 anni di reclusione.

La legge relativa ai **defibrillatori semiautomatici** (*Loi n° 2018-527 du 28 juin 2018 relative au défibrillateur cardiaque*) prevede invece: l'obbligo per gli ERP (istituzioni che ricevono il pubblico) di dotarsi di defibrillatori cardiaci; l'obbligo di controllare e di effettuare la manutenzione del defibrillatore; la creazione di una banca dati nazionale sui luoghi e l'accessibilità dei defibrillatori automatici esterni (DAE) in tutto il paese.

Infine, per quel che riguarda le politiche sociali., occorre sottolineare che una l**egge mira a trasformare e a cambiare il sistema sanitario (** L*oi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santè).*

La legge attua le misure presentate dal Presidente della Repubblica durante il suo discorso del 18 settembre 2018 sul piano "La mia salute 2022". Riforma le modalità per accedere alle facoltà di medicina, farmacia, odontoiatria e ostetricia, eliminando il *numerus clausus* che determina l'accesso al secondo anno del primo ciclo e consentendo l'accesso a questi studi da percorsi diversificati. Il numero di studenti formati in medicina, farmacia, odontotria e ostetricia sarà determinato nel contesto delle modalità normative previste e tenendo conto delle capacità di formazione e delle esigenze del sistema sanitario e sulla base della consultazione tra le università e le agenzie sanitarie regionali. Questa riforma entrerà in vigore dall'inizio dell'anno accademico 2020. Il testo mira inoltre a sviluppare una rete di assistenza tra professionisti e settore ambulatoriale, medico-sociale o ospedaliero, e a strutturare meglio l'offerta di assistenza nei territori. Incoraggia lo svi-

luppo di progetti di salute territoriale. Prevede da un lato, l'istituzione del progetto territoriale di salute, che concretizzerà l'obiettivo della suddivisione tra ambiti di competenza delle città, degli ospedali e del settore medico-sociale. Prevede, d'altra parte, che i progetti delle comunità di professionisti della salute territoriale (CPTS) saranno soggetti all'approvazione del direttore generale dell'agenzia sanitaria regionale per assicurare il loro coordinamento con altri attori del sistema sanitario. Nei CPTS tutti gli operatori sanitari dovranno inoltre lavorare in una rete. I gruppi ospedalieri regionali (GHT) che raggruppano diversi ospedali dello stesso dipartimento dovranno condividere le loro risorse non solo professionali anche con riferimento alla cassa e agli investimenti. Sono state rinnovate le modalità di assunzione per i professionisti dei diplomi stranieri al di fuori dell'Unione Europea (PADHUE). Alcuni medici, farmacisti, dentisti e ostetriche laureati al di fuori dell'Unione Europea (Padhue) potranno vedere la loro situazione regolarizzata entro la fine del 2021 dopo uno studio del loro dossier. Il ricorso all'assistente medico, che consente a un tirocinante medico di assistere un medico, riservato fino a adesso ai casi di afflusso stagionale o eccezionale di popolazione e finora riservato alle aree turistiche, sarà esteso alle aree caratterizzate da difficoltà di accesso alle cure. Viene creata una nuova piattaforma dati che ha il compito di raccogliere, organizzare e rendere disponibili i dati dal sistema nazionale di dati sanitari. Ogni utente potrà in particolare aprire il proprio spazio digitale entro il 1 ° gennaio 2022 per accedere alla propria cartella clinica condivisa e agli strumenti digitali per scambi sicuri con professionisti e strutture sanitarie. L'utente può decidere in qualsiasi momento della chiusura del proprio spazio sanitario digitale e distruggere i dati in esso contenuti. Il testo adatta inoltre il quadro giuridico esistente per garantire la diffusione di telemedicina e *telecare*. *Telecare* è la pratica dell'assistenza remota che utilizza tecnologie di informazione e comunicazione e che collega un paziente con uno o più farmacisti o ausiliari medici, oltre alla telemedicina riservata alle professioni mediche. Il testo autorizza inoltre il governo ad adottare le seguenti misure mediante ordinanze: ridefinizione delle competenze dei medici, al fine di mantenere un elevato livello di competenze durante la loro carriera professionale; ridefinizione delle missioni e delle procedure di *governance* degli ospedali locali, al fine di raggiungere l'obiettivo di etichettare i primi ospedali locali a partire dal 2020, la cui attività si concentrerà su medicina generale, geriatria e riabilitazione; modernizzare il sistema di autorizzazione per le attività sanitarie e le attrezzature pesanti; creazione di un unico status di medico ospedaliero; incoraggiare lo sviluppo della prescrizione elettronica.

In **materia ambientale** è stata emanata una serie di importanti leggi.

E' il caso in particolare della legge di sviluppo dell'**ambiente urbano** *(Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique)*

Scritta dopo una consultazione di oltre sette mesi con cittadini, professionisti del settore, associazioni e funzionari eletti è organizzata attorno a quattro assi principali: co-

struire di più, meglio e in modo più economico, per sviluppare maggiormente l'alloggio sociale, per soddisfare le esigenze di tutti, per cambiare l'ambiente di vita. La legge prevede che non ci saranno nuovi standard nel campo dell'edilizia durante il quinquennio, ad eccezione delle misure già votate o di quelle relative alla sicurezza. Lo standard semplificato stabilirà obiettivi da raggiungere e consentirà ai professionisti del settore di scegliere i mezzi per raggiungerli. Almeno il 20% delle abitazioni nei nuovi condomini (o almeno un'abitazione) sarà accessibile ai disabili. Gli altri alloggi dovranno essere comunque **evolutiv**i, per mezzo di opere, in caso di perdita di autonomia dell'abitante. Le organizzazioni di edilizia sociale possono inoltre costruire nuove case senza passare attraverso una concorso tra architetti. La conversione di uffici vuoti in abitazioni sarà facilitata per consentire la conversione di 500.000 m2 di uffici entro il 2020. Al fine di accelerare il trattamento degli appelli, i termini per la valutazione delle controversie di pianificazione urbana non dovrebbero superare i 10 mesi, rispetto a una media di 18-24 mesi. La selezione dei candidati per l'edilizia popolare sarà basata su un sistema a punti basato su criteri stabiliti a livello locale. Nell'edilizia sociale, la situazione di ciascun inquilino sarà rivista ogni sei anni, in particolare per verificare che le dimensioni dell'appartamento siano sempre adeguate alle sue esigenze. La vendita di alloggi sociali agli inquilini occupanti sarà accelerata. L'obiettivo è di passare da 8.000 a 40.000 vendite all'anno. Il prezzo di vendita sarà ora fissato dal locatore. Viene creato un nuovo contratto di locazione chiamato "mobilità". Si tratta di un contratto di affitto per un periodo da uno a dieci mesi non rinnovabili e nessun deposito per le case ammobiliate. È destinato a persone in formazione professionale, istruzione superiore, contratto di apprendistato, tirocinio o incarico temporaneo nel contesto della loro attività professionale. Verranno rafforzati i controlli civili e le sanzioni per i noleggi a breve termine a fini turistici, sia per gli affittuari che per le piattaforme che non rispettano gli obblighi legali. Locali vacanti per più di dodici mesi possono essere requisiti per l'alloggio di persone senza fissa dimora per un massimo di due anni.

In materia di **valutazione ambientale** è invece intervenuta la **legge di ratifica delle ordinanze relative alla valutazione ambientale, l'informazione e la partecipazione del pubblico** (*Loi n° 2018-148 du 2 mars 2018 ratifiant les ordonnances n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement).* Essa non si limita a ratificare le ordinanze del 2016, bensì crea, inoltre un'importante procedura di "dialogo" tra il promotore del progetto e l'autorità ambientale. Con la legge viene, in particolare, ratificata l'ordinanza n. 2016-1058 del 3 agosto 2016 relativa alla modifica delle regole applicabili alla valutazione ambientale di progetti, piani e programmi. In secondo luogo,

viene ratificata l'ordinanza n 2016-1060 del 3 agosto 2016 sulla riforma delle procedure per garantire informazione e partecipazione del pubblico in alcune decisioni che riguardano l'ambiente. La legge ha inoltre apportato modifiche, chiarimenti e adeguamenti riguardanti la Commissione nazionale per il dibattito pubblico (modifiche agli articoli L. 121-1 e seguenti del Codice ambientale).E 'cambiata anche la definizione della sequenza Evitare - Ridurre - Compensare (ERC), nei seguenti termini: "le misure previste per evitare i probabili effetti negativi significativi sull'ambiente, riducendo quelli che non possono essere evitati e compensare quelli non possono essere evitati o ridotti". Merita inoltre di essere evidenziata una nuova disposizione relativa al parere dell'Autorità Ambientale rilasciato sulla scheda di valutazione ambientale predisposta dal titolare di un progetto. L'articolo 2 della legge sulla ratifica integra infatti il V comma dell'articolo L. 122-1 del codice dell'ambiente con i seguenti termini: *"Il parere dell'autorità ambientale è oggetto di una risposta scritta da parte del direttore dei lavori".* L'obbligo di rispondere è quindi sistematico, indipendentemente dal significato e dal contenuto dell'avviso. Tale risposta deve inoltre essere messa a disposizione del pubblico unitamente allo studio d'impatto ambientale.

In materia di **energia e clima** è intervenuta inoltre la *Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au clima.* La legge aggiorna gli obiettivi della politica energetica per tenere conto del piano per il clima 2017, della strategia nazionale a basse emissioni di carbonio (SNBC) e del programma pluriennale per l'energia (PPE). Gli obiettivi sono: neutralità del carbonio entro il 2050; riduzione del 40% del consumo di combustibili fossili rispetto al 2012 entro il 2030 (rispetto al 30% precedente); rinvio al 2035 (anziché al 2025) della riduzione del 50% della quota di energia nucleare nella generazione di elettricità (chiusura di 14 reattori). Per rafforzare la governance della politica climatica, la legge crea inoltre l'Alto Consiglio per il clima. Il Consiglio superiore è responsabile della valutazione dell'azione per il clima del governo. Le sue missioni sono di analizzare annualmente l'attuazione e l'efficacia delle misure per ridurre le emissioni di gas a effetto serra comprese le disposizioni fiscali e che hanno un impatto sull'ambiente. Il lavoro dell'Alto Consiglio viene presentato ai comitati permanenti dell'Assemblea nazionale e del Senato competenti in materia di energia e di ambiente. Il governo è tenuto a rispondere ai suoi pareri in Parlamento. Il Consiglio superiore valuta l'azione dello Stato e quella delle autorità locali. Inoltre, la legge istituisce un sistema per limitare le emissioni di gas a effetto serra nel settore della generazione di elettricità dal 1 ° gennaio 2022. Il tempo di funzionamento degli impianti più inquinanti è limitato. Questo dispositivo consente in particolare di chiudere le centrali a carbone entro il 2022.Per rafforzare la lotta contro le frodi legata all'acquisizione del certificato di risparmio energetico (ECE), la legge accelera inoltre le procedure di controllo e facilita lo scambio di informazioni tra i servizi statali, in particolare con il Polo nazionale dei certificati di energia. Per le case ad alta

intensità energetica, denominate "setacci di calore", è previsto che la revisione degli affitti è condizionata al raggiungimento di un certo livello di prestazione energetica e che a decorrere dal 1 ° gennaio 2021, si sperimenterà un modello in base al quale , in caso di vendita di un immobile a alto consumo energetico, una parte dei proventi della vendita non superiore al 5% sarà messa a disposizione dell'acquirente per eseguire lavori di rinnovo energetico.

In tema di **sviluppo sostenibile** è infine intervenuta la legge sull'orientamento della mobilità (*Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités),* la quale intende **disciplinare le aree bianche della mobilità** (aree non coperte da un'autorità organizzatrice della mobilità), concedendo nuovi poteri alle autorità locali per organizzare servizi particolari, come ad esempio il *car sharing*, il trasporto su richiesta. I piani di mobilità, che coprono tutte le forme di mobilità, devono in tale ottica sostituire gli attuali piani di viaggio urbano (PDU). Il ruolo delle regioni in tale ambito viene quindi molto rafforzato. Le autorità organizzatrici della mobilità potranno agire, d'ora in avanti, più facilmente in termini di mobilità solidale (ad esempio sostegno individualizzato per persone in cerca di lavoro, apprendisti e studenti che studiano e lavorano). È anche incoraggiato lo spostamento per le persone con disabilità: migliori informazioni su soluzioni accessibili, tariffe preferenziali garantite per i loro compagni. L'implementazione della diffusione delle informazioni sull'offerta di mobilità sarà inoltre supportata operativamente su tutto il territorio entro la fine del 2021. Ciò riguarderà i dati statici (fermate, orari, prezzi, ecc.) e in tempo reale (interruzioni, disponibilità).), trasporti pubblici o su richiesta e dati provenienti da reti stradali e parcheggi. Questo per consentire al 100% delle informazioni sulle soluzioni di trasporto disponibili di essere accessibili *online*. La circolazione di navette autonome è autorizzata dal 2020. Il *car sharing* come soluzione di trasporto giornaliera viene sviluppato attraverso diverse misure. Il testo definisce inoltre un nuovo quadro normativo per le offerte di mobilità *self-service*: *scooter*, biciclette o *scooter* senza docking station. Le autorità organizzatrici della mobilità possono introdurre specifiche che i nuovi operatori devono rispettare. Per ridurre le emissioni di gas a effetto serra, l'obiettivo della neutralità di carbonio per il trasporto terrestre entro il 2050 è sancito dalla legge. Questo obiettivo è accompagnato da un **divieto di vendita di automobili a combustibile fossile** (benzina o diesel) **entro il 2040.**È in fase di attuazione un piano per le biciclette, con l'obiettivo di triplicare la quota modale della bicicletta entro il 2024. Viene creato inoltre un fondo per la bicicletta contro i danneggiamenti delle piste ciclabili e per generalizzare la marcatura delle biciclette contro il furto. Il testo promuove inoltre lo **spiegamento di veicoli elettrici** e fissa l'obiettivo di aumentare le stazioni di ricarica pubbliche per tali veicoli di cinque entro il 2022. È stato inoltre introdotto un **pacchetto di mobilità sostenibile** (in sostituzione dell'indennità chilometrica per biciclette). Consente ai datori di lavoro di pagare fino a 400 euro all'anno ai dipendenti che si recano al

lavoro in bicicletta o in *carsharing*. Lo Stato estenderà questo pacchetto ai suoi dipendenti nel 2020, con un importo fino a 200 euro all'anno. Le autorità locali hanno inoltre la facoltà di istituire delle **zone a bassa emissione (ZFE)**. L'accesso a queste aree è riservato ai veicoli meno inquinanti e si basa sul sistema di adesivi Crit'air (Certificato di qualità dell'aria). Le autorità locali possono definire i termini di accesso a queste aree: perimetro geografico, veicoli interessati, condizioni orarie e giornaliere. Il governo prevede di investire 13,4 miliardi di euro in infrastrutture di trasporto entro il 2022 e 14,3 miliardi per il periodo 2023-2027. Tre quarti degli investimenti nei trasporti entro il 2022 sono dedicati alla ferrovia. Gli investimenti vengono reindirizzati a favore del trasporto quotidiano, piuttosto che di nuovi grandi progetti: manutenzione e ammodernamento delle reti stradali, ferroviarie e fluviali esistenti, desaturazione dei principali nodi ferroviari, apertura di strade in città e aree rurali di medie dimensioni.

Tabella 1 - Produzione legislativa 1994-2019

Anno	Totale leggi	Projets de loi	Propositions de loi	Percentuali projets	Percentuali propositions
1994	133	120	13	90%	10%
1995	47	45	2	96%	4%
1996	105	92	13	88%	12%
1997	65	56	9	86%	14%
1998	83	64	19	77%	23%
1999	111	95	16	86%	14%
2000	80	66	14	83%	17%
2001	73	57	16	78%	22%
2002	80	64	16	80%	20%
2003	114	100	14	88%	12%
2004	85	77	8	91%	9%
2005	104	92	12	88%	12%
2006	81	67	14	83%	17%
2007	107	98	9	92%	8%
2008	95	80	15	84%	16%
2009	82	74	8	90%	10%
2010	114	91	23	80%	20%
2011	111	88	23	79%	21%
2012	82	60	22	73%	27%
2013	84	66	18	79%	21%
2014	91	68	23	75%	25%
2015	97	76	21	78%	22%
2016	103	72	31	69%	31%
2017	59	48	11	81%	19%
2018	68	50	18	74%	26%
2019	70	49	21	70%	30%
TOTALE	**2324**	**1915**	**409**	**82%**	**18%**

Tabella 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia (2005-2019)[5]

Leggi dal 2005 al 2011							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
INIZIATIVA GOVERNATIVAdi cui:	92(88%)	67(83%)	98(92%)	80(84%)	74(90%)	91(80%)	88(79%)
Leggi relative alla manovra finanziaria	3	3	3	4	6	7	6
Leggi di finanziamento della sicurezza sociale	1	1	1	1	1	1	2
Leggi di ratifica di trattati e convenzioni	54	36	58	43	41	51	52
Leggi di abilitazion e leggi di ratifica di ordinanze	2	1	1	4	1	1	1
Leggi di programmazione e di orientamento	3	4	0	0	0	0	1
Altre leggi d'iniziativa governativa	29	22	35	28	25	31	26
INIZIATIVA PARLAMENTARE	12(12%)	14(17%)	9(8%)	15(16%)	8(10%)	23(20%)	23(21%)
TOTALE	**104**	**81**	**107**	**95**	**82**	**114**	**111**

segue

[5] *I dati percentuali sono calcolati sul totale delle leggi promulgate ogni anno.*

Leggi dal 2012 al 2019								
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
INIZIATIVA GOVERNATIVA di cui:	60 (73%)	66 (79%)	68 (75%)	76 (78%)	72 (69%)	48 (81%)	50 (74%)	49 (70%)
Leggi relative alla manovra finanziaria	5	3	5	3	3	4	6	2
Leggi di finanziamento della sicurezza sociale	1	1	2	1	1	1	1	1
Leggi di ratifica di trattati e convenzioni	37	30	33	49	42	20	23	20
Leggi di abilitazion e leggi di ratifica di ordinanze	0	2	3	5	4	9	4	0
Leggi di programma-zione e di orientamento	2	2	2	1	0	1	2	1
Altre leggi d'iniziativa governativa	15	28	23	17	22	13	14	25
INIZIATIVA PARLAMENTARE	22 (27%)	18 (21%)	23 (25%)	21 (22%)	31 (31%)	11 (19%)	18 (26%)	21 (30%)
TOTALE	**82**	**84**	**91**	**97**	**103**	**59**	**68**	**70**

Germania

1. Dati quantitativi

Nel **2018** il Parlamento tedesco ha approvato **58 leggi**[6], di cui **13** con il consenso obbligatorio del *Bundesrat*, la Camera composta dai rappresentanti degli esecutivi dei sedici *Länder*.

Il numero complessivo di leggi federali (*Bundesgesetze*) emanate nel 2018 è, dunque, sensibilmente inferiore al dato registrato nell'anno precedente (**191**). La minore quantità di leggi approvate è in primo luogo imputabile al ritardo nella formazione del Governo dopo le elezioni per il rinnovo del *Bundestag* (XIX legislatura) svoltesi il 24 settembre 2017. Al termine di lunghe trattative si è giunti alla costituzione di una grande coalizione (*Große Koalition*) tra il Partito dei cristiano-democratici (CDU/CSU) e il Partito socialdemocratico (SPD). L'accordo di coalizione tra le due forze politiche (*Koalitionsvertrag 2018*) ha reso possibile l'insediamento del IV Governo guidato da Angela Merkel, in carica dal 14 marzo 2018.

Nel **2019** il Parlamento tedesco ha approvato **125 leggi**[7], di cui **56** con il consenso obbligatorio del *Bundesrat*. Il numero complessivo di leggi federali approvate è sensibilmente superiore al dato registrato nel 2017 (**58**) e tende a riallinearsi a quello degli anni precedenti attestandosi su livelli quantitativi elevati rispetto agli altri tre paesi europei considerati.

A livello federale si rileva, inoltre, una parallela e notevole produzione di normativa delegata, a conferma di quanto talora evidenziato in dottrina con riguardo sia alla quantità sia alla complessità delle norme approvate[8].

Sotto il profilo quantitativo, il dato ufficiale relativo al numero di "regolamenti legislativi federali" (*Rechtsverordnungen des Bundes*) approvati è aggregato per legislatura, anche se non sono disponibili i dati della XVII e della XVIII legislatura; 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 2015-2019. Questi dati, ovviamente, vanno inter-

---

[6] *Si tratta, nello specifico, di 54 leggi federali ordinarie e 4 leggi di ratifica di trattati e accordi internazionali (due bilaterali e due multilaterali); queste ultime sono pubblicate nella parte seconda (Teil II) della Gazzetta ufficiale federale (Bundesgesetzblatt).*

[7] *Nel numero sono comprese 16 leggi di ratifica e adesione ad accordi internazionali, di cui tre bilaterali.*

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

pretati in relazione alle caratteristiche generali del contesto istituzionale cui si riferiscono e, in particolare, alla ripartizione delle competenze legislative fra la Federazione (*Bund*) e i sedici Stati federati (*Länder*). Tale ripartizione è regolata dalla Costituzione federale (*Grundgesetz*, ossia la Legge fondamentale) in base al principio, formalmente enunciato all'articolo 70, secondo il quale i *Länder* hanno il diritto di legiferare nella misura in cui la Costituzione non riservi competenze legislative alla Federazione. Nelle materie più strettamente connesse all'unità dello Stato, come gli affari esteri, la difesa, la cittadinanza, la libertà di circolazione, gli scambi commerciali, le poste e le telecomunicazioni (art. 73 Cost.), è prevista una competenza legislativa federale esclusiva (*ausschließliche Gesetzgebung*); in queste materie, i *Länder* possono approvare 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*)[9], i *Länder* possono intervenire solo e in quanto la Federazione non abbia esercitato il suo diritto prioritario a legiferare allo scopo di assicurare condizioni di vita equivalenti su tutto il territorio nazionale o perché, nell'interesse generale, una disciplina legislativa federale sia necessaria all'unità giuridica ed economica del Paese.

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

Sotto il profilo dell'iniziativa legislativa, i dati relativi alla XIX legislatura, inaugurata con la seduta del *Bundestag* del 24 ottobre 2017, confermano il ruolo propulsivo del Governo federale (*Bundesregierung*) da cui trae origine l'84,4% del numero complessivo di leggi approvate (157 su un totale di 186 leggi). La percentuale dell'iniziativa parlamentare raggiunge il 15,6% con netta prevalenza al riguardo del *Bundestag* (14%) rispetto alla Camera alta (*Bundesrat,* 1,6%).

Fra le leggi finora approvate nella XIX legislatura[10], 71 rientrano nella categoria per cui è costituzionalmente previsto il necessario assenso del *Bundesrat* (c.d. *Zustimmungsgesetze*)[11] e che comprendono anche le leggi di ratifica dei trattati internazionali.

---

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

[10] *I dati relativi alla legislatura in corso sono aggiornati in base alle leggi pubblicate alla data del 3 febbraio 2020.*

[11] *Le leggi federali per le quali la Costituzione richiede l'espressa approvazione del Bundesrat sono le seguenti: le leggi costituzionali, per la cui approvazione è necessaria la maggioranza dei due terzi dei membri del Bundestag e dei due terzi dei voti del Bundesrat (art. 79 Cost.); le leggi che incidono sull'ordinamento finanziario dei Länder (artt. 104a, commi 3 e 4, 107 e 108 Cost.); le leggi relative a: modificazioni territoriali dei Länder (art. 29, comma 7, Cost); determinazione dei compiti comuni dello Stato e dei Länder (art. 91a, comma 2, Cost.); esercizio della giurisdizione della Federazione attraverso i tribunali dei Länder (art. 96, comma 5, Cost.). In base alle modifiche introdotte dalla riforma costituzionale del 2006 all'art. 84, comma 1 Cost., le leggi relative all'organizzazione degli uffici e alla procedura amministrativa potranno essere approvate dal legislatore federale senza il consenso del Bundesrat, salva la possibilità per i Länder di adottare disposizioni in deroga (così come previsto dal nuovo art. 72 Cost., comma 3). In casi eccezionali, in cui sussista l'esigenza di una disciplina unitaria a livello federale, non è ammessa possibilità di deroga da parte dei*

2.1. Dati relativi al 2018

Per quanto riguarda la produzione legislativa del 2018, si rilevano 4 leggi di ratifica di trattati internazionali, 4 leggi relative alla manovra di bilancio annuale[12] e in materia finanziaria, e 9 leggi di recepimento o di adeguamento alla normativa comunitaria. Per quanto concerne, in particolare, quest'ultimo aspetto, si specifica che, fatte salve le competenze dei *Länder*, le direttive comunitarie, spesso sono recepite non con una legge *ad hoc*, ma all'interno di grandi leggi che riordinano l'intera materia, adeguando la legislazione previgente.

Tra le principali leggi di attuazione del diritto comunitario approvate nel **2018** si segnalano: la Legge di attuazione della direttiva (UE) 2015/2436 del 16 dicembre 2015 sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di **marchi d'impresa** (*Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2015/2436 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember Z015 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Marken*) dell'11 dicembre 2018, la Legge di adeguamento di normative sui **mercati finanziari** al Regolamento (UE) 2017/2402 e al Regolamento (UE) n. 575/2013 modificato dal Regolamento (UE) 2017/2401 (*Gesetz zur Anpassung von Finanzmarktgesetzen an die Verordnung (EU) 2017/2402 und an die durch die Verordnung (EU) 2017/2401 geänderte Verordnung (EU) Nr. 575/2013*) del 18 dicembre 2019 e la Legge di attuazione della direttiva (UE) 2016/2341 del 14 dicembre 2016 relativa alle attività e alla vigilanza degli **enti pensionistici aziendali o professionali** (*Gesetz zur Anpassung von Finanzmarktgesetzen an die Verordnung (EU) 2017/2402 und an die durch die Verordnung (EU) 2017/2401 geänderte Verordnung (EU) Nr. 575/2013*) del 19 dicembre 2018.

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 e integrazioni sul testo originario di grandi leggi di settore. Al riguardo, si ricordano la Sedicesima legge di modifica della legge sull'energia nucleare (*Sechzehntes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes*) del 10 luglio 2018, la Quarta legge di modifica della legge sulle telecomunicazioni (*Viertes Gesetz zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes*) del 29 novembre 2018, la Decima legge di modifica del Libro II del Codice sociale – Creazione di nuove opportunità di partecipazione al mercato del lavoro generale e sociale per i disoccupati di lungo periodo (*Zehntes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch - Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemei-*

Länder ed è quindi nuovamente prevista la necessaria approvazione da parte del Bundesrat.

[12] *Per l'approvazione della legge di bilancio (Haushaltsgesetz), il consenso del Bundesrat non è indispensabile. A causa del ritardo nella formazione del nuovo esecutivo nel 2018 sono state approvate due leggi di bilancio: la prima, del 12 luglio 2018, che si sarebbe dovuta approvare entro la fine del 2017, si riferisce all'anno 2018 (Hauhaltsgesetz 2018); la seconda, invece, del 17 dicembre 2018, è la legge di bilancio per il 2019 (Hauhaltsgesetz 2019).*

nen und sozialen Arbeitsmarkt) e la Quinta legge di modifica del Libro XI del Codice sociale – Adeguamento dei tassi di contribuzione (*Fünftes Gesetz zur Änderung des Elften Buches Sozialgesetzbuch –Beitragssatzanpassung*) entrambre del 17 dicembre 2018.

Nell'ambito della la manutenzione normativa si ricomprendono, altresì, le leggi il cui contenuto consiste, di fatto, nella ripubblicazione del testo di leggi previgenti aggiornato alle modifiche successivamente intervenute (*Neufassung*)[13].

2.2. Dati relativi al 2019

Per quanto riguarda, invece, la produzione legislativa del 2019, si rilevano 16 leggi di ratifica di trattati internazionali, 3 leggi relative alla manovra di bilancio annuale e in materia finanziaria, e 27 leggi di recepimento o di adeguamento alla normativa comunitaria.

Nel **2019**, tra le principali leggi di attuazione del diritto comunitario si segnalano: la Legge di adeguamento delle basi giuridiche per l'ulteriore sviluppo dello **scambio europeo di emissioni** (*Gesetz zur Anpassung der Rechtsgrundlagen für die Fortentwicklung des Europäischen Emissionshandels*) del 18 gennaio 2019, con la quale viene recepita la direttiva 2018/410/UE che, modificando la precedente direttiva 2003/87/CE, mira a sostenere una riduzione delle emissioni più efficace sotto il profilo dei costi e a promuovere investimenti a favore di basse emissioni di carbonio nel decennio 2021-2030; la quinta Legge di modifica della normativa generale sulle ferrovie (*Fünftes Gesetz zur Änderung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes*) del 20 marzo 2019, con la quale sono state trasposte alcune disposizioni contenute nelle direttive UE n. 797 e 798 dell'11 maggio 2016, relative rispettivamente all'interoperabilità del **sistema ferroviario** dell'Unione europea e alla sicurezza delle ferrovie e, sempre sullo stesso tema, la Legge di attuazione della direttiva UE 2016/2370, modificativa della precedente direttiva 2012/34/UE, per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario nazionale di passeggeri e la *governance* dell'infrastruttura ferroviaria (*Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2370 vom 14. Dezember 2016 zur Änderung der Richtlinie 2012/34/EU bezüglich der Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste und der Verwaltung der Eisenbahninfrastruktur*) dell'8 luglio 2019; la Legge di attuazione della direttiva UE 2016/943 sulla protezione delle **informazioni commerciali riservate** (segreti commerciali) contro l'acquisizione, l'utilizzo e la divulgazione illeciti (*Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/943 zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung*) del 18 aprile 2019; la Legge di

[13] *Tra le Neufassungen più importanti si segnala il Testo aggiornato della Legge sulla salute degli animali (Neufassung des Seeaufgabengesetzes) del 21 novembre 2018, la cui redazione e pubblicazione a cura del Ministero federale dell'alimentazione e dell'agricoltura è stata autorizzata dall'art. 5 (Bekanntmachungserlaubnis) della Legge di modifica della legge sulla salute degli animali, della legge federale sulla caccia e della legge sulle energie rinnovabili (Gesetz zur Änderung des Tiergesundheitsgesetzes, des Bundesjagdgesetzes und des Erneuerbare-Energien-Gesetzes) del 14 novembre 2018.*

attuazione della direttiva UE 2017/1371 relativa alla **lotta contro la frode** che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (*Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug*) del 18 giugno 2019; la Seconda legge di adeguamento della normativa sulla **protezione dei dati** al Regolamento UE 2016/679 e di attuazione della direttiva UE 2016/680 (*Zweites Gesetz zur Anpassung des Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680*) del 20 novembre 2019 e la coeva Legge di attuazione della direttiva UE 2016/680 nel procedimento penale e di adattamento di disposizioni sulla protezione dei dati al Regolamento UE 2016/679 (*Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 im Strafverfahren sowie zur Anpassung datenschutzrechtlicher Bestimmungen an die Verordnung (EU) 2016/679*); la Legge per l'applicazione del **Regolamento Eurojust** (*Gesetz zur Durchführung der Eurojust-Verordnung*) del 5 dicembre 2019, con il quale vengono conferiti maggiori poteri all'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale per renderla più efficace nella **lotta contro la criminalità transfrontaliera**; la Legge di attuazione della direttiva di modifica della quarta direttiva UE sul **riciclaggio di denaro** (*Gesetz zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie*) del 12 dicembre 2019.

Inoltre, per regolamentare nell'ordinamento interno alcune questioni in previsione dell'uscita del Regno Unito dall'Unione europea (c.d ***Brexit***), sono state approvate tre distinte leggi, nello specifico: la Legge sulle disposizioni di accompagnamento fiscali e varie, relative al ritiro del Regno Unito dall'Unione europea (*Gesetz über steuerliche und weitere Begleitregelungen zum Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union*) del 25 marzo 2019; la Legge per il periodo di transizione successivo all'uscita del Regno Unito dall'Unione europea (*Gesetz für den Übergangszeitraum nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union*) del 27 marzo 2019 e la Legge sulle disposizioni transitorie nei settori del lavoro, dell'istruzione, della sanità, degli affari sociali e della cittadinanza dopo l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea (*Gesetz zu Übergangsregelungen in den Bereichen Arbeit, Bildung, Gesundheit, Soziales und Staatsangehörigkeit nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union*) dell'8 aprile 2019.

Per quanto concerne la manutenzione normativa, si ricordano: la Nona legge di modifica del Codice della strada (*Neuntes Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes*) e la Tredicesima legge di modifica della legge federale sulla protezione dalle immissioni (*Dreizehntes Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes*), entrambe dell'8 aprile 2019, la Ventiseiesima legge di modifica della legge federale per promuovere l'istruzione (*Sechsundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderun-*

gsgesetzes) dell'8 luglio 2019 e la Quinta legge di modifica della magistratura (*Fünftes Gesetz zur Änderung des Deutschen Richtergesetzes*) del 22 novembre 2019.

Nel corso del 2019 non sono state pubblicate *Neufassungen*, ovvero testi di legge consolidati e aggiornati, ma si segnalano alcuni **interventi di riordino e di nuova regolamentazione** di alcuni specifici settori, come ad esempio la Legge di riforma della normativa sull'allevamento degli animali (*Gesetz zur Neuordnung des Tierzuchtrechts*) del 18 gennaio 2019, il cui art. 4 ha disposto l'abrogazione della precedente disciplina (la *Tierzuchtgesetz* del 21 dicembre 2006). Il riordino della materia, che ha comportato anche l'adozione di norme transitorie e la cancellazione di una serie di disposizioni interne, si è reso necessario per adeguare l'ordinamento nazionale alla disciplina comunitaria, in particolare al Regolamento UE n. 2016/1012 relativo alle condizioni zootecniche e genealogiche applicabili alla riproduzione, agli scambi commerciali e all'ingresso nell'Unione di taluni animali.

3. Principali settori di intervento legislativo

Nella produzione legislativa relativa al **settore istituzionale** occupano un posto di primo piano le tematiche dell'**asilo** e dell'**immigrazione**. Con la Legge sulla nuova regolamentazione del **ricongiungimento familiare** per i beneficiari di protezione sussidiaria (*Gesetz zur Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten*) del 12 luglio 2018 è stato limitato a 1.000 persone al mese il numero di stretti familiari – coniugi, genitori di figli minori e minori non accompagnati – che possono raggiungere in Germania un loro congiunto beneficiario di **protezione sussidiaria**. Tale *status* è riconosciuto per ragioni umanitarie agli stranieri che, pur non essendo vittime di persecuzione personale ai sensi della Convenzione di Ginevra - condizione necessaria per ottenere l'asilo politico -, rischiano di subire un danno grave se tornassero nel loro paese di origine. Il ricongiungimento familiare di cui al nuovo § 36a della Legge sul soggiorno degli stranieri (*Aufenthaltsgesetz* – AufenthG) viene concesso nell'ambito della procedura prevista per il visto. La decisione in merito compete all'Ufficio amministrativo federale (*Bundesverwaltungsamt*) sulla base delle informazioni trasmesse dalle ambasciate e dalle autorità di immigrazione rispettando i criteri fissati dalla nuova legge concernenti, in particolare, la durata del periodo di separazione, la presenza di figli minori, l'esistenza di un grave pericolo per la vita, l'integrità fisica o la libertà nel paese di origine dello straniero, la sussistenza di gravi malattie, la necessità di cure o uno stato di disabilità.

Tra i provvedimenti facenti parte di un vasto **pacchetto di misure relative all'immigrazione** (c.d. *Migrationspacket 2019*) figura in primo luogo la Legge sulla tolleranza (degli stranieri) in materia di **formazione e occupazione** (*Gesetz über Duldung bei Au-*

sbildung und Beschäftigung) dell'8 luglio 2019, in vigore dal 1° gennaio 2020. La legge garantisce agli stranieri la cui espulsione è temporaneamente sospesa, a determinate condizioni e per un certo periodo di tempo, uno ***status* di "tolleranza"** a lungo termine se completano una formazione professionale o svolgono un'occupazione. In quest'ultimo caso (c.d. *Beschäftigungsduldung*), affinché possa ottenere lo *status* di "tollerato" per la durata di 30 mesi, lo straniero deve: svolgere un lavoro remunerato e soggetto a contributi previdenziali per almeno 35 ore settimanali da almeno un anno; provvedere autonomamente al proprio sostentamento; possedere una sufficiente conoscenza orale della lingua tedesca; non essere stato condannato per reati intenzionali commessi nel territorio federale; non avere contatti con organizzazioni estremiste o terroristiche. Ai figli minori conviventi, che devono frequentare la scuola dell'obbligo, viene riconosciuto il medesimo *status* di "tollerato" per lo stesso periodo di tempo.

Introducendo una serie di modifiche al Libro III del Codice Sociale, la coeva Legge per la promozione della **formazione e dell'occupazione degli stranieri** (*Gesetz zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern*) dell'8 luglio 2019 prevede per i richiedenti asilo e per gli stranieri con *status* di tollerati un accesso agevolato ai corsi di lingua tedesca, alla formazione e al mercato del lavoro. Le nuove disposizioni ampliano la possibilità per i rifugiati di partecipare ai corsi d'integrazione (corsi di lingua tedesca e corsi di base sulla storia, la società, il sistema giuridico e i valori della Germania), finalizzati all'occupazione. Da tali corsi sono chiaramente esclusi gli stranieri provenienti da Stati sicuri, le persone con divieto di svolgere un'occupazione e quelle con identità non chiara.

Con la seconda Legge per migliorare la **registrazione** e lo **scambio di dati** per fini connessi al diritto di soggiorno e di asilo (*Zweites Gesetz zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken*), del 4 agosto 2019, sono state ulteriormente sviluppate le possibilità di utilizzo del **Registro centrale degli stranieri** (*Ausländerzentralregister* - AZR) con particolare riferimento all'informatizzazione e, conseguentemente, a una più rapida elaborazione delle procedure amministrative relative all'esame delle domande d'asilo. È stata anche migliorata la registrazione dei minori stranieri non accompagnati ed è stata ridotta a 6 anni l'età minima per la rilevazione delle impronte digitali al fine di poter identificare più rapidamente il loro luogo di origine.

Mediante la Terza legge di modifica della Legge sui **benefici per i richiedenti asilo** (*Drittes Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes*) del 13 agosto 2019 si è provveduto alla necessaria ridefinizione degli importi adeguandoli all'aumento del costo della vita. Le nuove disposizioni prevedono però anche dei tagli, ad esempio per le persone senza famiglia che vivono in alloggi in comune. Determinate prestazioni, inoltre, dovranno essere rese obbligatoriamente in natura.

Con la Seconda legge per una migliore applicazione dell'obbligo di rimpatrio (*Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht*) del 15 agosto 2019 è stata inasprita la disciplina in materia di **respingimento, allontanamento ed espulsione degli stranieri irregolari**. In tali casi il divieto di ingresso o di soggiorno non avverrà più in modo automatico, ma sarà disposto con un apposito atto amministrativo (*Anordnung*) dell'Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* - BAMF) soggetto a termine. La competenza per la revoca, la proroga o la riduzione dei termini dell'ordinanza spetta invece all'autorità per gli stranieri (*Ausländerbehörde*). È stata inoltre ampliata la durata della permanenza nei centri di accoglienza – fino a un massimo di 18 mesi (6 mesi per famiglie con bambini) – sia per i richiedenti asilo in attesa della decisione del BAMF, sia per coloro la cui richiesta è stata respinta e sono quindi obbligati a lasciare la Germania. Sarà invece maggiore la permanenza degli stranieri che non cooperano con le autorità competenti continuando a mentire sulla loro identità o provenienza. Alcune disposizioni riguardano il riconoscimento di uno *status* di **tolleranza limitata** (c.d. *Duldung light*) nei confronti di stranieri la cui identitá non sia stata chiarita o che non abbiano cooperato sufficientemente nel reperire i documenti di viaggio. In virtù di questo tipo di tolleranza, gli stranieri non potranno scegliere liberamente il luogo di residenza, riceveranno meno contributi sociali e non avranno la possibilità di svolgere un lavoro. La nuova disciplina amplia anche le possibilità di ricorrere alla detenzione ai fini dell'espulsione (*Abschiebungshaft*) e non solo in caso di pericolo di fuga dello straniero. I funzionari delle autorità per gli stranieri e anche coloro che collaborano con essi a vario titolo potranno essere puniti con la reclusione fino 5 anni qualora rivelassero informazioni in merito a provvedimenti di espulsione.

Il 1° marzo 2020 è entrata in vigore la nuova Legge sull'immigrazione di **personale qualificato** (*Fachkräfteeinwanderungsgesetz*) del 15 agosto 2019 che, adottando un concetto unico di lavoratori/professionisti qualificati - comprendente laureati e persone con una formazione professionale - introduce alcune facilitazioni per immigrati non provenienti da paesi dell'Unione europea, permettendo a chi abbia un contratto di lavoro e una qualifica riconosciuta di lavorare in Germania. Provvisoriamente è concesso anche a chi possiede una qualifica professionale, e non solo ai laureati, di venire in Germania senza un contratto di lavoro, con la possibilità di rimanere fino a sei mesi per cercarsi un impiego. Tale disposizione è limitata a cinque anni e prevede come requisiti una determinata competenza della lingua tedesca (almeno un livello B1) e la garanzia di propri mezzi di sussistenza. Il professionista straniero può inoltre essere reclutato senza che venga preventivamente verificato (c.d *Vorrangprüfung*) se il posto di lavoro vacante può essere occupato da un candidato tedesco o proveniente da un altro Paese dell'UE.

La Legge sulla partecipazione della Federazione alle **spese finalizzate all'integrazione** dei *Länder* e dei comuni per gli anni 2020 e 2021 (*Gesetz zur Beteiligung des Bun-*

des an den Integrationskosten der Länder und Kommunen in den Jahren 2020 und 2021), del 9 dicembre 2019 - che fa seguito a quella del 17 dicembre 2018 - ha dato attuazione agli esiti dell'intesa raggiunta tra Federazione e *Länder* il 9 giugno 2019, in base alla quale il Governo federale continuerà, fino al 2021, ad assumersi l'onere di coprire i **costi aggiuntivi per l'alloggio e il riscaldamento** (*Kosten für Unterkunft und Heizkosten* - KdU) a beneficio degli stranieri ai quali è stato concesso il diritto d'asilo e la protezione internazionale secondo le disposizioni contenute nel Libro II del Codice sociale. Inoltre, sempre per fini connessi all'integrazione, i *Länder* riceveranno dalla Federazione una somma forfettaria di 700 milioni di euro per il 2020 e di 500 milioni di euro per il 2021.

Per quel che concerne la **materia costituzionale**, nel 2019 sono state promulgate due leggi di modifica della Legge fondamentale (*Grundgesetz* – GG). La prima, del 28 marzo 2019, relativa agli articoli **104b**, **104c**, **104d, 125c e 143e** della *Grundgesetz*, ha per oggetto gli aiuti finanziari concessi dalla Federazione ai *Länder* per investimenti specifici nel settore scolastico. La riforma costituzionale, respinta in un primo momento dal *Bundesrat* è stata poi approvata, dopo l'intervento della Commissione di conciliazione, dal *Bundestag* con un'amplissima maggioranza (574 voti favorevoli, nessuna astensione e 74 voti contrari del gruppo *Alternative für Deutschland*, che ha comunque motivato la sua opposizione adducendo una questione di procedura). A causa di un complicato meccanismo di competenze incrociate – l'educazione scolastica è infatti competenza dei *Länder* e non della Federazione - il Parlamento è dovuto intervenire sul testo costituzionale per consentire l'attuazione del c.d. **Patto digitale** (*Digitalpakt*), un'iniziativa varata dal Governo federale nel 2018 per la digitalizzazione delle scuole. Il piano prevede uno stanziamento di cinque miliardi di euro per dotare circa 40 mila istituti scolastici di strumenti e programmi di apprendimento digitali, mentre i *Länder* cofinanzieranno l'importo per il solo 10%, destinandolo al potenziamento delle infrastrutture digitali nelle scuole.

Con la seconda revisione costituzionale (*Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes - Artikel 72, 105 und 125b*), del 15 novembre 2019, viene ristabilita, come era stato fino al 1994, la competenza legislativa concorrente della Federazione per la regolamentazione dell'**imposta sul valore fondiario** (*Grundsteuer*). Contestualmente viene riconosciuta ai *Länder* la possibilità di adottare disposizioni in deroga. La modifica della Legge fondamentale è una prima risposta del legislatore alla sentenza della Corte costituzionale federale del 10 aprile 2018 (1 BvL 11/14, Rn. 1-181), che aveva dichiarato incostituzionali le modalità di calcolo dell'imposta applicabile agli edifici e ai terreni vacanti nei *Länder* occidentali, imponendo l'approvazione di una riforma entro la fine del 2019 da attuarsi in un periodo transitorio fino al 31 dicembre 2024. Nel rispetto dei tempi stabiliti dal giudice costituzionale, la creazione di una base giuridica unitaria a livello federale è stata quindi il presupposto per l'adozione della **nuova disciplina sulla tassazione degli immobili** (*Gesetz zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts* del 26 novembre 2019), che in

gran parte entrerà definitivamente in vigore il 1° gennaio 2025. La legge, particolarmente dettagliata e corredata da allegati tecnici, è il frutto del modello di compromesso concordato dal Ministro federale delle finanze Olaf Scholz con i ministri delle finanze dei *Länder*, che prende in considerazione come parametri di valutazione per il calcolo del nuovo tributo il valore fondiario, l'età degli edifici e i costi medi di affitto.

Sul versante del **finanziamento pubblico ai partiti politici** la Legge di modifica della legge sui partiti e di altre leggi (*Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze*) del 10 luglio 2018 ha elevato da 165 a 190 milioni di euro l'importo totale dei contributi pubblici a partire dal 2019. Come stabilisce il § 18, comma 2, della *Parteiengesetz* tale cifra, che rappresenta il c.d. limite assoluto (*absolute Obergrenze*) di contributi che possono essere erogati dallo Stato, viene aumentata annualmente in base all'incremento del costo della vita (indice dei prezzi al consumo) per il 70 per cento e all'aumento delle retribuzioni corrisposte ai lavoratori e agli impiegati degli enti locali (indice della retribuzione contrattuale) per il 30 per cento. In linea con tale disposizione, la nuova legge prevede anche un aumento dei contributi finanziari dello Stato a favore degli altri candidati dei collegi elettorali ai sensi del § 49b della Legge elettorale federale (*Bundeswahlgesetz* – BwahlG) e delle altre associazioni politiche ai sensi del § 28 della Legge elettorale europea (*Europawahlgesetz* – EuWG). Ulteriori aumenti saranno collegati a future variazioni del finanziamento pubblico dei partiti politici.

In **materia elettorale** la Legge di modifica della normativa federale elettorale (*Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze*), del 18 giugno 2019, fa seguito alla decisione della Corte costituzionale federale (ordinanza 2 BvC 62/14 del 29 gennaio 2019) che aveva dichiarato incostituzionale il § 3, commi 1 e 2 della Legge elettorale federale che sottraeva il diritto di voto alle persone assistite da un curatore o soggette a tutela ai sensi dei §§ 1896 ss del Codice civile tedesco oppure a quelle ricoverate in un ospedale psichiatrico per mancata imputabilità. La formulazione della norma contenuta nella *Bundeswahlgesetz*, secondo i giudici costituzionali, non era idonea a definire in maniera sufficientemente chiara ed esaustiva le persone tipicamente prive della capacità di partecipare al processo democratico di comunicazione. Il legislatore è quindi intervenuto modificando in particolare il § 13 della *Bundeswahlgesetz*, che ora sancisce l'**esclusione dal diritto di voto soltanto** per coloro che siano stati privati dell'esercizio di tale diritto da una sentenza giudiziaria.

In tema di **diritti della persona**, è stata approvata la **disciplina attuativa** della legge che ha introdotto la possibilità di contrarre **matrimonio tra persone dello stesso sesso** (*Gesetz zur Umsetzung des Gesetzes zur Einführung des Rechts auf Eheschließung für Personen gleichen Geschlechts* del 18 dicembre 2018). Il provvedimento, elaborato dal Ministero federale della giustizia e della tutela dei consumatori, apporta gli adeguamenti necessari nell'ambito del diritto matrimoniale e anche del diritto internazionale privato a

seguito dell'entrata in vigore (1° ottobre 2017) della Legge sul matrimonio omosessuale. Si tratta, in particolare, di norme relative allo stato civile e della possibilità di convertire una convivenza registrata (*Lebenspartnerschaft*) in unione matrimoniale.

A seguito della pronuncia della Corte costituzionale federale (1 BvR 2019/16, Rn. 1-69) del 10 ottobre 2017, che aveva imposto nei registri dello stato civile la previsione di una terza opzione oltre a uomo o donna nell'indicazione del genere sessuale di una persona, la Legge di modifica dei dati da inserire nel registro delle nascite (*Gesetz zur Änderung der in das Geburtenregister einzutragenden Angaben*), del 18 dicembre 2018, ha emendato alcune disposizioni della Legge sullo stato civile (*Personenstandsgesetz* - PStG). Si tratta, nello specifico, del nuovo comma 3 del § 22, in base al quale, qualora un bambino non sia classificabile né come maschio né come femmina, è possibile registrarlo all'anagrafe come **genere "diverso"** (*divers*). È previsto anche il diritto di rettifica per chi abbia una indicazione anagrafica non rispondente alla propria identità sessuale, ma viene tuttavia richiesta una **certificazione medica** (*ärtzliche Bescheinigung*) che attesti la non classificabilità come genere maschile o femminile. Dinanzi all'Ufficiale dello stato civile sarà anche possibile determinare nuovi nomi anagrafici. Secondo quanto disposto dal § 45b PStG, la nuova indicazione di genere, che si estende anche alle patenti di guida e ad altri documenti di identità, non si basa quindi sulla libertà di scelta individuale, ma si limita a prevedere la possibilità di un terzo genere solo per casi medicalmente accertati di impossibilità di inquadramento. Nel frattempo prosegue l'iter legislativo di una proposta di modifica dell'art. 3, comma 3, della Legge fondamentale, presentata da tre gruppi parlamentari dell'opposizione (Verdi, liberali e della Sinistra) il 12 settembre 2019 (stampato BT n. 19/13123) per attribuire una copertura costituzionale al terzo genere. Ai già presenti fattori di non discriminazione (sesso, origine, razza, lingua, patria, provenienza, credo, opinioni religiose o politiche, disabilità) si andrebbe ad aggiungere la c.d. "identità sessuale o di genere" (*sexuelle Identität*).

Oltre al già citato progetto di digitalizzazione delle scuole, con la Legge istitutiva del **Fondo speciale sull'infrastruttura digitale** (*Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens - Digitale Infrastruktur*), del 17 dicembre 2018, è stato varato un piano da **2,4 miliardi di euro** per finanziare nuove reti a banda ultralarga nel quadro di un più ampio piano nazionale per la digitalizzazione del Paese collocato, secondo l'OCSE, al 31° posto nella classifica dei 35 paesi più industrializzati del mondo per connessioni veloci a internet. La relativamente scarsa digitalizzazione del Paese, che rappresenta un ostacolo alla crescita del *business* in Germania, è dovuta in parte ai ritardi della *Deutsche Telekom* nell'adozione della fibra a favore della rete in rame. Il nuovo Fondo per il digitale, costituito da trasferimenti derivanti da maggiori entrate tributarie, sarà in seguito alimentato dai proventi dell'asta 5G. I nuovi finanziamenti saranno impiegati per sviluppare reti in fibra ottica, soprattutto nelle aree rurali, in collaborazione con i *Länder* e gli enti locali.

Con una legge del 21 giugno 2019 (*Gesetz zur Einführung einer Karte für Unionsbürger und Angehörige des Europäischen Wirtschaftsraums mit Funktion zum elektronischen Identitätsnachweis sowie zur Änderung des Personalausweisgesetzes und weiterer Vorschriften*), che entrerà in vigore il 1° novembre 2020, è stata estesa anche ai cittadini di un altro Stato membro dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo la possibilità di richiedere e utilizzare in Germania una **carta di identità elettronica** (*eID-Karte*), già disciplinata a livello nazionale con la Legge per la promozione della carta di identità elettronica (*Gesetz zur Förderung des elektronischen Identitätsnachweises*) del 7 luglio 2017, con la quale si era provveduto anche ad adeguare le disposizioni interne al Regolamento (UE) n. 910/2014 in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno. La *eID-Karte*, che può essere acquisita volontariamente a partire dal sedicesimo anno di età e che ha una validità di dieci anni, consente ai titolari un migliore accesso ai servizi amministrativi digitali (*E-Government-Dienstleistung*) tramite un *chip* sul quale sono memorizzati i dati personali indicati in un modello uniforme di cui al § 4 della *eID-Karte-Gesetz*.

Al grande impegno del Governo federale per lo sviluppo digitale va ascritta anche la Legge sulla **sanità digitale** (*Gesetz für eine bessere Versorgung durch Digitalisierung und Innovation*) del 9 dicembre 2019. In base alle innovazioni introdotte nel sistema sanitario tedesco, i medici potranno prescrivere app ai pazienti (c.d *App auf Rezept*) e utilizzare regolarmente il teleconsulto. Ogni assicurato avrà accesso a una cartella clinica elettronica entro gennaio 2021. Anche la comunicazione e le prescrizioni dei pazienti non autosufficienti e in assistenza domiciliare vengono spostate su canali elettronici. Farmacie, operatori sanitari e ospedali dovranno collegarsi alla rete tedesca di dati sanitari sicuri fornita dalla Gematik e sono previste sanzioni pecuniarie in caso di non conformità. Le assicurazioni sanitarie offriranno iscrizioni ai membri direttamente *online*. Il Governo federale ha inoltre prolungato il finanziamento di 200 milioni di euro all'anno per 4 anni allo scopo di sostenere progetti di innovazione nel settore sanitario.

Per quanto riguarda il settore della **giustizia**, in attuazione della direttiva 2016/343/UE sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali è stata approvata la Legge per rafforzare il diritto dell'imputato a presenziare al processo (*Gesetz zur Stärkung des Rechts des Angeklagten auf Anwesenheit in der Verhandlung*) del 17 dicembre 2018. Le modifiche introdotte nel Codice di procedura penale tedesco (*Strafprozessordnung* – StPO) riguardano, in particolare, l'obbligo di notifica in caso in caso di udienza in assenza, l'obbligo di informare l'imputato in merito ai suoi diritti nei casi di decisione in assenza e il diritto del convenuto detenuto a presenziare l'udienza principale di revisione.

Ulteriori modifiche nel Codice di procedura penale sono state introdotte dalla Legge sulla **modernizzazione del procedimento penale** (*Gesetz zur Modernisierung des Straf-*

verfahrens) del 10 dicembre 2019, che ha contribuito in modo rilevante all'attuazione del c.d. **Patto per lo Stato di diritto** (*Pakt für den Rechtsstaat*), l'intesa politica tra Federazione e *Länder*, poi confluita nel programma di Governo della *Große Koalition*, volta a rafforzare la fiducia nella democrazia e nella giustizia e a migliorare le dotazioni di polizia e forze dell'ordine. Il 31 gennaio 2019 la Cancelliera Merkel aveva già concordato i dettagli del piano con i presidenti degli esecutivi dei *Länder*. Le principali misure del piano prevedono l'istituzione, in seno alla Corte di cassazione federale, di una nuova Sezione civile a Karlsruhe e di una nuova Sezione penale a Lipsia. Entro la fine del 2021 verranno assunti altri 2.000 giudici e procuratori, coadiuvati dal personale d'ufficio necessario, e saranno creati ulteriori 7.500 posti destinati a compiti di polizia. I punti chiave della nuova disciplina sono l'accelerazione dei processi penali e la semplificazione delle procedure come, per esempio, il ricorso a pronunce pregiudiziali e il raggruppamento dei ricorrenti di un contenzioso. Le nuove disposizioni prevedono anche un ampliamento dei poteri investigativi. Per la persecuzione del **furto con scasso nelle abitazioni** – divenuto una fattispecie autonoma di reato soggetto ad una pena detentiva di almeno un anno in seguito all'approvazione della 55a legge di modifica del codice penale del 17 luglio 2017 - sarà maggiormente utilizzato il metodo delle **intercettazioni telematiche**. Adeguandosi a quanto già previsto dalla legislazione bavarese in materia di indagini (la novella della Legge sui compiti della polizia – *Polizeiaufgabengesetz* del 18 maggio 2018), l'**analisi del DNA** da parte degli investigatori sarà consentita anche per le identificazioni basate su colore della pelle, colore degli occhi e dei capelli, età e altre caratteristiche. Per la normativa previgente l'analisi del DNA era ammessa soltanto al fine di individuare il corredo genetico, l'origine e il sesso di un individuo. È stata inoltre rafforzata la protezione delle vittime di reati sessuali mediante la registrazione audiovisiva dell'interrogatorio e la nomina privilegiata di un consulente legale. Con l'introduzione di un'apposita Legge sugli **interpreti giudiziari** (*Gesetz über die allgemeine Beeidigung von gerichtlichen Dolmetschern – Gerichtsdolmetschergesetz*, GDolmG) contenuta nell'art. 6 del provvedimento e che entrerà in vigore il 1° luglio 2021, sono stati infine stabiliti requisiti personali e professionali uniformi a livello federale per gli interpreti in ambito giudiziario.

Tra gli altri interventi legislativi in materia penale si segnalano, infine, due leggi di recepimento di direttive comunitarie. Si tratta della Legge sul rafforzamento dei diritti procedurali dell'imputato nel **processo penale minorile** (*Gesetz zur Stärkung der Verfahrensrechte von Beschuldigten im Jugendstrafverfahren*) del 9 dicembre 2019 e della Legge di riordino del diritto alla **difesa d'ufficio** (*Gesetz zur Neuregelung des Rechts der notwendigen Verteidigung*) del 10 dicembre 2019. Con la prima legge, che ha riformulato ampie parti della normativa sulla giustizia minorile (*Jugendrichtsgesetz* – JGG), è stata data attuazione alla direttiva 2016/800/UE sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali. Nonostante gli standard elevati della legislazione

tedesca in materia di giustizia minorile, è stato necessario riordinare e formulare con precisione alcune specifiche disposizioni della *Jugendrichtsgesetz* relative, ad esempio, ad una diversa descrizione dei compiti dei Servizi sociali (*Jugendhilfe*) che cooperano con le autorità investigative e nello svolgimento del processo minorile. Sono stati inoltre introdotti alcuni nuovi articoli che riguardano più specificamente gli obblighi di informazione nei confronti del minore imputato (§ 70a JGG, *Unterrichtung des Jugendlichen*) e lo svolgimento dell'interrogatorio (§ 70b JGG, *Vernehmung des Beschuldigten*). Con la Legge di riforma del diritto alla difesa d'ufficio è invece stata recepita la direttiva 2016/1919/UE sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo.

All'ambito della **sicurezza** e della **lotta al terrorismo** va ascritta la Terza legge di modifica della normativa sulla cittadinanza (*Drittes Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes*) del 4 agosto 2019, che inserisce tra i casi di **perdita della cittadinanza** elencati nel §17, comma 1 punto 5 della *Staatsangehörigkeitsgesetz* (StAG), oltre all'entrare a far parte di un esercito o di un'altra simile associazione armata di un Paese straniero, anche la concreta partecipazione ad azioni di lotta di una organizzazione terroristica all'estero. Tuttavia, anche in questa ipotesi, vi è come condizione che la persona interessata abbia almeno un'altra cittadinanza al fine di evitare il verificarsi di casi di apolidia, così come previsto dall'art. 7 della Convenzione europea sulla nazionalità del 6 novembre 1997, che la Germania ha ratificato nel maggio 2005. La modifica alla Legge sulla cittadinanza, consistente in una nuova formulazione del § 28 StAG che non si applicherà ai minorenni, impedirà ai tedeschi che combattono all'estero per un'organizzazione terroristica (c.d. *foreign fighters*) di tornare in Germania e diventare una minaccia per la sicurezza nazionale.

Nell'**area economica**, gli interventi del legislatore hanno riguardato principalmente i settori del fisco, di ambiente ed energia, trasporti e telecomunicazioni.

Il filo conduttore che unisce alcuni importanti provvedimenti in **materia fiscale** è costituito dagli obiettivi di tutela ambientale e protezione del clima. Con la Legge su ulteriori incentivi fiscali per l'**elettromobilità** e di modifica di altre disposizioni fiscali (*Gesetz zur weiteren steuerlichen Förderung der Elektromobilität und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften*) del 12 dicembre 2019 sono state confermate fino al 2030 le esenzioni fiscali speciali per i veicoli nuovi a batteria di piccole e medie dimensioni destinati alle consegne e le bici da carico azionate elettricamente. È inoltre prevista la detassazione sul costo dell'energia elettrica - sempre fino al 2030, anno in cui si calcola che circoleranno in Germania almeno 10 milioni di veicoli elettrici e vi saranno circa 300 mila stazioni di ricarica - per quanti ricaricheranno la loro auto a batteria presso le colonnine messe a disposizione dai datori di lavoro. Nell'ottica di una politica industriale a beneficio

del clima è stato inoltre deciso di esentare al 100% il pagamento delle imposte sui cosidetti *job tickets*, i carnet di biglietti per il servizio pubblico - ferroviario o su gomma - che i datori di lavoro possono dare come benefit ai loro dipendenti per favorire gli spostamenti casa-lavoro senza l'utilizzo dell'auto privata.

Nell'ambito del **Programma di protezione del clima per il 2030**, varato dal Governo federale il 9 ottobre 2019, è stato deciso di creare incentivi per ridurre le emissioni di gas a effetto serra e incoraggiare i cittadini ad agire in modo rispettoso del clima. In tale contesto si inseriscono in particolare due provvedimenti, anch'essi pubblicati nel dicembre 2019. Per prima, cronologicamente, la Legge di modifica della legge sulla **tassazione del traffico aereo** (*Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsteuergesetzes*) del 12 dicembre 2019, che prevede un aumento delle tasse sui voli aerei a partire dal 1° aprile 2020. In base alle nuove disposizioni la tassa per i voli aerei verso paesi di prima classe di distanza (voli interni, in Europa o verso paesi terzi fino a 2.500 km) passa da 7,50 euro a 13,03 euro; per i voli verso paesi di seconda classe di distanza (lontani da 2.500 a 6.000 km) la tassa aumenta da 23,43 euro a 33,01 euro, mentre per i voli verso tutto il resto del mondo (paesi distanti oltre 6.000 km) sale da 42,18 euro a 59,43 euro. Di pochi giorni successiva è la Legge di attuazione del Programma di protezione del clima 2030 nel diritto tributario (*Gesetz zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht*), del 21 dicembre 2019, il cui testo rappresenta il compromesso relativo alle modifiche fiscali contenute nel c.d. pacchetto sul clima (*Klimapaket*) elaborato dalla Commissione di conciliazione per il raggiungimento dell'intesa tra *Bundestag* e *Bundesrat* necessaria per l'approvazione definitiva del provvedimento. Gli ambiti in cui sono maggiormente previste agevolazioni fiscali sono la mobilità di pendolari e di persone a basso reddito e la ristrutturazione energetica degli edifici.

Il principale provvedimento in materia più specificamente ambientale è rappresentato dalla Legge per l'introduzione di una **legge federale per la protezione del clima** e la modifica di altre disposizioni (*Gesetz zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften*) del 12 dicembre 2020, con la quale sono stati giuridicamente regolamentati gli obiettivi di protezione climatica 2030 così come preannunciato nel *Koalitionsvertrag* tra le forze politiche di Governo. Le emissioni di gas a effetto serra dovranno essere gradualmente ridotte, entro il 2030, di almeno il 55% rispetto al 1990. La disciplina si basa sul concetto di "pianificazione per la protezione del clima" (*Klimaschutzplanung*), a cui è dedicata la sezione 3 della legge. Nell'elaborazione di ogni programma di protezione climatica il Governo federale coinvolge in una consultazione pubblica *Länder*, comuni, associazioni economiche e della società civile, nonché la piattaforma scientifica della protezione del clima e altri comitati scientifici governativi. Entro il 30 giugno di ogni anno il Governo federale trasmette al *Bundestag* una relazione sullo stato di attuazione del *Klimaschutzprogramm* e, a partire dal 2021, ogni due anni entro il

31 marzo, presenta al *Bundestag* una relazione sulle previsioni relative alle emissioni dei gas serra (c.d. *Klimaschutz-Projektionsbericht*). È inoltre prevista l'istituzione di un Consiglio di esperti per le questioni climatiche (*Expertenrat für Klimafragen*), composto da 5 personalità indipendenti nominate dal Governo federale per cinque anni.

Nel settore dell'**energia**, oggetto negli ultimi anni di diversi atti normativi emanati anche su impulso della legislazione dell'Unione europea, si segnalano alcune leggi sulle **fonti rinnovabili**, come la Terza legge di modifica della legge sulle energie rinnovabili (*Drittes Gesetz zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes*) del 21 giugno 2018, di iniziativa del *Bundesrat* (proposta di legge presentata dalla Renania settentrionale-Vestfalia). Il provvedimento obbliga fino al 1° giugno 2020 anche le comunità locali a partecipare alle aste rinnovabili solo con impianti autorizzati. Con la successiva Legge di modifica della legge sulle energie rinnovabili, della legge sulla cogenerazione energia-calore, della legge di economia energetica e di ulteriori disposizioni in materia di energia (*Gesetz zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes, des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes, des Energiewirtschaftsgesetzes und weiterer energierechtlicher Vorschriften*) del 17 dicembre 2018, definita **Legge omnibus sull'energia** (*Energie Sammelgesetz*), sono state modificate varie normative del settore energetico, nello specifico 7 leggi e 7 tra regolamenti e decreti governativi. Il nuovo pacchetto di misure per le energie rinnovabili introduce, tra le altre cose, **aste aggiuntive nel triennio 2019-2021** per assegnare volumi complessivamente pari a 8 GW (GigaWatt), ossia 4 GW per impianti eolici e 4 GW per impianti fotovoltaici. I volumi delle aste cresceranno di anno in anno. Per quanto riguarda il campo del fotovoltaico, ad esempio, si prospettano due bandi da 500 MW nel 2019 per installazioni superiori a 750 kW, poi quattro gare nel 2020 (1,4 GW di potenza cumulativa) e altre quattro aste nel 2021 per l'ultimo blocco di 1,6 GW. La Germania sta accelerando la produzione di elettricità con le rinnovabili che, secondo le stime preliminari, dovrebbero raggiungere a breve il 38% circa del mix energetico complessivo. Le riduzioni relative alle tariffe *feed-i*n per gli impianti fotovoltaici su tetto, pur non così rilevanti come previsto nella bozza iniziale del provvedimento, riguarderanno pannelli tra 40 e 750 kW di potenza installata e saranno in vigore da febbraio ad aprile 2019, in modo da scendere progressivamente da 9,87 a 8,9 centesimi di euro/kWh al termine del periodo.

La questione della chiusura di tutti gli impianti nucleari entro il 2022 e la relativa sentenza della Corte costituzionale federale del 6 dicembre 2016, con la quale è stato riconosciuto il diritto delle società energetiche E.On, RWE e Vattenfall ad essere indennizzate, sono state oggetto della Sedicesima legge di modifica della legge sull'**energia nucleare** (*Sechzehntes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes* - 16. AtGÄndG) del 10 luglio 2018. Constatando la legittimità costituzionale della Tredicesima modifica della legge sull'energia nucleare (*Dreizehntes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes* del 31 luglio 2011) volta ad accelerare l'abbandono del nucleare, la Corte costituzionale federale

aveva imposto al legislatore di integrare la normativa sul nucleare entro il primo semestre del 2018, al fine di regolare eventuali successive richieste di risarcimento da parte dei fornitori di energia, mentre la definizione dell'entità degli indennizzi era stata rinviata alla decisione dei tribunali civili. Lo scopo delle modifiche approvate è comunque, in definitiva, quello di attuare e proseguire il **graduale abbandono del nucleare** deciso dal Governo federale nel 2011.

La disciplina in materia di **telecomunicazioni** è stata interessata da due provvedimenti, approvati a distanza di circa un anno l'uno dall'altro: la Quarta (*Viertes Gesetz zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes*) e la Quinta legge di modifica della legge sulle telecomunicazioni (*Fünftes Gesetz zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes*), rispettivamente del 29 novembre 2018 e del 5 dicembre 2019. La Quarta legge di modifica, in particolare, ha adeguato la disciplina in materia alla decisione della Corte costituzionale federale del 22 novembre 2016 e, nello stesso tempo, alle disposizioni contenute nel Regolamento UE n. 2018/302 del 28 febbraio 2018, recante misure volte a impedire i blocchi geografici ingiustificati e altre forme di discriminazione basate sulla nazionalità, sul luogo di residenza o sul luogo di stabilimento dei clienti nell'ambito del mercato interno (c.d. Regolamento sul *geoblocking*). Con l'introduzione di una soglia di fatturato di 100 milioni di euro, che di fatto serve ad operare una **differenziazione tra piccole, medie e grandi società di telecomunicazioni**, il legislatore ha creato uno strumento per determinare le imprese meritevoli di protezione. Mediante altre modifiche (§§ 116, 126 e 149 TKG) vengono stabilite le **competenze dell'Agenzia federale delle reti** (*Bundesnetzagentur* – BNetzA) – come è stata ridenominata, a partire dal 13 luglio 2005, l'Autorità di regolamentazione per le telecomunicazioni e la posta – ai fini dell'applicazione del Regolamento europeo sul *geoblocking*, nonché i poteri ad essa conferiti di imporre misure riparatorie o sanzioni pecuniarie in caso di infrazioni della legge. La Quinta legge di modifica interviene invece sul §77i della *Telekommunikationsgesetz* - che prevede la possibilità di coordinare i lavori di costruzione e di installazione nell'**espansione delle reti digitali ad alta velocità** – introducendo una verifica di inaccettabilità per impedire la sovrastruttura di reti in fibra ottica già pianificate e finanziate da fondi pubblici con ulteriori infrastrutture di telecomunicazione.

Sul versante dei **trasporti** la Legge di modifica della normativa concernente il pedaggio sulle strade federali di grande comunicazione e di modifica di altre disposizioni in materia di circolazione stradale (*Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßenmautgesetzes und zur Änderung weiterer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften*) del 4 dicembre 2018 ha disposto una **riduzione del pedaggio autostradale** per i veicoli a gas naturale oltre le 7,5 tonnellate esonerandoli dal pagamento della componente dei pedaggi legata all'inquinamento dell'aria, a partire dal 1°gennaio 2019, per un periodo iniziale di 2 anni. Tali veicoli possono quindi usufruire degli stessi vantaggi riservati ai veicoli elettrici, con

l'obbligo del pagamento della sola parte del pedaggio relativa ai costi delle infrastrutture e alla componente legata all'emissione di rumore, con un risparmio tra 9,3 e 18,7 centesimi di euro al chilometro (a seconda della categoria di peso).

Nel 2019 il legislatore è poi intervenuto nel settore del **trasporto ferroviario** con la Quinta legge di modifica della normativa generale sulle ferrovie (*Fünftes Gesetz zur Änderung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes*) del 20 marzo 2019, che contiene una serie di rettifiche e modifiche redazionali relative alla trasposizione e all'adeguamento interno della direttiva UE 2016/797 sulla interoperabilità del sistema ferroviario dell'Unione europea e della direttiva UE 2016/798 sulla sicurezza delle ferrovie. Sono stati quindi soppressi i termini di "ferrovie regionali" (*Regionalbahnen*) e di "sistemi ferroviari regionali" (*Regionalbahnsysteme*), ma è stato ampliato il campo di applicazione delle disposizioni attuative delle norme comunitarie. Lo scopo della Legge di modifica delle disposizioni in materia di trasporto nel settore ferroviario (*Gesetz zur Änderung beförderungsrechtlicher Vorschriften im Eisenbahnbereich*) dell'11 giugno 2019 è rappresentato dalla **semplificazione amministrativa** che prevede, in campo tariffario, una maggiore separazione di competenze tra Federazione e *Länder*, mentre la responsabilità nell'attuazione dei diritti dei passeggeri viene concentrata a livello federale. Sempre nell'ottica di una **migliore tutela dei consumatori** sono state introdotte norme che semplificano la pubblicazione delle tariffe agevolando così l'accesso alle relative informazioni da parte dei passeggeri.

Anche la c.d. Legge mantello (*Mantelgesetz*) sull'accelerazione delle procedure di pianificazione e di autorizzazione nel settore dei **trasporti** (*Gesetz zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich*) del 29 novembre 2018, che modifica diverse leggi in materia di trasporti a fini semplificativi, mira ad agevolare gli investimenti nella rete ferroviaria e fa in modo che gli incroci e le strutture di attraversamento possano essere realizzate in tempi più rapidi. La razionalizzazione con conseguente snellimento delle procedure autorizzatorie per la costruzione di infrastrutture stradali e ferroviare prevede anche una diminuzione degli oneri finanziari a carico degli enti locali in caso di modifica o rimozione di passaggi a livello. Il provvedimento rientra inoltre tra gli impegni assunti dal Governo federale nell'ambito del *Koalitionsvertrag* con riferimento al già citato Programma di protezione del clima 2030.

Specifica attenzione è stata dedicata anche alle tematiche del lavoro e alle politiche sociali. Un primo passo importante verso una riforma del **rapporto di lavoro a tempo parziale**, spesso richiesto e utilizzato dai lavoratori dipendenti per accudire familiari bisognosi o figli minori o anche per proseguire un progetto di formazione, è stato compiuto con la Legge sui progressi della disciplina del lavoro a tempo parziale – Introduzione di un "part-time ponte" (*Gesetz zur Weiterentwicklung des Teilzeitrechts - Einführung einer Brückenteilzeit*) dell'11 dicembre 2018. I requisiti per aver diritto ad un periodo limitato di lavoro part-time nell'ambito della vita lavorativa sono: lavorare in un'azienda con più di

45 dipendenti; avere un contratto di lavoro da più di sei mesi; la durata del tempo parziale non può essere inferiore ad un anno e superiore a 5 anni; la richiesta di lavoro part-time deve essere presentata in forma scritta con un anticipo di almeno tre mesi; le aziende che hanno tra 46 e 200 dipendenti devono autorizzare la richiesta di lavoro a tempo parziale di un lavoratore su 15; la non sussistenza di ragioni aziendali urgenti che si oppongano alla riduzione dell'orario di lavoro.

Con l'approvazione della Decima legge di modifica del Libro II del Codice sociale – Creazione di nuove opportunità di partecipazione al mercato del lavoro generale e sociale per i disoccupati di lungo periodo (*Zehntes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch - Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt*) del 17 dicembre 2018 è stato introdotto un nuovo strumento di **partecipazione al mercato del lavoro** (*Teilhabe am Arbeitsmarkt*) nel Codice sociale, mediante il quale viene incentivata l'assunzione regolare di persone disoccupate da molto tempo e di età superiore a 25 anni con **sussidi salariali** (*Lohnkostenzuschüssen*) erogati da parte dello Stato per un periodo di cinque anni. Nello specifico, il sussidio ammonta al 100 per cento per i primi due anni del contratto di lavoro e poi diminuisce ogni anno del 10 per cento (è quindi pari al 90 per cento per il terzo anno, all'80 per cento per il quarto anno e al 70 per cento per il quinto anno). Lo Stato si assume inoltre anche le spese per la formazione dei lavoratori e per i corsi di perfezionamento fino a un massimo di 3.000 euro.

Nell'ambito della **politica sanitaria**, connessa anche alle opportunità lavorative, si segnala la Legge sul rafforzamento del **personale infermieristico** (*Gesetz zur Stärkung des Pflegepersonals*) dell'11 dicembre 2018, che ha previsto la creazione e il finanziamento di 13.000 nuovi posti di lavoro per l'assistenza ad anziani ricoverati in strutture sanitarie. Successivamente è stata approvata anche la Legge per migliorare gli **stipendi infermieristici** (*Gesetz für bessere Löhne in der Pflege*) del 22 novembre 2019, con la quale sono state attuate le misure per migliorare le condizioni di lavoro del settore infermieristico, concordate nell'ambito della c.d. **Azione concertata sull'assistenza infermieristica** (*Konzertierte Aktion Pflege*), un'iniziativa comune, presentata e sostenuta da tre Ministri federali (Ministro della famiglia, Ministro del lavoro e Ministro della sanità) con lo slogan "*Mehr Ausbildung, mehr Personal und mehr Geld*" (Più formazione, più personale e più soldi). Per raggiungere i suoi obiettivi, la legge prevede che contratti ordinari di lavoro a livello del settore oppure gli stipendi minimi degli infermieri siano disciplinati da regolamenti governativi che si baseranno sulle raccomandazioni della Commissione infermieristica (*Pflegekommission*), composta da 8 rappresentati dei datori di lavoro e dei lavoratori dipendenti del settore infermieristico.

Sempre in ambito sanitario va menzionata la Legge per appuntamenti più rapidi e una migliore assistenza (*Gesetz für schnellere Termine und bessere Versorgung*) del 6

maggio 2019, che consente ai pazienti con assicurazione sanitaria obbligatoria di essere indirizzati a medici specialisti e di medicina generale in modo più rapido ed efficace. Altre tre leggi riguardano più specificamente la riforma e la formazione di alcune **professioni del settore sanitario**: si tratta, cronologicamente, della Legge di riforma della formazione di psicoterapeuta (*Gesetz zur Reform der Psychotherapeutenausbildung*) del 15 novembre 2019; della Legge di riforma della formazione di ostetrico e di modifica del Libro V del Codice sociale (*Gesetz zur Reform der Hebammenausbildung und zur Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch*) del 22 novembre 2019 e, infine, della Legge sulla formazione di assistente tecnico anestesista e di assistente tecnico in sala operatoria (*Gesetz über die Ausbildung zur Anästhesietechnischen Assistentin und zum Anästhesietechnischen Assistenten und über die Ausbildung zur Operationstechnischen Assistentin und zum Operationstechnischen Assistenten*) del 14 dicembre 2019.

Nell'ambito del dibattito etico e sociale che riguarda i **trapianti** e la donazione di organi è stata approvata la Seconda legge di modifica della normativa sui trapianti e di miglioramento della cooperazione e delle strutture per la donazione di organi (*Zweites Gesetz zur Änderung des Transplantationsgesetzes der Verbesserung der Zusammenarbeit und der Strukturen bei der Organspende*) del 22 marzo 2019, che mira ad elevare il numero di donazioni e, conseguentemente, quello di numero di vite umane salvate. Viene in particolare sottolineato il ruolo chiave degli ospedali che a tal fine necessitano di più tempo per il riconoscimento dei possibili donatori e di maggiori finanziamenti.

Si segnala, infine, la Legge per migliorare le informazioni in materia di **interruzione della gravidanza** (*Gesetz zur Verbesserung der Information über einen Schwangerschaftsabbruch*) del 22 marzo 2019 che ha modificato il § 219a del Codice penale (*Strafgesetzbuch* - StGB) per regolamentare la pubblicità relativa alla possibilità di interrompere la gravidanza. La nuova disposizione consente esclusivamente a medici, ospedali e altre strutture sanitarie di informare pubblicamente che si possono praticare aborti, senza rischio di persecuzione penale, come era accaduto ad una ginecologa di Gie en, in Assia, che nel 2017 era stata condannata a pagare una sanzione pecuniaria per aver pubblicizzato sul suo sito la possibilità di praticare un'interruzione di gravidanza nel suo studio medico. La legge prevede inoltre che l'Ordine dei medici federale (*Bundesärztekammer*) mantenga un elenco dei medici e delle strutture sanitarie che praticano aborti, con i relativi metodi utilizzati, aggiornato mensilmente e pubblicato in internet.

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1972 - 2019[14]

Legislatura	Totale leggi approvate	Iniziativa governativa	Iniziativa Parlamentare		Iniziativa Mista[15]
		BRg (*)	BR (**)	BT (***)	(BRg/BT;BRg/BR;BT/BR)
VII (1972-1976)	506	421 (83,2%)	17 (3,4%)	58 (11,5%)	10 (2%)
VIII (1976-1980)	339	276 (81,4%)	15 (4,4%)	36 (10,6%)	12 (3,5%)
IX (1980-1983)	136	102 (75%)	8 (5,9%)	15 (11%)	11 (8,1%)
X (1983-1987)	320	237 (74,1%)	32 (10%)	42 (13,1%)	9 (2,8%)
XI (1987-1990)	366	265 (72,4%)	15 (4,1%)	67 (18,3%)	19 (5,2%)
XII (1990-1994)	493	371 (75%)	27(5%)	92 (19%)	3 (1%)
XIII (1994-1998)	551	401 (73%)	35 (6%)	92 (17%)	23 (4%)
XIV (1998-2002)	559	394 (70%)	22 (4%)	109 (20%)	34 (6%)
XV (2002-2005)	385	274 (71,2%)	16 (4,1%)	79 (20,6%)	16 (4,1%)
XVI (2005-2009)	613	487 (79,4%)	19 (3,1)	87 (14,2%)	20 (3,3%)
XVII (2009-2013)	553	434 (78,5%)	17 (3,1%)	88 (15,9%)	14 (2,5%)
XVIII (2013-2017)	548	482 (87,9%)	9 (1,6%)	52 (9,5%)	1 (1%)
XIX (2017-)	186	157 (84,4%)	3 (1,6%)	26 (14%)	0

Fonte: Statistik der Gesetzgebung (aggiornata al 3 febbraio 2020), a cura degli uffici di documentazione del Bundestag.
(*): BRg, Bundesregierung (Governo federale)
(**): BR, Bundesrat
(***): BT, Bundestag

[14] *Le percentuali indicate nella tabella sono calcolate rispetto al totale delle leggi approvate e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale federale (Bundesgesetzblatt).*
[15] *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 2002-2019

Legislatura	XV (2002-2005)	XVI (2005- 2009)	XVII (2009-2013)	XVIII (2013-2017)	XIX[16] (2017-2019)
INIZIATIVA GOVERNATIVA di cui:	274(71,2%)	487(79,4%)	434(78,5%)	482(87,9%)	157(84,4%)
Leggi di bilancio, assestamento etc.	23	23	27	11	7
Leggi di ratifica	95	96	110	145	20
Leggi relative alla partecipazione UE	53	70	66	160	36
INIZIATIVA PARLAMENTARE di cui:	95(24,7%)	106(17,3%)	105(19%)	61(11,1%)	29(15,6%)
Bundesrat	16	19	17	9	3
Bundestag	79	87	88	52	26
INIZIATIVA MISTA	16(4,1%)	20 (3,3%)	14 (2,5%)	5(1%)	0
TOTALE	**385**	**613**	**553**	**548**	**186**

[16] *Dati aggiornati al 3 febbraio 2020.*

[17] *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 - Produzione legislativa regionale 2015-2019

Land	2015	2016	2017	2018	2019	Totale
Amburgo	40	36	35	52	42	205
Assia	35	20	30	46	28	159
Baden-Württemberg	49	22	27	29	26	153
Bassa Sassonia	32	38	31	33	37	171
Baviera	23	28	27	41	21	140
Berlino	13	54	27	31	38	163
Brandeburgo	30	24	23	31	47	155
Brema	54	41	42	41	46	224
Meclemburgo-Pomerania	30	33	20	27	26	136
Renania Palatinato	50	19	22	14	11	116
Renania settentrionale-Westfalia	44	56	21	39	49	209
Saarland	31	28	28	19	27	133
Sassonia	17	21	22	21	21	102
Sassonia-Anhalt	28	17	22	9	18	94
Schleswig-Holstein	35	48	36	36	33	188
Turingia	29	25	26	35	49	164
TOTALE	540	510	439	504	519	2.512

Fonte: Gesetzesblätter - Angebote in den einzelnen Landesparlamenten, https://www.parlamentsspiegel.de/home/dokumentenabruf/gesetzesblatter—-angebote-in-de.html

TABELLA 4 - Numero complessivo di leggi e regolamenti legislativi federali (I-XIX leg.)

Legislatura	Leggi approvate	Regolamenti legislativi federali (Rechtsverordnungen des Bundes)
I (1949-1953)	545	-
II (1953-1957)	510	998
III (1957-1961)	424	1093
IV (1961-1965)	425	1368
V (1965-1969)	453	1537
VI (1969-1972)	333	1343
VII (1972-1976)	506	1726
VIII (1976-1980)	339	1615
IX (1980-1983)	136	853
X (1983-1987)	320	1229
XI (1987-1990)	366	1330
XII (1990-1994)	493	1695
XIII (1994-1998)	551	1753
XIV (1998-2002)	559	1515
XV (2002-2005)	385	968
XVI (2005-2009)	613	1516
XVII (2009-2013)	543*	Dato non disponibile
XVIII (2013-2017)	548**	Dato non disponibile
XIX (2017-)	186***	489****

** Deutscher Bundestag – Statistik der Gesetzgebung – Überblick 17. Wahlperiode, dato aggiornato al 6 dicembre 2013 cui si aggiungono 3 leggi pubblicate nel mese di dicembre 2013.*
https://www.bundestag.de/blob/191006/3436ee1834db4e0cb9f1584ac1da7ccf/gesetzgebung_wp17-data.pdf
***Deutscher Bundestag – Statistik der Gesetzgebung – Überblick 18. Wahlperiode, dato aggiornato al 27 novembre 2017.*
https://www.bundestag.de/blob/194870/cf6769441cb2c733ca5f3948644d25e9/gesetzgebung_wp18-data.pdf
**** Statistik der Gesetzgebung (aggiornata al 3 febbraio 2020)*
***** Gazzetta Ufficiale Federale (https://www.bgbl.de/)*

Regno Unito

1. Dati quantitativi

Nel biennio 2018-19 sono stati approvati nel Regno Unito **68** provvedimenti legislativi, suddivisi, secondo il criterio distintivo tradizionale, tra leggi di interesse pubblico generale (**65** ***Public General Acts***, di cui **34** nel 2018 e **31** nel 2019) e leggi di interesse locale (**3** ***Local Acts***, tutti approvati nel 2018).

Il dato quantitativo dei due anni mostra un valore sovrapponibile con quello del biennio precedente e rispecchia la media delle leggi approvate nell'ultimo decennio nonché, in un più ampio arco di tempo, la tendenza rilevabile a partire dal 2007 che vede il parlamento britannico approvare una media di 30 leggi annue.

Si evidenzia invece un lieve incremento, rispetto al precedente periodo, dei provvedimenti di normativa secondaria (*Statutory Instruments*), sebbene non in misura tale da determinare una significativa inversione della tendenza alla complessiva diminuzione di questa categoria di atti normativi delineatasi a far data dal 2015. Può dirsi anzi che il progressivo decremento rilevato sulla più ampia scala temporale si mantenga stabile nel periodo ora considerato, in cui si registra l'approvazione di **2797** *Statutory Instruments* (**1387** atti nel 2018, **1410** nel 2019) a fronte dei 2532 analoghi atti normativi approvati nel biennio 2016-2017. Il dato è significativo ove si consideri che, come già segnalato nelle precedenti edizioni dell'Osservatorio, negli ultimi venti anni il dato relativo agli *Statutory Instruments* si era stabilmente attestato sopra i 3000 provvedimenti approvati ogni anno (con punte massime di 3500-3600), con ciò evidenziando un massiccio ricorso alla *delegated legislation*, categoria che, nell'esperienza del Regno Unito, comprende provvedimenti eterogenei (solo in parte assimilabili al decreto legislativo così come configurato nel sistema italiano delle fonti normative), di contenuto sostanziale e dettagliato[18]. Il 2015, come si è detto, ha segnato un'inversione di tendenza (furono approvati 2057 provvedimenti rispetto ai 3481 dell'anno precedente) e da quel momento il notevole calo del numero di questi atti normativi è stato confermato negli anni successivi.

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

[18] *Si tratta, per la precisione, dei seguenti atti: le Regulations, i Deregulation Orders (se il Governo intende procedere alla deregolamentazione di una determinata materia), ovvero gli 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.*

Per quanto concerne l'iniziativa legislativa, si rileva come da tradizione la prevalente origine governativa delle leggi d'interesse pubblico approvate nel biennio di riferimento (28 su 34 nel 2018, pari ad oltre l'80%; 22 su 31 nel 2019, pari a circa il 71%). 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 2018 la manovra di bilancio ha richiesto l'approvazione dei seguenti provvedimenti: l'annuale legge finanziaria (*Finance Act 2018*), con cui il legislatore disciplina il versante delle entrate, e il *Supply and Appropriation (Main Estimates) Act 2018* (preceduto dal *Supply and Appropriation (Anticipation and Adjustments) Act 2018*), con cui sono stati disposti, in forma disaggregata, i singoli stanziamenti assegnati a ciascun Dipartimento governativo; i medesimi provvedimenti sono stati approvati nel corso del 2019 per l'anno di riferimento.

3. Principali settori di intervento legislativo

La legislazione approvata nel biennio 2018-2019 è costituita da provvedimenti che in base al loro contenuto – secondo i consueti criteri distintivi applicati in questa sede - hanno rilievo istituzionale oppure portata settoriale, e rappresentano complessivamente quasi la totalità delle leggi approvate nell'anno. Il dato si pone in linea di sostanziale continuità con le tendenze della produzione legislativa degli ultimi anni, tenuto conto che, peraltro, le distinzioni tipologiche utilizzate ai fini di questa ricognizione hanno carattere relativo, poiché alcune delle leggi censite all'interno della categoria settoriale possono presentare, in ragione dei profili disciplinati, rilevanza anche per l'altro raggruppamento.

3.1. Interventi nell'area istituzionale

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

Da questa angolazione la pur breve legislatura, contenuta nel triennio 2017-2019 e terminata con lo scioglimento anticipato, si è caratterizzata per l'intensità del dibattuto politico incentrato sulla Brexit ed è stata scandita dal teso confronto che su questo tema si è svolto tra il Governo e il Parlamento, acuito dalla mancanza di una solida maggioranza

parlamentare e dalle divisioni che hanno attraversato gli stessi partiti politici.

Nel periodo considerato costituiscono altrettanti snodi della complessa vicenda istituzionale della *Brexit* i provvedimenti adottati per portare a compimento il distacco del Regno Unito dall'**Unione Europea**, conformemente agli esiti della consultazione referendaria del 2016 e in applicazione dell'art. 50 del Trattato europeo.

In particolare, le disposizioni dell'*European Union (Withdrawal) Act 2018* hanno abrogato la legge che ha sancito nel 1972 l'adesione del Regno Unito alla Comunità Europea (*European Communities Act 1972*), e hanno nel contempo delimitato l'ambito della legislazione di derivazione europea che si conserva vigente nell'ordinamento britannico (*EU retained law*). Esse predispongono inoltre le condizioni per il recepimento, previa l'approvazione con legge parlamentare, dei termini dell'accordo di recesso dell'Unione tuttora oggetto di negoziazione con le Istituzioni eurounitarie, prevedendo l'emanazione delle norme secondarie e di diritto transitorio eventualmente necessarie a colmare lacune normative determinatesi in conseguenza del processo abrogativo; e modificano le leggi vigenti in materia di *devolution* – lo *Scotland Act 1998*, il *Northern Ireland Act 1998* e il *Government of Wales Act 2006* - in prospettiva dell'aggiornamento degli ambiti di competenza normativa dei rispettivi organi di governo locale in conseguenza del recesso del dall'Unione Europea.

Della legge del 2018 deve segnalarsi soprattutto, per l'importanza avuta nel corso del confronto tra le diverse posizioni politiche, la disposizione derivata dall'approvazione di un emendamento d'iniziativa di un deputato conservatore nonostante la contraria volontà del Governo (art. 13), che riservando alla Camera dei Comuni la finale approvazione dell'accordo di recesso ha consentito per tre volte la reiezione del *withdrawal agreement* presentato dal Governo.

Nel 2019, l'approvazione di due leggi di iniziativa parlamentare, l'*European Union (Withdrawal) Act 2019* e l'*European Union (Withdrawal) Act (No. 2) 2019* (questo noto anche come *Benn Act* dal nome del proponente) ha segnato il confronto politico tra il Governo il Parlamento circa i contenuti e le modalità dell'accordo tuttora in corso di definizione con l'Unione Europea. Entrambe abrogate l'anno seguente (dopo i risultati delle elezioni tenutesi il 12 dicembre 2019) con l'*European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020*, le due leggi erano riuscite ad essere approvate nel clima determinato dalla decisione con cui la Corte Suprema ha dichiarato la nullità della *prorogation* del Parlamento (sentenza *Miller2/Cherry*), raccogliendo l'opinione parlamentare contraria all'ipotesi di un'uscita senza accordo (*no-deal*) e favorevole a vincolare il Governo all'impegno di presentare alla controparte europea, ricorrendo determinate circostanze, la richiesta di un'estensione del termine stabilito per la definizione dell'accordo suddetto, che tali disposizioni difatti prorogavano al 31 gennaio 2020 rispetto alla scadenza precedentemente concordata del 31 ottobre 2019.

Di là della loro specifica rilevanza nel quadro del travagliato processo di distacco dall'Unione, queste leggi meritano di essere segnalate nella misura in cui possono considerarsi indicative di una fase peculiare dell'ordinamento costituzionale britannico ed espressione di una diversa e contrapposta visione politica del ruolo spettante ai poteri dello Stato: l'una imperniata sulla sovranità del Parlamento e sulla convenzione costituzionale in virtù della quale il Governo detiene che potere che gli è proprio finché esso beneficia della fiducia della Camera dei Comuni; l'altra propensa ad esaltare il ruolo ricoperto dall'Esecutivo, sorretto politicamente dal mandato elettorale ricevuto e in grado di determinare l'agenda parlamentare in base alle previsioni regolamentari (in particolare lo *Standing Order* n. 14 dei Comuni) che assegnano priorità all'attuazione del programma del Governo.

Un ulteriore tassello del complesso quadro istituzionale articolatosi attorno alla questione della Brexit e delle tensioni costituzionali a cui essa ha dato origine è rappresentato, con riferimento alla **legislazione elettorale**, dall'approvazione dell'*Early Parliamentary General Election 2019*, le cui disposizioni, derogando alle procedure stabilite dal *Fixed-Term Parliament Act 2011* (e dopo vani tentativi del Primo Ministro di far approvare dalla Camera dei Comuni una mozione di autoscioglimento nei modi e con la maggioranza prevista dalla legge del 2011), hanno indetto le elezioni anticipat**e** tenutesi il 12 dicembre che hanno assegnato un'ampia maggioranza all'attuale Governo. Merita osservare, anche per evidenziare le complesse e talora convulse dinamiche politico-parlamentari che hanno caratterizzato una legislatura atipica per molti aspetti, come la legge sullo scioglimento anticipato del 2019 sia stata approvata dai Comuni quasi all'unanimità, dopo che il Consiglio Europeo ha accolto la richiesta di proroga ed era perciò venuto meno il rischio di un'uscita senza accordo (*no deal*) che aveva rappresentato fino a quel momento il motivo di una forte contrapposizione politica.

Relativamente all'area tematica concernente l'organizzazione costituzionale dello Stato, la ricognizione della produzione legislativa registra come di consueto significativi interventi legislativi concernenti l'ambito dei rapporti e delle competenze ripartite, attraverso la legislazione in materia di ***devolution*** introdotta a apartire dal 1998, tra gli organi di governo centrale e le *nations* che costituiscono il Regno Unito. Sotto questo profilo si segnala la serie di leggi che nel biennio considerato riguardano in modo esclusivo l'**Irlanda del Nord** e i peculiari assetti istituzionali della sua autonomia, di rinnovata attualità nel quadro istituzionale caratterizzato dalla Brexit.

Senza poter esporre compiutamente in questa sede i termini di una questione assai articolata nei suoi svolgimenti, è ora sufficiente rammentare come i profili dell'autonomia nord-irlandese e del suo rapporto con la Repubblica d'Irlanda siano da ultimo venuti in evidenza in relazione alla clausola di garanzia (cosiddetto *backstop*) inizialmente prevista per l'Irlanda del Nord. Essa sarebbe entrata in vigore nell'ipotesi in cui, al termine del pe-

riodo di transizione (previsto al 31 dicembre 2020), non si fosse riuscito a trovare un nuovo accordo tra Regno Unito e Europa sul confine tra le due Irlande. Il *backstop* avrebbe in tal modo evitato la creazione di un confine interno all'isola, contrario agli accordi di pace del 1998 (*Good Friday Agreement*) e all'accordo di Stormont del 2014; ma avrebbe nel contempo favorito il mantenimento di un rapporto tra l'Unione Europea e l'Irlanda del Nord disomogeneo rispetto a quello prefigurato tra la stessa Unione e il Regno Unito. Si è dunque giunti a rimuovere la clausola controversa dallo schema del *withdrawal agreement* e a delineare una diversa soluzione, idonea ad evitare la creazione di un confine fisico interno all'isola (ora spostato nel mare d'Irlanda) e ad assicurare l'allineamento dell'Irlanda del Nord alle regole doganali del Regno Unito, nel rispetto delle norme del mercato unico e dell'unione doganale e in applicazione di un complesso sistema di controlli affidato ad un *joint committe* UE – Regno Unito.

In tale contesto (in cui hanno avuto rilievo non trascurabile anche le vicende del *Democratic Unionist Party*, schierato ai Comuni a sostegno del Governo di Boris Johnson e del suo impegno di portare a termine la *Brexit*), si inquadrano le leggi che appunto riguardano l'Irlanda del Nord. Tra queste, il *Northern Ireland (Executive Formation and Exercise of Functions) Act 2018* e l'analoga legge approvata l'anno seguente (il *Northern Ireland (Executive Formation and Exercise of Functions) Act 2019*) hanno prorogato, come già in precedenti occasioni, il termine per la formazione dell'Esecutivo nord-irlandese, che la legge di *devolution* del 1998 individua nel quattordicesimo giorno successivo alla prima convocazione della *Northern Ireland Assembly*, disponendo l'indizione di nuove elezioni qualora entro tale termine non venga a costituirsi una maggioranza politica conformemente ai complessi criteri stabiliti per assicurare la rappresentanza delle diverse componenti politico-religiose (*cross-community support*). Le valutazioni alla base dell'approvazione dei provvedimenti del 2018 e del 2019 sono infatti da ricondurre alla complessa situazione politica determinatasi nella regione in conseguenza delle dimissioni rassegnate il 9 gennaio 2017 dall'Esecutivo nord-irlandese e dei risultati delle elezioni tenutesi il 2 marzo 2017, che non avendo assegnato la maggioranza ai partiti unionisti, hanno resa necessaria la ricerca di una diversa e più complessa convergenza tra i partiti. Anziché convocare un'ulteriore prova elettorale, il Governo britannico, di concerto con quello della Repubblica irlandese, con la legge del 2018 ha pertanto esteso il termine per la formazione di una nuova maggioranza, fissandolo al 26 marzo 2019 e abilitando il ministro competente del Governo di Londra (*Secretary of State for Northern Ireland*) a disporre, ove necessaria e per una sola volta, un'ulteriore proroga di cinque mesi; la legge del 2019 ha fissato il nuovo termine al 21 ottobre 2019, ulteriormente estensibile fino al 13 gennaio 2020 in esercizio del potere ministeriale di proroga (l'Esecutivo è stato infine costituito l'11 gennaio dell'anno corrente con la partecipazione dei cinque partiti nord-irlandesi ed una maggioranza in cui convergono il DUP e il Sinn-Fein).

La seconda delle leggi in rassegna, peraltro, deve segnalarsi per un diverso aspetto di rilevanza costituzionale e riferito stavolta all'ambito dei **diritti fondamentali**, poiché ha disposto l'omologazione della legislazione nord-irlandese a quella del Regno Unito relativamente all'aborto (ora depenalizzato contestualmente all'attuazione dell'art. 8 del Protocollo opzionale alla Convenzione ONU sull'eliminazione di tuute le forme di discriminazione nei confronti delle donne) e al riconoscimento del matrimonio e delle unioni civili tra persone dello stesso sesso.

Le altre leggi concernenti l'**Irlanda del Nord** sono state introdotte per assicurare nella regione, in ciascuno dei due anni considerati e nelle more della formazione dell'Esecutivo locale, la continuità dei servizi pubblici e dell'operato delle amministrazioni pubbliche. E' stata perciò autorizzata la spesa pubblica dei dipartimenti governativi, non essendo stata possibile l'approvazione della legge di bilancio per i due successivi anni finanziari (a ciò fanno riferimento i *Northern Ireland Budget Acts*, rispettivamente del 2018 e del 2019, e i *Northern Ireland Budget (Anticipation and Adjustments) Acts* 2018 e 2019); e si è provveduto alla determinazione di tributi e tariffe (con i *Northern Ireland (Regional Rates and Energy) Acts* 2018 e 2019). Con l'adozione di ulteriori misure il legislatore ha altresi disciplinato l'erogazione delle indennità ai membri dell'Assemblea nord-irlandese in relazione al periodo di vacanza dell'Esecutivo (*Northern Ireland Assembly Members (Pay) Act 2018*).

Il **parlamento** non è stato interessato, nel periodo che qui si considera, da altre misure legislative se non quelle concernenti la sua sede in previsione degli imponenti lavori di restauro e di riqualificazione del complesso di Westminster che ospita entrambe le Camere. Il *Parliamentary Buildings (Restoration and Renewal) Act 2019* è stato approvato in attuazione delle identiche risoluzioni adottate nel 2018 dalla Camera dei Comuni e dalla Camera dei Lord, allo scopo di dare avvio ad estesi interventi di restauro dell'edificio e di costituire a tale scopo l'organismo preposto alla necessaria opera di coordinamento e di informazione pubblica, il *Parliamentary Works Sponsor Body*, composto da membri del parlamento e, in numero minore, da esperti esterni, tra i quali è designato il presidente. A questo ufficio compete provvedere alla costituzione di una società di diritto pubblico (*Delivery Authority*) posta sotto il suo esclusivo controllo, incaricata della formulazione tecnica delle proposte di intervento e della relativa esecuzione sulla base di un'accordo stipulato con lo *Sponsor Body* (*programme delivery agreement*). Lo *Sponsor Body* è a sua volta disciplinato quanto ai suoi rapporti con le due Camere, i quali sono oggetto di un separato accordo (*parliamentary relationship agreement*) che vincola il primo a confomarsi alle risoluzioni adottate da ciascuna Camera in ordine all'apprivazione dei lavori da effettuare e del relativo finanziamento; il controllo parlamentare è altresì esercitato mediante la costituzione di un'apposita commissione (la *Parliamentary Works Estimate Commission*), di cui la legge dispone lo scioglimento al termine dei lavori.

L'ambito della legislazione a carattere istituzionale annovera, secondo i criteri qui

adottati, i provvedimenti in materia di **diritti fondamentali** e di **giustizia penale**.

In relazione al primo profilo si registra l'approvazione del *Data Protection Act 2018*, con cui il legislatore ha apprestato le misure normative di adattamento rese necessarie dall'entrata in vigore del Regolamento UE 679/2016 in materia di tutela e di circolazione dei **dati personali** (noto anche con l'acronimo GDPR). Pur avendo carettere *self-executing* in virtù della fonte normativa che le ha introdotte, le regole europee infatti consentono e in taluni casi richiedono ai legislatori degli Stati membri l'adozione di misure di tenore attuativo o complementare, ad essi riservando inoltre margini di apprezzamento in alcune materie. Inoltre, l'abrogazione della Direttiva 95/46/CE che ha per lungo tempo costituito la disciplina fondamentale della materia ed era stata trasposta nelle legislazioni nazionali ha comportato che queste ultime dovessero (con scelte di tecnica legislativa talora differenziate tra gli Stati membri) essere aggiornate in relazione agli aspetti non direttamenti disciplinati dal Regolamento. Dal canto suo il legislatore britannico, pur tenuto ad osservare gli obblighi derivanti dall'appartenenza del Regno Unito all'Unione Europea finché questa non dissolta, ha inteso provvedere alla revisione della legislazione interna in materia di tutela di dati personali non solamente al fine del suo aggiornamento secondo le esigenze proprie di una progredita "economia e società digitale" (come annunciato nel programma di governo presentato dai Conservatori nel 2017), ma anche al fine di poter essere dotato di una legge aderente al modello del Regolamento europeo una volta che il Paese non sarà più membro dell'Unione.

Ancora in relazione ai **diritti fondamentali** vengono in rilievo le disposizioni del *Mental Capacity (Amendment) Act 2019*, che fa riferimento alle **persone incapaci**, ovvero in condizioni patologiche tali da impedire ad esse l'assunzione e la formulazione di decisioni relativamente alle cure necessarie alla propria salute. Con l'intento di tutelare la dignità dei soggetti che versino in queste condizioni di vulnerabilità (ad esempio quelli affetti da gravi patologie neurodegenerative), la legge modifica le norme vigenti (precedentemente dettate dal *Mental Capacity Act 2005*) innovando le modalità procedimentali con cui il Servizio Sanitario Nazionale, previo il coinvolgimento dei familiari e delle autorità locali preposte ai servizi sociali, può assumere decisioni di trattamento e cura che comportano per i pazienti incapaci, nel loro interesse, misure di restrizione della libertà personale (*Liberty Protection Safeguards*).

Al medesimo ambito tematico si collega il *Mental Health Units (Use of Force) Act 2018*), di iniziativa parlamentare e approvato dopo alcuni gravi casi di cronaca, che disciplina l'**uso della forza** nei confronti di persone affette da **patologie mentali**, affinché la formazione e la condotta dei soggetti a ciò abilitati (presso le *mental health units* operanti presso strutture ospedaliere e sanitarie) siano conformi a regole complessivamente rivolte a minimizzare se non ad evitare lo stesso uso della forza, e in ogni caso a considerare i relativi rischi per la salute della persona. E' inoltre previsto che le misure che

comportano l'impiego della forza, le quali non devono dare mai luogo a forme di discriminazione o di vittimizzazione nei confronti di coloro che ne sono destinatari, siano riportate in appositi registri con annotazione della data, del luogo, del motivo e della durata, della loro natura (fisica, meccanica, chimica, di isolamento), dei soggetti che vi hanno provveduto, delle patologie della persona che le ha subite e delle sue caratteristiche personali, e delle conseguenze di tali misure; qualora ad interventi che richiedono l'uso della forza prendano parte esponenti delle forze di polizia ad essi è fatto obbligo di indossare una telecamera. I dati raccolti dai registri suddetti sono oggetto di elaborazioni statistiche a cura della competente autorità ministeriale, che presenta un rapporto sulla materia e può disporre attività ispettive.

I diritti della persona e la prospettiva del "biodiritto" segnano le coordinate di riferimento di alcune leggi ulteriori. Il consenso presunto alla **donazione degli organi post-mortem** è stato introdotto per l'Inghilterra dall'*Organ Donation (Deemed Consent) Act 2019*, dopo che il medesimo criterio (cosiddetto *opt-out*) era stato introdotto per la prima volta in Galles nel 2015 nella sua legislazione. La recente innovazione legislativa ha comportato la modifica lo *Human Tissue Act 2004*, le cui previsioni condizionavano la donazione di organi al consenso espresso in vita dall'interessato o, dopo la sua morte, attraverso una persona da lui designata quale proprio rappresentante. La regola del consenso presunto incontra tuttavia alcune eccezioni, che oltre al caso in cui il soggetto abbia espressamente dichiarato il proprio diniego od abbia affidato ad un proprio rappresentante la scelta da compiere dopo la morte, riguardano i minori, gli incapaci e coloro che siano stati residenti in Inghilterra per meno di un anno prima del decesso (benché ciascuno possa registrarsi nell'elenco dei donatori e fornire in questo modo il proprio valido consenso). La legge prevede in ogni caso il coinvolgimento della famiglia nelle decisioni mediche che precedono l'espianto degli organi, al fine di tenere in considerazione gli aspetti di tenore culturale, religioso o inerenti a sensibilità personali che possono emergere dai colloqui e chiarire l'effettiva propensione del deceduto circa la donazione di organi.

Peraltro l'area tematica dei diritti fondamentali è intersecata dalle previsioni di testi normativi le quali sebbene dotate di una portata applicativa circoscritta rispondono ad esigenze generali di tutela in relazione a fenomeni di notevole risonanza sociale. Al fenomeno della **violenza domestica**, in particolare, fa riferimento il *Secure Tenancies (Victims of Domestic Abuse) Act 2018*, le cui disposizioni prevedono che gli enti locali preposti ai servizi di edilizia sociale agevolata provvedano a mettere a disposizione unità residenziali da assegnare in locazione a tempo indeterminato (*lifetime tenancy*) a persone costrette a lasciare la loro precedente abitazione, detenuta con analogo titolo, per sottrarsi a queste forme di violenza.

Una prospettiva rimediale riferita a pregressi fenomeni di abusi e violenze è rispec-

chiata dallo *Historical Institutional Abuse (Northern Ireland) Act 2019*, che accogliendo le raccomandazioni formulate nel 2017 da un'apposita commissione indipendente di indagine su casi diffusi di violenze e maltrattamenti subiti da minori durante la permanenza in strutture residenziali operanti nell'Irlanda del Nord, prevede la costituzione di un fondo pubblico per l'erogazione di **indennizzi alle vittime di abusi e violenze** da queste subiti, tra il 1922 e il 1995, durante la loro minore età presso istituti a carattere residenziale; a tale scopo è istituito un ufficio pubblico investito del compito di prestare assistenza alle persone che avendone titolo intendano richiedere l'indennizzo (*Commissioner for Survivors of Institutional Childhood Abuse*).

Il profilo della protezione dei minori ricorre anche con riferimento alle misure adottate per il contrasto delle pratiche di **mutilazione genitale femminile** (*Children Act 1989 (Amendment) (Female Genital Mutilation) Act 2019*), le quali saldandosi alla legislazione già vigente (di cui è caposaldo il *Female Genital Mutilation Act 2003* sebbene le prime disposizioni in materia risalgano al 1985) dispongono la modifica del principale testo normativo in materia di di diritti e di tutala dei minori – il *Children Act 1989* – per introdurvi la previsione di un provvedimento emanato dall'autorità giudiziaria che viene ad aggiungersi al novero dei "family proceedings" allo scopo specifico di prevenire questi atti lesivi (*Female Genital Mutilation Protection Order*).

Con riferimento alla **criminalità finanziaria internazionale**, e nel contesto caratterizzato dall'autonoma adozione di normative conformi alla legislazione dell'Unione Europea al fine di colmare il divario che per alcune materie potrebbe altrimenti aprirsi tra questa e il diritto nazionale in conseguenza della Brexit, il legislatore ha introdotto disposizioni sanzionatorie del riciclaggio finanziario (*Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018*). La dotazione di una specifica normativa in materia è peraltro necessaria per l'adempimento degli obblighi assunti dal Regno Unito in ambito internazionale e derivanti in particolare dalle risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: queste risoluzioni, com'è noto, sono trasposte nelle normative adottate dall'Unione Europea nel quadro della sua politica estera e di sicurezza comune, e hanno effetto diretto sulle legislazioni nazionali riservando alle Istituzioni dell'Unione la leva del regime sanzionatorio internazionale (manovrata mediante l'irrogazione di sanzioni che possono avere natura finanziaria oppure colpire gli scambi commerciali o le politiche migratorie).

Sulla base di tali premesse e stante l'esigenza di mantenere l'allineamento del Regno Unito agli standard vigenti nella comunità internazionale, la legge del 2018 conferisce al Governo poteri preordinati all'irrogazione di sanzioni "adeguate" ove ciò sia necessario a perseguire diverse finalità, tra cui la prevenzione del terrorismo, la tutela della sicurezza nazionale e internazionale, gli obiettivi di politica estera del Regno Unito, la risoluzione dei conflitti armati e la protezione dei civili, il rispetto dei diritti umani e l'attuazione del diritto internazionale umanitario, la prevenzione multilaterale della diffusione e dell'uso

di armi di distruzione di massa, il rispetto della democrazia e dello Stato di diritto.

Le finalità della **giustizia penale**, nella sua proiezione internazionale, ispirano le previsioni di una legge ulteriore, il *Crime (Overseas Production Orders) Act 2019*, che abilita gli organismi nel Regno Unito preposti alla prevenzione e alla repressione della criminalità economica a richiedere all'autorità giudiziaria il rilascio di ordinanze di portata extra-territoriale (denominate *Overseas Production Order* - OPO) che consentono, per scopi investigativi e di repressione di determinati reati, di richiedere in via diretta agli operatori di **servizi di telecomunicazione** stabiliti fuori del Regno Unito l'accesso e l'acquisizione di **dati in loro possesso**.

Le misure introdotte sono evidentemente dettate dall'esigenza di dotare le agenzie di *law enforcement* di più efficaci strumenti. Mentre in precedenza l'accessibilità di dati immagazzinati elettronicamente e conservati all'esterno del territorio nazionale era possibile attraverso l'attivazione degli ordinari ma più farraginosi canali della mutua assistenza giudiziaria, le nuove misure individuano negli *orders* suddetti gli strumenti idonei ad ottenere speditamente le informazioni necessarie alle indagini, salva la necessità di un accordo internazionale di cooperazione che ne contempli la specifica utilizzazione (un accordo di questo tenore risulta essere in corso di definizione tra il Regno Unito e gli Stati Uniti).

Il rilascio di un *Overseas Production Order* può avere luogo da parte dell'autorità giudiziaria quando questa ritenga ragionevolmente soddisfatte determinate condizioni: in particolare, la sussistenza - come appena detto - di un accordo internazionale di cooperazione con lo Stato in cui si trova il soggetto nei cui confronti è richiesta l'emanazione dell'*order*; lo svolgimento in corso di indagini relative ad un reato, o la necessità di tale provvedimento giudiziale per finalità investigative aventi ad oggetto attività terroristiche; il controllo sui dati di cui è richiesto l'accesso riconducibile al soggetto nei cui confronti si richiede l'emanazione dell'*order*; la presumibile rilevanza dei dati medesimi per le indagini in corso; il valore probatorio che i dati suddetti possono rivestire peril reato per il quale sono in corso le indagini o il procedimento; infine, il pubblico interesse dell'acquisizione dei dati suddetti.

Una volta emanato l'*order*, l'operatore di servizi di telecomunicazione è tenuto a produrre i dati richiesti entro il termine di sette giorni qualora il giudice non fissi un termine più breve. Il soggetto che si ritenga leso dalla comunicazione di dati effettuata in esecuzione dell'*order* può presentare ricorso per ottenerne la revoca o la modifica; tuttavia, detto provvedimento può essere munito di una clausola diretta a vietare all'operatore a cui esso è stato notificato di renderne noti l'esistenza o il contenuto (*non-disclosure requirement*), con la conseguenza che il soggetto eventualmente inciso dalla comunicazione ad enti pubblici di dati a lui riferiti può non esserne informato.

Ancora in tema di **giustizia penale** si segnala l'approvazione di testi normativi di contenuto particolare, riferiti a fenomeni criminosi che pur di minore portata nondimeno de-

stano notevole allarme sociale. Possono al riguardo menzionarsi la legge che introduce una specifica figura di reato relativamente all'aggressione perpetrata nei confronti di personale addetto a servizi pubblici di soccorso ed emergenza (*Assault on Emergency Workers (Offences) Act 2018*), e la legge che introduce divieti relativi alla detenzione e al possesso di **armi offensive** la cui diffusione si è registrata nell'ambito della micro-criminalità giovanile come gli acidi corrosivi, le armi da taglio o determinate armi da fuoco (*Offensive Weapons Act 2*019); in relazione particolare alle armi da taglio, la legge prevede anche la possibile emanazione di misure cautelari nei confronti di minori che ne risultino in possesso (*knife crime prevention orders*). D'altra parte, nel periodo di riferimento sono state introdotte misure legislative in materia di ***stalking***, che prevedono l'emanazione da parte dell'autorità giudiziaria di particolari provvedimenti restrittivi od inibitori diretti a chi si renda responsabile di simili comportamenti persecutori, oppure anche finalizzati all'avvio di un percorso di recupero e di riabilitazione (*Stalking Protection Act 2019*). Altre misure sanzionatorie sono state dedicate al fenomeno della ripresa occulta di immagini intime di terze persone per finalità di gratificazione sessuale o per provocare ad esse umiliazione o disagio (*Voyeurism (Offences) Act 201*9), nonché ad alcuni reati minori quali l'uso di laser rivolti ad autovetture in movimento (*Laser Misuse (Vehicles) Act 2018*).

In materia di giustizia civile è stata approvato il *Civil Liability Act 2018*, concernente il **risarcimento dei danni** alla persona cagionati da incidenti automobilistici di minore entità (con specifico riferimento al "colpo di frusta") e la sua quantificazione in base ad una tabella la cui predisposizione è affidata al Lord Chancellor.

A chiusura della rassegna della legislazione di rilievo istituzionale si segnala infine l'introduzione di misure di modernizzazione dell'**organizzazione giudiziaria** (*Courts and Tribunals (Judiciary and Functions of Staff) Act 2018*), che attribuiscono maggiore flessibilità ai criteri di assegnazione del ruolo delle cause di competenza dei tribunali e fanno venir meno alcune restrizioni relative alla possibilità per un giudice di presiedere più di un collegio (nell'ambito del *First Tier Tribunal* o dell'*Upper Tribunal*) oppure di fare parte della composizione di collegi sia di primo grado che di appello (con riferimenti particolare all'*Employment Tribunal*. E' inoltre disciplinata l'attribuzione di funzioni giurisdizionali e di consulenza giuridica al personale non giudiziario.

3.2. Interventi nell'area economico-finanziaria, delle attività produttive e delle infrastrutture

Secondo l'esposizione schematica della produzione legislativa del biennio 2018-2019, qui ripartita in sezioni tematiche, può dedicarsi un breve richiamo alla legislazione in campo **economico-finanziario**, nel periodo di riferimento costituita principalmente dal *Financial Guidance and Claims Act 2018*, con cui il legislatore ha introdotto criteri rivolti

ad assicurare la tutela degli utenti di servizi finanziari e previdenziali attraverso la trasparenza e l'adeguata informazione in queste materie. A tale scopo è stato istituito un organismo a carattere unitario (al momento designato come *Single Financial Guidance* Body) istituzionalmente preposto alla definizione di criteri di orientamento accessibili alla generalità dei consumatori, al pubblico. Tra i compiti del nuovo organismo, che ha sostituito i preesistenti *Money Advice Service* e *Pensions Advisory Service* assorbendone le rispettive competenze, figura quello concernente la determinazione di standard ai quali, una volta approvati dall'autorità di regolazione dei mercati finanziari (*Financial Conduct Authority*), deve appunto conformarsi l'attività pubblica di orientamento dei consumatori in materia di schemi pensionistici e di investimenti finanziari.

In materia di fonti di energia e di **risorse energetiche** si segnala lo *Smart Meters Act 2018*, che amplia i poteri ministeriali relativamente alla diffusione e alla regolamentazione dei "contatori intelligenti" di cui già l'*Energy Act 2008* ha promosso l'installazione per la somministrazione di energia elettrica e di gas, nel presupposto che tali dispositivi possano agevolare il controllo dei propri consumi da parte dell'utente e favorire un più responsabile consumo di tali risorse con benefici sotto il profilo della riduzione delle emissioni e del risparmio. La comunicazione dei dati di consumo attraverso questi contatori, effettuata da remoto ogni mezz'ora, consente una più efficiente gestione delle procedure di approvigionamento delle risorse energetiche. Il legislatore è quindi intervenuto a consolidare la diffusione degli *smart meters*, da principio introdotti unitamente ad un sistema di apposite licenze, e volendo assicurare la continuità ininterrotta della gestione dei dati ha previsto l'applicabilità al gestore nazionale di uno specifico regime di amministrazione controllata nell'ipotesi di sua insolvenza. Contestualmente, con il *Domestic Gas and Electricity (Tariff Cap) Act 2018* il legislatore ha demandato all'autorità regolatrice di settore, Ofgem, la determinazione delle soglie tariffarie fisse e variabili per la fornitura di elettricità e gas alle utenze residenziali.

L'**energia nucleare** di impiego civile è invece l'oggetto del *Nuclear Safeguards Act 2018*, approvato allo scopo di mantenere la conformità del corrispondente sistema produttivo agli standard internazionali in previsione del recesso del Regno Unito dalla Comunità Europea dell'Energia Atomica (Euratom) quale corollario della Brexit.

In materia di infrastrutture per i **servizi di telecomunicazione**, misure di incentivazione della realizzazione di una rete a banda larga sono state introdotte mediante la previsione un contributo pubblico quinquennale destinato alle imprese di importo pari alla totalità dell'investimento effettuato (*Telecommunications Infrastructure (Relief from Non-Domestic Rates) Act 2018*).

All'**industria aerospaziale** nazionale fa riferimento il quadro normativo introdotto con lo *Space Industry Act 2018* allo scopo di disciplinare le attività commerciali di sfruttamento dello spazio, incluso il lancio di satelliti orbitali e sub-orbitali. Tali attività sono sot-

toposte dalla legge ad uno specifico regime autorizzatorio (corredato dalla previsione di sanzioni penali per l'ipotersi del loro esercizio non autorizzato), mentre è demandata alla normativa secondaria la definizione degli aspetti di dettaglio in considerazione della rapida evoluzione tecnologica ed economica del settore.

In materia di **trasporti** viene in evidenza la legge che ha disciplinato la produzione e circolazione di **autovetture senza pilota**, adottata nel contesto degli indirizzi di politica industriale del Governo rivolti a promuovere mezzi di trasporto coerenti con gli obiettivi di contenimento del processo di cambiamento climatico. A tal fine la legge estende, per un verso, alle autovetture *driverless* (preferibilmente designate dal legislatore come *automated vehicles*) il regime di assicurazione della responsabilità civile stabilito per i veicoili "ordinari", e per altro verso pone le premesse normative per la realizzazione di una infrastruttura di centraline di ricarica delle vetture alimentate elettricamente o ad idrogeno. Per queste autovetture, in quanto destinate a circolare negli sopazi pubblici, è inoltre stabilito l'obbligo di iscrizione nei registri della motorizzazione

In relazione al primo aspetto merita segnalare (anche per il rilievo che la questione ha assunto nel dibattito dottrinale) la scelta legislativa diretta a ricondurre la responsabilità per gli incidenti determinati dalla circolazione di tali vetture allo schema generale della responsabilità civile (oggetto dell'assicurazione obbligatoria) anziché in quello della responsabilità da prodotto (sebbene questa non possa escludersi totalmente in caso di rivalsa del proprietario o dell'assicuratore). Sono altresì previste ipotesi di concorso di colpa (*contributory negligence*), tra cui ha particolare rilievo quella in cui né l'assicuratore né il proprietario dell'autiovettura possono teenrsi responsabili dei danni cagionati alla persona a bordo o terzi qualora la medesima persona abbia fatto circolare il veicolo in modalità automatica mentre non era apropriato farlo; una limitazione di respinsabilità è altresì prevista qualora l'incidente sia causato da un'indebita modifica del software installato nell'autovettura.

Ancora in relazione ai **trasporti** può segnalarsi il *Parking (Code of Practice) Act 2019*, le cui previsioni vietano le pratiche sfavorevoli ai consumatori frequentemente poste in essere dai gestori di parcheggi privati.

Volendo fare cenno in questa sede della **legislazione fiscale**, risultano approvate nel biennio misure legislative che, anche queste correlate alla Brexit, stabiliscono il regime fiscale delle importazioni (*Taxation (Cross-border Trade) Act 2018*); altre misure hanno finalità di semplificazione e riguardano in un caso la digitalizzazione dei sistemi di dichiarazione e di versamento di imposte a carattere locale da parte delle imprese (*Non-Domestic Rating (Preparation for Digital Services) Act 2019*), in un altro caso l'estensione della disciplina comune ad obblighi di contribuzione previdenziale prima oggetto di regole differenziate (*National Insurance Contributions (Termination Awards and Sporting Testimonials) Act 2019*).

3.3. Interventi in materia di istruzione e attività educative

Nel campo dell'**istruzione** non si annoverano leggi approvate nel bienno, che come segnalato in esordio ha coinciso in larga parte con una legislatura distintasi per l'assoluta prevalenza dei temi legati al recesso del Regno Unito dall'Unione Europea e per le tensioni che ne sono derivate sul piano politico e costituzionale.

Può tuttavia essere segnalata in questa sezione, stante la sua rilevanza sul piano culturale oltre che su quello internazionale e penalistico, la legge in materia di **restituzione dei beni culturali** depredati durante il periodo nazista (*Holocaust (Return of Cultural Objects) (Amendment) Act 2019*), approvata allo scopo di rendere permanenti le disposizioni adottate in materia nel 2009 e per la cui vigenza era stato inizialmente stabilito un termine decennale. Dette disposizioni, che danno attuazione ai Principi della Conferenza di Washington applicabili ale opere d'arte confiscate dai nazisti (1988), enumerano le istituzioni museali britanniche abilitate alla restituzione di opere d'arte e di beni culturali a fronte della richiesta dei soggetti aventi diritto e sulla base del parere rilasciato da un apposito comitato (*Spoliation Advisory Panel*).

Egualmente può qui trovare spazio, per i profili inerenti alla **tutela del patrimonio naturale e faunistico**, il riferimento alle leggi approvate rispettivamente per vietare il commercio di oggetti di avorio (*Ivory Act 2018*), l'impiego di aninali selvaggi nei circhi (*Wild Animals in Circuses Act 2019*) e il maltrattamento di animali addomesticati (*Animal Welfare (Service Animals) Act 2019*), oltre alle previsioni che abilitano la competente autorità ministeriale a concedere in locazione porzioni del parco botanico reale di Kew Gardens per un periodo di durata fino a 150 anni (*Kew Gardens (Leases) Act 2019*).

3.4. Interventi in materia di sanità, welfare e affari sociali

La legislazione in materia sociale comprende provvedimenti di portata settoriale e di circoscritta portata applicativa.

Ove si voglia assegnare prevalenza al profilo dell'organizzazione lavorativa e alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro può qui segnalarsi la legge - rilevante anche per la categoria della legislazione istituzionale – che nel settore della **difesa** ha introdotto forme di flessibilità nel rapporto di lavoro del personale delle forze armate prevedendo la possibilità di optare per il **tempo parziale** (*Armed Forces (Flexible Working) Act 2019*).

Per contro va ricondotto al contesto delle relazioni con l'Unione Europea e all'esigenza di mantenere, in previsione del recesso britannico, condizioni di reciprocità con gli altri Stati relativamente alla fruizione di **prestazioni sanitarie all'estero** da parte dei servizi sanitari nazionali, lo *Healthcare (European Economic Area and Switzerland Arrangements) Act 2019*, che a tale scopo disciplina le modalità di rimborso delle cure.

Nel campo della **sanità** si registra inoltre l'istituzione di un organismo investito di compiti di orientamento relativamente all'elaborazione da parte delle strutture sanitarie in-

glesi di dati sulla somministrazione di prestazioni sanitarie e di servizi sociali alla popolazione adulta (*Health and Social Care (National Data Guardian) Act 2018*).

In tema di **edilizia abitativa** vengono in rilievo le previsioni concernenti il mercato delle locazioni private, e che riguardano per un verso la determinazione legislativa di standard qualitativi essenziali per le unità residenziali concesse in locazione (*Homes (Fitness for Human Habitation) Act 2018*), e per altro verso il limite posto all'importo di depositi cauzionali e di penalità richieste ai conduttori (*Tenant Fees Act 2019*).

In tema di **previdenza sociale**, sono state infine adottate misure in materia di contribuzione congedo parentale motivato dal decesso di figli minori, usufruibile congiuntamente dai coniugi fino a due settimane consecutive e senza decurtazioni stipnediali (*Parental Bereavement (Leave and Pay) Act 2018*).

Tabella 1 - Produzione legislativa 2001-2019

Anno	Totale leggi approvate	Public General Acts	Local Acts	Statutory Instruments (legislazione secondaria)
2001	30	25	5	4199
2002	50	44	6	3299
2003	50	45	5	3399
2004	44	38	6	3459
2005	24	24	0	3601
2006	59	55	4	3511
2007	34	31	3	3662
2008	36	33	3	3327
2009	28	27	1	3468
2010	46	41	5	3117
2011	25	25	0	3136
2012	25	23	2	3329
2013	40	33	7	3318
2014	32	30	2	3563
2015	37	37	0	2082
2016	27	25	2	1243
2017	37	35	2	1290
2018	37	34	3	1387
2019	31	31	0	1410
Totale	692	636	56	55.800
Media	36,4	33,4	2,9	2.936

[19] *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).*

Tabella 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia 2009-2019[20]

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
INIZIATIVA GOVERNATIVA di cui:	22	34	21	19	24	25	27	19	28	28	22
Leggi relative alla manovra finanziaria (Finance Acts, Supply and Appropriation Acts)	4	7	3	3	3	3	4	3	4	3	3
Leggi relative alla partecipazione UE	0	0	1	1	2	1	3	0	2	1	2
Leggi di consolidamento	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Statute Law Repeals Act	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
INIZIATIVA PARLAMENTARE	5	7	4	4	9	5	10	6	7	6	9
TOTALE	27	41	25	23	33	30	37	25	35	34	31

[20] *Questa tabella considera unicamente i Public General Acts.*

Tabella 3 - Produzione legislativa 2007-2019 della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord[21]

Anno	Scozia		Galles		Irlanda del Nord	
	Leggi	Statutory Instruments	Leggi[22]	Statutory Instruments	Leggi[23]	Statutory Instruments[24]
2007	19	584	0	215	3	507
2008	7	448	0	181	13	511
2009	12	455	0	191	9	429
2010	18	471	0	170	16	435
2011	16	458	0	325	29	442
2012	11	360	2	325	5	462
2013	14	366	7	321	10	308
2014	19	385	7	350	12	324
2015	13	450	6	314	10	425
2016	22	438	6	295	30	427
2017	7	463	4	297	0	241
2018	15	393	5	266	0	211
2019	17	438	4	280	0	237
TOTALE	**190**	**5.709**	**41**	**3.530**	**137**	**4.959**

[21] *Fonte: Her Majesty's Stationery Office, sito internet: http://www.opsi.gov.uk/.*
[22] *Le due leggi varate nel 2012 rappresentano in 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.*
[23] *Le due leggi varate nel 2012 rappresentano in 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.*
[24] *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).*

Spagna

1. Dati quantitativi

Nel **2018** il Parlamento spagnolo ha approvato **16 leggi**. Si tratta di un dato superiore a quello degli ultimi due anni, ma lontano dai numeri degli anni precedenti. L'attività del Parlamento ha risentito peraltro del fatto che la Spagna si è trovata ad affrontare elezioni generali a breve distanza di tempo e alla difficoltà di formare una maggioranza di Governo.

Durante l'anno si è avuto il cambio del Governo, peraltro in una modalità inedita, vale a dire la sostituzione del Presidente del Governo Mariano Rajoy[25] con Pedro Sánchez, leader del *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE). Tale evento si è prodotto mediante l'istituto della **mozione di censura costruttiva** (*moción de censura constructiva*), di cui all'articolo 113 della Costituzione[26].

La mozione di censura costruttiva, presentata il 25 maggio 2018, è stata approvata dal Congresso dei deputati il 1° giugno con i voti favorevoli dei 180 deputati del *Partido socialista obrero español* (PSOE), di *Unidos Podemos*, nonché dei partiti espressione di istanze nazionali di alcune Comunità autonome, vale a dire dei Paesi baschi (*Partido nacionalista Vasco*, PNV; EH-BILDU), delle Isole Canarie (*Nuevas Canarias*) e della Catalogna (*Partido democratico europeo catalano*, PDeCAT, *Esquerra republicana de Catalunya*, ERC), con cui il candidato alla Presidenza del Governo aveva negoziato in vista del dibattito parlamentare. In base a quanto stabilito dall'articolo 113 della Costituzione, l'approvazione della mozione di censura a maggioranza assoluta ha determinato la destituzione del Governo in carica e la contemporanea investitura di Sánchez, leader del principale partito dell'opposizione, nonché candidato alla carica di Presidente del Go-

[25] *Il secondo Governo presieduto da Rajoy era in carica dall'ottobre 2016. Dopo le elezioni del giugno 2016 il Re Filippo VI aveva incaricato il Presidente uscente Rajoy di formare un nuovo governo. Il 31 agosto 2016 il Congresso dei deputati aveva negato, con 170 voti favorevoli e 180 voti contrari, la fiducia al governo, confermando il voto sfavorevole due giorni dopo. Il 23 ottobre il Congresso del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) aveva approvato la proposta di astensione su un nuovo governo di centrodestra, per evitare di andare per la terza volta alle urne in un periodo di tempo molto breve (vi erano state elezioni anche nel dicembre 2015). Lo stesso giorno il Re aveva incaricato Rajoy di formare un nuovo governo, che il 29 ottobre 2016 aveva ottenuto la fiducia del Congresso dei deputati con 170 voti favorevoli, 111 contrari e 68 astenuti.*

[26] *Art. 113 della Costituzione: "1. Il Congresso dei Deputati può impegnare la responsabilità politica del Governo mediante l'adozione a maggioranza assoluta della mozione di censura. 2. La mozione di censura dovrà essere proposta almeno dalla decima parte dei Deputati e dovrà indicare un candidato alla Presidenza del Governo. 3. La mozione di censura non potrà essere votata fino a che non trascorrano cinque giorni dalla sua presentazione. Nei due primi giorni di tale periodo si potranno presentare mozioni alternative. 4. Se la mozione di censura non fosse approvata dal Congresso, i suoi firmatari non potranno presentarne un'altra durante lo stesso periodo di sessione".*

verno. L'approvazione della mozione di censura costruttiva rappresenta peraltro un episodio inedito nella storia della democrazia spagnola dopo la Costituzione del 1978[27]. Sánchez è divenuto pertanto Presidente di un nuovo Governo minoritario, caratteristica che ha determinato difficoltà nel successivo sviluppo parlamentare dell'attività del Governo.

Nelle 16 leggi leggi approvate nel 2018 sono comprese **5 leggi organiche** (Tabella 1).

Durante l'anno sono stati emanati **28 decreti legge** (Tabella 1). Così come era avvenuto negli anni precedenti, molti dei provvedimenti legislativi d'urgenza sono stati approvati per fronteggiare la crisi economico-finanziaria. Tutti i decreti legge approvati dal Governo, tranne uno[28], sono stati convalidati dal Parlamento nel testo originario; **20** di essi sono stati trasformati in disegni di legge, secondo un procedimento tipico dell'ordinamento spagnolo, al fine di inserirvi delle modifiche[29].

Nell'anno 2018 non risulta approvato **nessun decreto legislativo** (come nel 2017)[30].

Nel **2019** il Parlamento spagnolo ha approvato **8 leggi**.

Si tenga presente che il 2019 ha rappresentato un anno abbastanza particolare, che ha visto la caduta del Governo Sánchez e lo svolgimento di due elezioni parlamentari a breve distanza di tempo.

Nel febbraio 2019, infatti, due partiti indipendentisti catalani, ERC e PDeCAT, hanno promosso una crisi all'interno della maggioranza, non votando il bilancio dello Stato (*Presupuestos Generales del Estado*). Il Governo ha quindi convocato le elezioni per il 28 aprile 2019, ma queste ultime non hanno prodotto una chiara maggioranza parlamentare e dunque, stante l'impossibilità di formare un governo, si è dovuto ricorrere a nuone elezioni fissate per il 10 novembre 2019. Tuttavia, anche le nuove elezioni non hanno dato una maggioranza precisa. A quel punto i due leader del PSOE e di *Unidas Podemos*, rispettivamente Sánchez e Iglesias, hanno stretto un accordo di governo e, grazie anche all'astensione di alcuni gruppi autonomisti, si sono determinate le condizioni per la na-

---

[27] *Dall'entrata in vigore della Costituzione del 1978 si è fatto ricorso alla mozione di censura costruttiva in tre occasioni, con risultati negativi. La prima volta risale al 21 maggio 1980 quando fu presentata da 36 deputati socialisti contro il Governo centrista di Adolfo Suárez, indicando Felipe González come candidato alla presidenza. La mozione ottenne 152 voti, rispetto ai 176 necessari. La seconda fu presentata il 23 marzo 1987 dal partito di Alianza Popular contro il Governo socialista di González, con l'indicazione di Hernández Mancha come candidato alla presidenza. La mozione riportò solo 66 voti. La terza mozione è stata presentata il 19 maggio 2017 contro il Governo Rajoy da parte di Unidos Podemos, che ha proposto la candidatura di Pablo Iglesias alla presidenza. La mozione è stata respinta con 170 voti contrari e 82 favorevoli.*

[28] *Il Decreto legge 21/2018, di misure urgenti in materia di alloggio e affitto, è stato respinto dal Congresso dei deputati nella seduta del 22 gennaio 2019, con 103 voti favorevoli, 243 contrari e 1 astensione. Si tenga presente che il respingimento di un decreto legge da parte del Parlamento è un evento molto raro, ed è solo la quarta volta, dal 1979, che si verifica. L'abrogazione di un decreto legge, nell'ordinamento spagnolo, ha comunque effetti ex nunc e non retroattivi.*

[29] *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".*

[30] *Una pagina del sito del Congresso riporta l'elenco di tutti gli atti normativi del 2018.*

scita del secondo Governo Sánchez nel gennaio 2020.

Nelle 8 leggi approvate nel 2019 sono comprese **3 leggi organiche** (Tabella 1).

Durante l'anno sono stati emanati **18 decreti legge** (Tabella 1). Tutti i decreti legge approvati dal Governo sono stati convalidati dal Parlamento nel testo originario e **2** di essi sono stati trasformati in disegni di legge.

Anche nel 2019 non sono stati approvati **decreti legislativi**[31].

2. L'iniziativa legislativa

Delle **16 leggi** approvate nel **2018**, **7** derivano da proposte del **Governo**, **5** sono di iniziativa **parlamentare**, mentre **4** provengono da proposte di legge presentate da una **Comunità autonoma** (Tabella 2, con i dati riepilogativi per legislatura).

Delle **8 leggi** approvate nel **2019**, **4** derivano da disegni di legge presentati dal **Governo**, **3 leggi** sono invece di **iniziativa parlamentare**, **1 legge** è di iniziativa di una **Comunità autonoma** (Tabella 2).

3. Principali settori di intervento legislativo

Per il **2018**, si segnalano alcuni interventi in **ambito istituzionale**.

La **Legge organica 1/2018** (*Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias*), di riforma dello **Statuto di autonomia delle Isole Canarie**, ha introdotto importanti modifiche.

Il primo aspetto significativo è la riforma del sistema elettorale, che prevede un aumento da 60 a 70 deputati del Parlamento (*Parlamento de Canarias*), con un deputato in più per Fuerteventura, nove da eleggere in una nuova circoscrizione e una riduzione delle soglie di sbarramento a livello insulare e di Comunità autonoma (dal 30 al 15% nelle isole e dal 6 al 4% nell'arcipelago). Viene inoltre fissato un termine di tre anni entro il quale approvare una nuova legge elettorale, scaduto il quale si continuerà ad applicare la legge elettorale vigente.

Il nuovo Statuto integra a livello statutario il Regime economico e fiscale speciale (REF) delle Isole Canarie, dovuto al carattere insulare e ultraperiferico della Comunità, svincolandolo definitivamente dal sistema di finanziamento autonomico generale.

Si segnala la riforma riguardante l'abolizione del regime degli "*aforamientos*", cioè dei

[31] *Una pagina del sito del Congresso riporta l'elenco di tutti gli atti normativi del 2019.*

"fori speciali", vale a dire quelle regole di competenza che assegnano la cognizione di reati commessi da alcuni soggetti a tribunali diversi rispetto a quelli chiamati a giudicare le controversie ordinarie. Tale riforma rende le Isole Canarie la prima Comunità autonoma ad avere eliminato tale prerogativa per i membri del Parlamento e del Governo.

Le riforme sono intervenute anche sul sistema istituzionale, prevedendo il rafforzamento della figura del Presidente della Comunità autonoma, a cui è attribuito il potere di intervenire in caso di urgente necessità a livello normativo con decreti legge, nonché di sciogliere il Parlamento e di convocare nuove elezioni.

La **Legge 8/2018** (*Ley 8/2018, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias*), di modifica della Legge 19/1994, di modifica del **Regime economico e fiscale delle Canarie**, connessa alla Legge organica 1/2018, ha previsto una serie di misure volte ad adeguare e ad aggiornare il regime economico e fiscale, a garantire che la condizione di regione ultraperiferica dell'Unione europea sia compensata da politiche specifiche, a sviluppare un complesso di misure economiche e fiscali dirette a promuovere lo sviluppo, la coesione economica, sociale e territoriale dell'arcipelago e a sviluppare l'internazionalizzazione della sua economia.

La **Legge organica 2/2018** (*Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, para la modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad*), di modifica della Legge organica 5/1985, sul **regime elettorale generale** per garantire il **diritto di suffragio di tutte le persone con disabilità**, ha esteso il diritto di voto a tutte le persone con disabilità, tra cui coloro che erano stati dichiarati incapaci di esercitare il diritto di voto per effetto di una sentenza passata in giudicato e quelli internati in un ospedale psichiatrico con autorizzazione del giudice ove fosse stata espressamente dichiarata l'incapacità di esercitare il diritto di voto. La riforma ha inteso garantire il diritto di uguaglianza di trattamento e di non discriminazione riconosciuto dalla Costituzione e dal diritto internazionale. Essa è stata infatti approvata su impulso del Comitato sui diritti delle persone con disabilità delle Nazioni Unite che, nel valutare il grado di attuazione del Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ha richiesto alla Spagna di modificare la legislazione per estendere e garantire a tutte le persone disabili, senza restrizioni, il diritto di voto e di partecipazione alla vita pubblica in condizioni di uguaglianza.

La **Legge organica 3/2018** (*Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales*), di riforma della Legge organica 5/1985, sulla **protezione dei dati personali** e la **garanzia dei diritti digitali**, ha promosso una riforma le cui finalità principali sono quelle di dare piena attuazione al Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché

alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), adeguando l'ordinamento giuridico spagnolo al diritto europeo, nonché di garantire i diritti digitali dei cittadini conformemente a quanto previsto dall'articolo 18, comma 4, della Costituzione ("La legge porrà limiti all'uso dell'informatica per salvaguardare l'onore e l'intimità personale e familiare dei cittadini e il pieno esercizio dei loro diritti").

Tra le misure previste: l'età minima per dare il consenso da parte dei minori è fissata con carattere generale a 14 anni; gli obblighi legali derivanti da un trattamento di dati personali devono essere previsti da una norma con grado di legge; si riconosce la possibilità di adempiere all'obbligo di informare le parti interessate attraverso un sistema di informazioni per livelli per cui l'interessato riceve informazioni di base (primo livello) e gli si indica un indirizzo elettronico o altri mezzi a cui accedere in modo semplice e immediato per il resto delle informazioni (secondo livello).

La **Legge organica 4/2018** (*Ley Orgánica 4/2018, de 28 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*) di riforma della Legge organica 6/1985, sul **potere giudiziario**, ha introdotto una serie di **modifiche** concernenti, in particolare, le condizioni di lavoro dei giudici, dei magistrati di ogni grado, nonché del personale dipendente degli uffici del pubblico ministero (*Ministerio Fiscal*) e degli altri organi della pubblica amministrazione della giustizia. Tali riforme sono rivolte a recuperare il regime giuridico vigente prima della riforma operata dalla Legge organica 8/2012 (*Ley Orgánica 8/2012, de 27 de diciembre, de medidas de eficiencia presupuestaria en la Administración de Justicia, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*), che aveva introdotto alcune restrizioni per far fronte alla situazione di crisi economica del Paese. La riforma ha previsto anche modifiche concernenti il funzionamento del Consiglio generale del potere giudiziario (*Consejo General del Poder Judicial*) e riforme per adeguarsi agli standard e alle norme internazionali in materia di trasparenza e di lotta alla corruzione. Essa ha riguardato infine la pianificazione e il miglioramento della gestione delle risorse umane nel quadro dell'amministrazione della giustizia.

La **Legge organica 5/2018** (*Ley Orgánica 5/2018, de 28 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, sobre medidas urgentes en aplicación del Pacto de Estado en materia de violencia de género*) di riforma della Legge organica 6/1985, sul **potere giudiziario**, ha disposto misure urgenti per dare attuazione al **Patto di Stato in materia di violenza di genere**. Con tale riforma è stata data attuazione agli accordi sulla violenza di genere approvati dalle istituzioni negli ultimi anni, promuovendo una specializzazione dei giudici in tale materia, una formazione specifica e continuativa nell'ambito della Scuola giudiziaria (*Escuela Judicial*) e nell'esercizio delle carriere di magistrato e di pubblico ministero.

Il **Decreto legge 9/2018** (*Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgen-*

tes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género)[32], di misure urgenti per lo sviluppo del **Patto di Stato contro la violenza di genere**, ha posto la necessità di adottare adeguate modifiche affinché l'amministrazione locale possa attuare la promozione della parità tra uomini e donne, nonché contro la violenza di genere, in quanto amministrazione più vicina ai cittadini e, quindi, alle vittime. Tali questioni rientrano pertanto nella competenza dei comuni, in seguito alla modifica dell'articolo 25, comma 2, della Legge 7/1985, regolatrice delle basi del regime locale.

Inoltre, il Decreto legge ha mirato anche a rafforzare la tutela giudiziaria, l'accesso alla giustizia e le risorse di assistenza per le vittime di violenza di genere. Sono estesi i meccanismi per l'accreditamento delle situazioni di violenza di genere, in modo che possano essere dimostrate mediante una sentenza di condanna per un delitto di violenza di genere, un ordine di protezione o qualsiasi altra risoluzione giudiziaria che accordi una misura cautelare in favore della vittima o dalla relazione del pubblico ministero che indica l'esistenza di indizi secondo cui la richiedente è vittima di violenza di genere. Le situazioni di violenza di genere possono anche essere accreditate mediante una relazione dei servizi sociali, dei servizi specializzati o dei servizi di accoglienza per le vittime di violenza di genere della pubblica amministrazione competente o con qualsiasi altro titolo, a condizione che ciò sia previsto dalle disposizioni normative di carattere settoriale.

La **Legge 3/2018** (*Ley 3/2018, de 11 de junio, por la que se modifica la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, para regular la Orden Europea de Investigación*) ha modificato la Legge 23/2014, di **reciproco riconoscimento delle risoluzioni penali nell'Unione europea**, al fine di disciplinare l'**ordine europeo di indagine penale**, grazie al quale è possibile istituire un regime unico e uniforme per ottenere prove all'interno dell'Unione europea. Essa ha stabilito regole aggiuntive per alcuni tipi di misure, come il trasferimento temporaneo di detenuti, le comparizioni via telefono, videoconferenza o altri mezzi di trasmissione audiovisiva, l'acquisizione di informazioni relative a conti o transazioni bancarie o finanziarie, le consegne sorvegliate o le indagini sotto copertura e interventi di telecomunicazione con l'assistenza di un altro Stato membro.

La **Legge 4/2018** (*Ley 4/2018, de 11 de junio, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre*) ha modificato il testo consolidato della legge generale per la **difesa dei consumatori e degli utenti** e altre leggi complementari, approvate dal regio decreto legislativo 1/2007, for-

[32] *Il Decreto legge 9/2018 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 13 settembre 2018, con 340 voti a favore, nessun contrario e 2 astensioni; 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.*

nendo un nuovo supporto per le persone che soffrono di **HIV/AIDS**, dichiarando nulle le clausole, le postille, le condizioni o i patti che escludevano una delle parti, in quanto soggetto sofferente di HIV/AIDS o di altre condizioni di salute. Allo stesso modo, è nulla la rinuncia a quanto stipulato della parte che soffre di HIV/AIDS o di altre condizioni di salute. La norma prevede che il Governo, entro un anno, presenti un progetto di legge in cui si determini l'applicazione dei principi di tale legge ad altre malattie con medesimi effetti esclusivi nelle relazioni giuridiche, in quanto l'autonomia della volontà, riconosciuta dalle parti dal diritto privato, di stabilire patti e contratti, non deve essere usata per discriminare le persone a motivo di una malattia o di particolari condizioni di salute. La Legge 50/1980, del contratto di assicurazione, è modificata per eliminare, in tale materia, la discriminazione basata sull'HIV/AIDS o altre condizioni di salute.

La **Legge 5/2018** (*Ley 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en relación a la ocupación ilegal de viviendas*), di modifica della Legge 1/2000, di procedura civile, in relazione all'**occupazione illegale di case**, ha risposto alla pratica dell'occupazione illegale delle case, spesso al fine di affittarle a persone in situazione di necessità.

La Legge ha accelerato il processo di **sfratto** in caso di occupazione illegale della casa; possono richiedere il recupero immediato della piena proprietà di una casa o parte di essa, a condizione che ne siano stati privati senza il loro consenso, la persona fisica che è il legittimo proprietario o detentore di un altro titolo, gli enti senza scopo di lucro con il diritto di possederla e gli enti pubblici proprietari o possessori legittimi di alloggi sociali (modifica all'articolo 250, comma 4, della Legge 1/2000). Inoltre, la richiesta può essere diretta genericamente contro gli occupanti sconosciuti della casa, fatta salva la notifica nei confronti di chiunque si trovi nell'immobile al momento dell'esecuzione (nuovo paragrafo 3 bis dell'articolo 437 della Legge 1/2000).

Se il richiedente sollecita la consegna immediata del possesso dell'abitazione, gli occupanti sono tenuti a fornire, entro cinque giorni dalla notifica, il titolo che giustifichi la loro situazione possessoria. In caso contrario, il tribunale dispone tramite ordinanza la consegna immediata del possesso della casa al richiedente.

Tra gli altri atti normativi del 2018 ricordiamo alcuni dei decreti legge approvati nel **settore economico e finanziario**.

Il **Decreto legge 15/2018** (*Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores*)[33] ha introdotto misure urgenti in materia di **energia e di protezione dei consumatori**, per favorire una

[33] *Il Decreto legge 15/2018 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 18 ottobre 2018, con 180 voti a favore, 2 contrari e 160 astensioni; 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.*

maggiore integrazione delle energie rinnovabili, la mobilità sostenibile e minori costi per i consumatori. Il provvedimento contiene anche misure per contrastare la povertà energetica. In particolare è semplificata la classificazione degli impianti di **autoconsumo** prevista dalla Legge 24/2013 del settore elettrico. Vi sono solo due tipi di servizi: le strutture di autoconsumo senza eccedenze, in cui vi è solo un soggetto consumatore di energia, e in cui è necessario giustificare la non iniezione di eccedenze nella rete di distribuzione installando un'apparecchiatura anti-fuoriuscita, e le strutture di autoconsumo con eccedenze, in cui vi sono il soggetto consumatore e il soggetto produttore di energia elettrica, con una procedura di legalizzazione più complessa ma che a sua volta consente di valutare le eccedenze solari prodotte. Il Decreto abroga la cosiddetta "imposta solare" per i titolari di contratti di autoconsumo elettrico e potenzia l'autoconsumo condiviso di uno o più consumatori per trarre vantaggio dalle economie di scala.

Il **Decreto legge 24/2018** (*Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público*)[34], recante misure urgenti in materia di **retribuzioni nell'ambito del settore pubblico**, ha incrementato del 22,3% il **salario minimo interprofessionale** (*salario mínimo interprofesional*, SMI) per il 2019, portandolo a 900 euro al mese. L'obiettivo di questa riforma è prevenire la povertà nel lavoro, aumentare la qualità della vita delle persone con un reddito basso e promuovere una crescita salariale più dinamica.

Il **Decreto legge 28/2018** (*Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo*)[35] per la rivalutazione delle **pensioni pubbliche** e altre misure urgenti in materia sociale, lavorativa e occupazionale, ha previsto un aumento delle pensioni nell'ambito del Sistema di sicurezza sociale. A partire dal 1° gennaio 2019, le pensioni contributive sono rivalutate dell'1,6% e le pensioni minime non contributive del 3%. Il Decreto legge include anche misure per favorire la contrattazione e incrementare le misure per contrastare la disoccupazione.

Per l'anno **2019**, sul versante della legislazione in **materia istituzionale**, si segnalano due interventi.

La **Legge organica 1/2019** (*Ley Orgánica 1/2019, de 20 de febrero, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, para transponer Directivas de la Unión Europea en los ámbitos financiero y de terrorismo, y abordar cuestiones de índole internacional*) con la quale si modifica la Legge organica 10/1995,

---

[34] *Il Decreto legge 24/2018 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 22 gennaio 2019, con 343 voti a favore, 1 contrario e 2 astensioni; 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.*

[35] *Il Decreto legge 28/2018 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 22 gennaio 2019, con 181 voti a favore, 1 contrario e 164 astensioni; 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.*

del codice penale, ha trasposto alcune **direttive dell'Unione europea in materia finanziaria e di terrorismo** e ha affrontato questioni di ordine internazionale, anche di natura penale. Le direttive in questione sono: la Direttiva 2014/57/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa alle sanzioni penali in caso di abusi di mercato (direttiva abusi di mercato), la Direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio, la Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale. Essa ha inoltre perfezionato la trasposizione della Direttiva 2014/62/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sulla protezione mediante il diritto penale dell'euro e di altre monete contro la falsificazione e che sostituisce la decisione quadro 2000/383/GAI del Consiglio.

Tra le varie modifiche introdotte, la riforma ha stabilito un regime di prevenzione e di persecuzione del reato di traffico degli organi umani, adeguandosi alle previsioni contenute nell'Accordo del Consiglio di Europa del 25 marzo 2015, tale reato costituisce una grave violazione dei diritti fondamentali delle persone e attenta gravemente a beni giuridici come la vita, l'integrità fisica e la dignità umana, oltre a costituire una considerevole minaccia per la salute pubblica. La Legge organica completa poi la regolazione dei reati di corruzione adeguandosi ai principi direttivi adottati dal Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), organo di controllo contro la corruzione del Consiglio d'Europa.

La **Legge organica 3/2019** (*Ley Orgánica 3/2019, de 12 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana en materia de participación de la Generalitat Valenciana en las decisiones sobre inversión del Estado en la Comunidad Valenciana*) ha riformato lo **Statuto di autonomia della Comunità Valenciana** in materia di partecipazione della Generalità[36] alle decisioni sugli investimenti statali nella Comunità autonoma. La riforma è stata proposta dalla Comunità Valenciana per conformarsi a quanto previsto da altre riforme statutarie, come ad esempio quelle dell'Andalusia e della Catalogna, relativamente alle modalità e ai criteri da impiegare per definire l'importo dei finanziamenti statali. Con la riforma, il nuovo comma 4 dell'articolo 52 dello Statuto di autonomia prevede che la Generalità partecipi alle decisioni riguardanti i trasferimenti statali che saranno corrisposti in base al peso demografico della Comunità autonoma rispetto allo Stato calcolato in un arco temporale di sette anni, fatta eccezione per il Fondo di compensazione interterritoriale. A tale scopo è istituita una Commissione interterritoriale composta dalle amministrazioni statale, autonomica e locale, incaricata di verificare

[36] *La Generalità è l'insieme delle istituzioni della Comunità Valenciana, vale a dire le Corti Valenciane (Corts Valencianes), il Presidente della Generalità (President) e il Governo (Consell).*

il rispetto del nuovo criterio distributivo.

La **Legge 5/2019** (*Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los contratos de crédito inmobiliario*) ha regolato i **contratti di credito immobiliare**. Essa si applica sia ai prestiti sia ai crediti e si riferisce in generale all'attività di concessione e all'intermediazione del settore. La sua portata copre i prestiti garantiti da ipoteca o da altri diritti reali di garanzia che ricadono su beni immobili per uso residenziale e i prestiti contratti per acquisire o conservare diritti di proprietà su terreni o edifici costruiti o da costruire, nel caso in cui il mutuatario, il fideiussore o il garante reale o personale sia un consumatore.

Lo scopo della normativa è la protezione delle persone fisiche che sono mutuatari o garanti di prestiti, pertanto i requisiti di protezione e trasparenza sono estesi non solo ai consumatori ma anche a persone fisiche autonome, quali professionisti autonomi e imprenditori individuali che non agiscono come consumatori. Per quanto riguarda i soggetti che concedono credito immobiliare, possono essere sia persone fisiche sia giuridiche, se l'attività di concessione del prestito è svolta in maniera professionale.

Essa regola le informazioni precontrattuali, in particolare per quanto concerne la protezione del mutuatario e dei garanti, essendo tali informazioni considerate la base della trasparenza; sono disciplinate le regole di informazione e documentazione, che devono essere fornite fin dalla pubblicità e in ogni momento, si prevede la consegna obbligatoria della copia del progetto di contratto, nonché le informazioni sulla distribuzione delle spese tra prestatore e mutuatario. La misura principale nel campo delle informazioni precontrattuali appare la FEIN (*Ficha Europea de Información Normalizada*), il Prospetto informativo europeo standardizzato, che include le informazioni essenziali del contratto proposto, in particolare sugli oneri legali e economici che il mutuatario si assume.

Tra le altre norme approvate nel 2019 ricordiamo alcuni dei decreti legge approvati nel **settore economico e finanziario**.

Il **Decreto legge 6/2019** (*Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación*)[37], di misure urgenti per la garanzia dell'**uguaglianza di trattamento tra donne e uomini nel lavoro e nell'occupazione**, ha esteso, tra l'altro, il congedo di paternità, ridenominato di "corresponsabilità nella cura del lattante" (*corresponsabilidad en el cuidado del lactante*) in maniera progressiva, aumentandolo a otto settimane nel 2019, a dodici settimane nel 2020 e a sedici settimane nel 2021, eguagliando il permesso previsto per la maternità, ora "prestazione per nascita e cura del minore" (*presta-*

[37] *Il Decreto legge 6/2019 è stato convalidato dalla Deputazione permanente del Congresso dei deputati nella seduta del 3 aprile 2019, con 40 voti a favore e 25 contrari; la Deputazione permanente è un collegio ristretto di alcuni membri che agisce da organo rappresentativo del plenum nei periodi di intervallo tra una sessione parlamentare e l'altra, oppure quando le Camere sono sciolte, è espressamente previsto che i membri della Deputazione rappresentino i gruppi parlamentari, in proporzione all'importanza numerica.*

ción por nacimiento y cuidado del menor). Una volta equiparati, le prime sei settimane dopo il parto saranno obbligatorie e ininterrotte, e le restanti dieci settimane per ogni genitore saranno distribuite fino a quando il bambino compirà un anno di età.

Viene modificata la Legge organica 3/2007, per l'uguaglianza effettiva tra donne e uomini, estendendo l'obbligo di redigere i piani per la parità alle società di cinquanta o più lavoratori, nonché l'obbligo di annotarli in un apposito registro.

Inoltre è modificato lo Statuto dei lavoratori, approvato dal regio decreto legislativo 2/2015, ribadendo il diritto dei lavoratori alla conciliazione della vita personale e familiare, oltre a stabilire espressamente il diritto del lavoratore alla remunerazione corrispondente al suo lavoro, aumentando la parità di retribuzione senza discriminazioni.

Il Decreto rafforza le politiche pubbliche volte alla cura dei bambini, nonché a quelle delle persone in situazioni di dipendenza.

Il **Decreto legge 7/2019** (*Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler*)[38], di misure urgenti in materia di **alloggi e affitti**, include sostanzialmente tutte le misure del Decreto legge 21/2018 bocciato dal Congresso nel gennaio 2019, più ulteriori misure.

Per quanto riguarda le locazioni urbane, è prolungato il periodo di proroga obbligatoria dei contratti di affitto da tre a cinque anni ed è estesa la proroga tacita da uno a tre anni per le persone fisiche, nel caso in cui il proprietario o l'inquilino non esprima la sua volontà di non rinnovarlo. Nel caso in cui il locatore sia una persona giuridica, sono previsti sette anni di contratto obbligatorio e tre anni di proroga tacita.

L'aumento dell'affitto annuale è collegato all'indice dei prezzi al consumo per la durata del contratto. Viene definito un indice di riferimento statale per l'affitto di case, utile a livello informativo affinché le Comunità autonome possano definire i propri indici e applicarli alle loro politiche abitative, incentrate sugli incentivi fiscali. Tale indice è stabilito entro otto mesi dal Ministero dello sviluppo.

Per quanto riguarda i benefici fiscali, i consigli comunali sono autorizzati a stabilire un bonus fino al 95% nella quota dell'imposta sui beni immobili per le case ad affitto a un prezzo limitato. Si tratta di un bonus per il soggetto che ha una casa VPO (*Vivienda de protección oficial*) e decide di affittarla, ma a un prezzo limitato dal comune o dalla Comunità autonoma.

Per quanto riguarda gli sfratti, è modificata la Legge di procedura civile, per cui quando il giudice ordina lo sgombero del locatario deve informare i servizi sociali in modo che possano agire in caso di vulnerabilità da parte del locatario e fino a quando non si trovi un alloggio alternativo. Lo sfratto è interrotto per un mese se il proprietario

[38] *Il Decreto legge 7/2019 è stato convalidato dalla Deputazione permanente del Congresso dei deputati nella seduta del 3 aprile 2019, con 33 voti a favore, 31 contrari e 1 astensione.*

è una persona fisica e bloccato fino a tre mesi in casi si tratta di una persona giuridica.

Il **Decreto legge 8/2019** (*Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo*)[39], di **misure urgenti di protezione sociale e di lotta contro la precarietà del lavoro durante la giornata lavorativa**, ha disposto la copertura necessaria alle persone che si trovano in situazioni speciali di vulnerabilità come disoccupati di lunga durata, pensionati, giovani, immigrati e alcuni gruppi di lavoratori.

Il capitolo I del Decreto legge include alcune misure di protezione sociale. In particolare l'articolo 1 prevede la modifica della regolamentazione dell'indennità di disoccupazione per le persone di età superiore ai 55 anni in diversi punti: riduzione dell'età di accesso da 55 a 52 anni; abolizione del requisito di aver raggiunto l'età di 52 anni al momento dell'evento che ha originato il sussidio; aumento della sua durata massima, in modo tale che, se il beneficiario non potesse accedere a una delle modalità della pensione contributiva, viene percepito fino al raggiungimento dell'età pensionabile ordinaria; eliminazione del requisito di reddito del nucleo familiare per l'accesso al sussidio; aumento dell'importo del contributo per la contingenza di pensionamento durante la percezione della sovvenzione dal 100 al 125 percento del limite minimo di contributo.

Il capitolo II del Decreto legge comprende diverse misure volte a promuovere il lavoro a tempo indeterminato in determinati settori di attività e dei disoccupati di lunga durata. Pertanto, l'articolo 7 articola il "Piano per la conversione di contratti a tempo determinato per lavoratori agricoli temporanei in contratti a tempo indeterminato". Il capitolo III comprende riforme normative volte a regolamentare la registrazione dell'orario di lavoro, al fine di combattere la precarietà lavorativa.

Il **Decreto legge 14/2019** (*Real Decreto-ley 14/2019, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones*)[40], di misure urgenti per ragioni di **sicurezza pubblica in materia di amministrazione digitale**, contrattazione del settore pubblico e telecomunicazioni, ha risposto alla necessità di regolare la realtà digitale per evitare un suo uso illegittimo che possa mettere a rischio la sicurezza nazionale. Esso modifica il regime giuridico di materie importanti come il Documento di identità nazionale, l'identificazione elettronica presso le pubbliche amministrazioni, la conservazione dei dati in loro possesso, la regolamentazione delle reti di comunicazioni. Una delle motivazioni del Decreto è che l'amministrazione digitale sia utilizzata per scopi legittimi che non compromettano i diritti e le libertà dei cittadini, essendo necessaria una migliore

[39] *Il Decreto legge 8/2019 è stato convalidato dalla Deputazione permanente del Congresso dei deputati nella seduta del 3 aprile 2019, con 34 voti a favore, 25 contrari e 6 astensioni.*

[40] *Il Decreto legge 14/2019 è stato convalidato dalla Deputazione permanente del Congresso dei deputati nella seduta del 27 novembre 2019, con 50 voti a favore, 10 contrari e 8 astensioni.*

protezione delle reti e dei sistemi, nonché della privacy e dei diritti digitali del cittadino, anche contro le attività di disinformazione, le interferenze nei processi di partecipazione politica dei cittadini e lo spionaggio.

Il Documento di identità nazionale (*Documento Nacional de Identidad*) viene considerato come l'unico documento con un valore sufficiente da solo per l'accreditamento, a tutti gli effetti, dell'identità e dei dati personali del suo titolare, eliminando la possibilità che qualsiasi pubblica amministrazione possa introdurre un nuovo documento di accreditamento dell'identità.

Viene modificata la regolamentazione dei mezzi di identificazione elettronica delle parti interessate di cui alla Legge 29/2015, del procedimento amministrativo comune delle pubbliche amministrazioni, per ridurre i sistemi di identificazione. Se nella precedente formulazione dell'articolo 9, comma 2, della legge l'identificazione era consentita attraverso qualsiasi sistema con una precedente registrazione come utente che consentisse di garantire la sua identità, ora viene stabilito un elenco chiuso precedentemente solo citato come modalità di illustrazione delle possibilità esistenti. Pertanto possono essere usati solo i sistemi basati su certificati elettronici qualificati di firma elettronica contenuti nella Lista di fiducia dei fornitori di servizi di certificazione.

Il Decreto modifica la Legge generale 9/2014, sulle telecomunicazioni, per consentire al Governo, con carattere eccezionale e transitorio, che l'Amministrazione generale dello Stato possa assumere la gestione diretta o l'intervento delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica in determinati casi eccezionali che interessano l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica e la sicurezza nazionale. Nella gestione diretta rientra qualsiasi modalità di prestazione dei servizi pubblici che supponga che l'amministrazione operi direttamente con i propri mezzi o attraverso enti strumentali, se si verificano determinate cause eccezionali.

4. L'attività legislativa regionale

Nell'anno **2018**, durante il quale si sono svolte elezioni regionali in una sola Comunità autonoma (Andalusia), il numero complessivo di **leggi approvate** in tutte le Comunità è stato di **200** (Tabella 3).

Il numero più alto di leggi è stato approvato, come di consueto, nella Comunità forale della **Navarra** (**30**), territorio tradizionalmente a forte autonomia, mentre il numero più basso si rileva in **Catalogna** (**3**) e in **Galizia** (**3**).

Va segnalato che il numero complessivo dei **decreti legge regionali** (**31**), adottati nel 2018 da tutte le Comunità, è in linea con il dato del 2017 (31). Per quanto concerne i decreti legge, da adottarsi in casi di straordinaria e urgente necessità, ricordiamo che tale

fonte del diritto è stata introdotta negli ultimi anni nei testi degli statuti di autonomia di alcune Comunità (Andalusia, Aragona, Castiglia e León, Catalogna, Comunità Valenciana, Estremadura, Isole Baleari, Murcia, Navarra e, da ultimo, Isole Canarie).

Con riguardo ai **settori sensibili dell'attività legislativa regionale**, si segnalano alcune leggi sulla **violenza di genere** (Legge 7/2018 in Andalusia, Legge 3/2018 a Madrid, Legge 4/2018 in Castiglia-La Mancia e Legge 3/2018 nella Navarra).

Come negli anni precedenti, si segnalano alcuni interventi in materia di **buon governo e trasparenza** (Legge 1/2018 nella Cantabria, Legge 8/2018 nelle Asturie e Legge 5/2018 nella Navarra).

Diversi interventi hanno riguardato le **politiche e i diritti sociali** (Legge 3/2018 e Legge 12/2018 nelle Isole Baleari, Legge 4/2018 in Castiglia e León, Legge 13/2018 in Estremadura, Legge 8/2018 nelle Isole Baleari, Legge 3/2018 in Castiglia-La Mancia e Legge 9/2018 nella Cantabria).

Nell'anno **2019**, durante il quale si sono svolte elezioni in dodici Comunità autonome (Aragona, Asturie, Isole Baleari, Isole Canarie, Cantabria, Castiglia-La Mancia, Castiglia e León, Estremadura, La Rioja, Madrid, Murcia e Navarra), il numero complessivo di **leggi approvate** in tutte le Comunità è stato di **198** (Tabella 3).

Il numero più alto di leggi è stato approvato nella Comunità forale della **Navarra** (**32**), mentre il numero più basso si rileva nella Comunità di **La Rioja** (**4**).

Il numero complessivo dei **decreti legge regionali** (**53**), adottati nel 2019 da tutte le Comunità, è in aumento sensibile rispetto al dato del 2018 (31).

Con riguardo ai **settori sensibili dell'attività legislativa regionale**, alcune Comunità sono intervenute in materia di **buon governo e trasparenza** (Legge 10/2019 di Madrid, Legge 8/2019 in Castiglia-La Mancia e Legge 12/2019 della Navarra).

Si segnalano altresì alcuni interventi in materia di **politiche e diritti sociali** (Legge 3/2019 nelle Asturie, Legge 3/2019 nella Comunità Valenciana, Legge 4/2019 nelle Asturie, Legge 16/2019 nelle Isole Canarie, Legge 5/2019 in Aragona)[41].

[41] *Ulteriori approfondimenti sull'attività legislativa delle Comunità autonome sono reperibili nell'Informe Comunidades Autónomas, pubblicato annualmente dall'Observatorio de Derecho Público, IDP di Barcellona (ex Instituto de Derecho Público).*

Tabella 1 - Produzione legislativa 1995-2019

Anno	Totale leggi approvate	Leggi organiche	Decreti legge emanati	Decreti legge trasformati in DDL	Decreti legislativi
1995	60	16	12	0	2
1996	19	5	17	6	1
1997	72	6	29	8	0
1998	61	11	20	3	0
1999	70	15	22	2	1
2000	23	9	10	3	5
2001	33	7	16	4	1
2002	63	10	10	1	1
2003	82	20	7	1	0
2004	7	3	11	3	8
2005	36	6	16	0	0
2006	52	8	13	1	0
2007	72	16	11	1	2
2008	6	2	10	0	2
2009	32	3	14	4	0
2010	53	9	14	3	1
2011	50	12	20	4	3
2012	25	8	29	10	0
2013	36	9	17	2	1
2014	44	8	17	3	0
2015	64	16	12	3	8
2016	2	2	7	0	1
2017	13	1	21	5	0
2018	16	5	28	20	0
2019	8	3	18	2	0
TOTALE	999	210	401	89	37

Tabella 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia 1996-2019

Legislatura	VI (1996-2000)	VII (2000-2004)	VIII (2004-2008)	IX (2008-2011)	X (2011-2015)	XI (gen.-mag. 2016)	XII (lug. 2016-mar. 2019)	XIII (mag.-dic. 2019)
INIZIATIVA GOVERNATIVA di cui:	172 (78%)	173 (90%)	140 (83%)	120 (85%)	160 (94,7%)	0	18 (46%)	0
Leggi di bilancio, accompagnamento e assestamento	32	28	4	3	6	0	3	0
Leggi di ratifica e attuazione accordi internazionali	11	6	2	2	2	0	2	0
Leggi di trasformazione di decreti legge	16	7	4	6	14	0	0	0
INIZIATIVA PARLAMENTARE	32 (15%)	18 (9%)	21 (13%)	19 (13,5%)	6 (3,6%)	0	16 (41%)	0
ALTRE INIZIATIVE (Comunità autonome, popolo)	16 (7%)	1 (1%)	6 (4%)	2 (1,5%)	3 (1,8%)	0	5 (13%)	0
TOTALE	220	192	167	141	169	0	39	0

Tabella 3 - Produzione legislativa regionale 2013-2019

Comunità autonoma	Leggi approvate nel 2013	Leggi approvate nel 2014	Leggi approvate nel 2015	Leggi approvate nel 2016	Leggi approvate nel 2017	Leggi approvate nel 2018	Leggi approvate nel 2019	Totale per Comunità
Andalusia	7	6	3	10	8	10	6	50
Aragona	10	14	10	12	10	18	10	84
Asturie	4	11	11	6	11	14	8	65
Cantabria	10	7	6	5	9	11	5	53
Castiglia e León	12	11	8	5	8	9	11	64
Castiglia-La Mancia	10	10	8	4	7	6	11	56
Catalogna	1	21	25	5	18	3	10	83
Estremadura	8	13	19	10	7	13	13	83
Galizia	14	13	13	15	9	3	9	76
Isole Baleari	10	14	12	18	13	14	19	100
Isole Canarie	6	14	11	3	7	7	19	67
La Rioja	13	7	5	2	10	6	4	47
Madrid	6	4	9	6	9	9	10	53
Murcia	14	13	20	16	7	14	8	92
Navarra	40	30	25	29	20	30	32	206
Paesi Baschi	4	5	11	14	5	5	13	57
Comunità Valenciana	6	10	12	14	17	28	10	97
TOTALE	175	203	208	174	175	200	198	1333