

## **CAPITOLO VI**

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

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



## Premessa

### Finalità e metodo di formazione

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

In particolare, le schede qui di seguito predisposte in relazione alla legislazione approvata nel 2011 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 2011 in ciascuno dei quattro Paesi presi in esame vengono illustrati attraverso schede sintetiche articolate in una prima parte descrittiva, in cui si presentano i risultati quantitativi e qualitativi della rilevazione effettuata, ed in una seconda parte di prospettazione tabellare dei dati in questione.

All'analisi di tali dati quantitativi segue la classificazione dei diversi provvedimenti legislativi sia secondo tipologie proprie di ciascun paese sia in base alle seguenti categorie descrittive, già utilizzate riguardo alla produzione legislativa italiana nel presente "Rapporto sullo stato della legislazione":

- **leggi istituzionali**, relative ai diritti fondamentali, l'ordinamento politico istituzionale, il diritto penale e processuale penale e l'ordine pubblico;
- **leggi settoriali**, di regolamentazione di singoli settori o di definizione degli strumenti amministrativi o finanziari di attuazione delle politiche settoriali;
- **leggi intersettoriali**, che incidono su più settori con un provvedimento di ampia portata;

- **leggi microsettoriali**, con interventi interni ad un settore e ristretti a singoli aspetti o soggetti interessati, fino alla disciplina di situazioni specifiche o alla realizzazione di singoli interventi (c.d. "leggi provvedimento");
- **leggi di manutenzione normativa**, recanti disposizioni di puntuale modifica o di proroga di leggi vigenti.

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

## INTRODUZIONE

I dati quantitativi sulla produzione legislativa rilevati per il 2011 nei quattro paesi presi in esame hanno registrato alcune differenze rispetto al 2010, in particolare per ciò che riguarda Germania e Regno Unito. Mentre, infatti, Francia e Spagna si attestano sostanzialmente sui livelli dello scorso anno, la Germania torna invece ai suoi consueti *standard* quantitativi (circa 150 leggi annue), dopo che lo scorso anno si era registrata una netta flessione al riguardo. Viceversa, il Regno Unito ha fortemente ridotto il numero di leggi approvate rispetto al 2010, anche se la produzione particolarmente elevata dello scorso anno è dovuta in parte ai non pochi provvedimenti legislativi (soprattutto di natura economica) che il Parlamento britannico – allora espressione della maggioranza laburista - è riuscito a far approvare pochi giorni prima della fine della legislatura (aprile 2010).

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

<b>Paese</b>	<b>Leggi approvate nel 2011</b>	<b>Leggi approvate nel 2010</b>
<b>Francia</b>	<b>111</b>	<b>114</b>
<b>Germania</b>	<b>153</b>	<b>89</b>
<b>Regno Unito</b>	<b>25</b>	<b>46</b>
<b>Spagna</b>	<b>50</b>	<b>53</b>

Rispetto agli anni precedenti, si confermano anche per tutti i Paesi esaminati i dati riferiti all'iniziativa legislativa che risultano più

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

Per il 2011, 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 (*)	
	2011	2010	2011	2010	2011	2010
<b>Francia</b>	<b>79%</b>	<b>80%</b>	<b>21%</b>	<b>20%</b>	-	-
<b>Germania (**)</b>	<b>81,2%</b>	<b>77,3%</b>	<b>16,1%</b>	<b>18,6%</b>	<b>2,7%</b>	<b>4,1%</b>
<b>Regno Unito</b>	<b>84%</b>	<b>82,9%</b>	<b>16%</b>	<b>17,1%</b>	-	-
<b>Spagna (***)</b>	<b>85%</b>	<b>86%</b>	<b>13,5%</b>	<b>13%</b>	<b>1,5%</b>	<b>1%</b>

(\*) La categoria dell'iniziativa mista si riferisce alla legislazione federale tedesca e riguarda i provvedimenti derivanti dall'unificazione di iniziative governative e parlamentari o approvati mediante procedimento di mediazione (*Vermittlungsverfahren*) fra i testi rispettivamente approvati in ciascuno dei due rami del Parlamento, mentre la categoria dell'iniziativa "altra", distinta dalla governativa e parlamentare, è riferita alla legislazione spagnola ed è costituita dai provvedimenti derivanti da proposte presentate dalle Regioni (*Comunidades Autónomas*) o dovute all'iniziativa popolare.

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

(\*\*\*) Dati ufficiali per legislatura (IX, 2008 - 2011).

Ad integrazione di questi dati di carattere quantitativo, la classificazione dei diversi provvedimenti legislativi approvati in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna consente di formulare alcune valutazioni generali in ordine alle tipologie di intervento legislativo a cui si è fatto ricorso nell'anno di riferimento e,

correlativamente, ai principali ambiti materiali cui tali provvedimenti si riferiscono.

Per quanto concerne le tipologie di leggi individuate secondo le categorie descrittive utilizzate in questo Rapporto, i rispettivi dati percentuali complessivi riferiti alla produzione legislativa del 2011 in ciascuno dei paesi considerati sono i seguenti<sup>414</sup>:

	Francia		Germania		Regno Unito		Spagna	
	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010
Istituzionali	22%	20%	22%	8%	60%	50%	30%	56%
Settoriali	37%	48%	6%	13%	23%	32%	34%	27%
Intersettoriali	6%	4%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Microsettoriali	31%	28%	28%	31%	14%	9%	22%	11%
Manutenzione Normativa	4%	0%	44%	48%	3%	9%	14%	6%

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 2011 da parte dei vari Parlamenti nazionali sono quelli relativi alle **istituzioni**, alla **giustizia**, alla **difesa e sicurezza** nazionali, alle **politiche del lavoro**, alla **sicurezza sociale**, all'**economia** e alle **finanze**. La produzione legislativa ha tuttavia interessato, in modo

<sup>414</sup> Dati percentuali sul totale delle leggi approvate, ad esclusione delle leggi relative alla manovra di bilancio, delle leggi di ratifica e di particolari tipi di leggi proprie solo di alcuni fra gli ordinamenti considerati (ad es., per la Francia, leggi di ratifica di ordinanze e di abilitazione al Governo o, per la Spagna, leggi che traggono origine dalla presentazione al Parlamento di decreti legge).

significativo, anche altri ambiti, quali l'**ambiente**, la **sanità**, le **poste** e **telecomunicazioni**. La presente nota non considera, invece, i provvedimenti, pur rilevanti, che hanno caratterizzato l'intervento del legislatore di un singolo paese (ad esempio, le leggi francesi sulla **immigrazione** e sulla **bioetica**, e la legge spagnola sulla **ricerca scientifica e tecnologica**), per i quali si rimanda ai paragrafi relativi ai singoli paesi.

Specifici **focus** sono stati, infine, dedicati alle diverse modalità di accoglimento nell'ordinamento interno del principio del **pareggio di bilancio** (Francia e Spagna), alle pronunce della Corte costituzionale federale sul **meccanismo europeo di stabilità** (Germania) e agli sviluppi della **riforma costituzionale** (Regno Unito).

**1.** Sul versante **istituzionale** numerosi sono stati gli interventi di riforma, alcuni dei quali di ampia portata, che hanno interessato in varia misura i quattro paesi considerati.

In **Francia** nei primi mesi del 2011 è stata approvata la legge volta a rafforzare gli strumenti del Parlamento in materia di controllo dell'azione del Governo e di valutazione delle politiche pubbliche, come stabilito dall'art. 24 della Costituzione. In particolare i **Comitati di valutazione e controllo delle politiche pubbliche**, previsti dalla riforma costituzionale del 2008 presso ciascuna delle due Assemblee, potranno, per compiti determinati e fino a un periodo massimo di sei mesi, beneficiare delle stesse prerogative delle commissioni d'inchiesta e proporre di richiedere alla Corte dei Conti la valutazione di singole politiche pubbliche (*Loi n. 2011-140*, del 3 febbraio 2011).

In materia di **elezioni legislative** un "pacchetto elettorale" è stato varato al fine di semplificare e modernizzare la legislazione elettorale, nonché di rendere più trasparente l'operato dei parlamentari. Due leggi, una organica ed una ordinaria, hanno riformato il regime delle **ineleggibilità** e le disposizioni applicabili alla propaganda elettorale, al finanziamento delle campagne e alle dichiarazioni patrimoniali degli eletti, in funzione di una maggiore **trasparenza della vita pubblica** (*Loi organique n. 2011-410* e *Loi n. 2011-412*, del 14 aprile 2011). Una terza legge ha adattato le



disposizioni elettorali di diritto comune per consentire ai cittadini **francesi residenti all'estero** di partecipare all'elezione di 11 deputati dell'Assemblea nazionale. Questi ultimi sono stati eletti per la prima volta in occasione delle elezioni legislative del giugno 2012 (*Loi 2011-411*, del 14 aprile 2011).

Infine, a tutela dei **diritti fondamentali delle persone**, due leggi - una organica ed una ordinaria - hanno definito la disciplina giuridica, le attribuzioni ed i poteri a disposizione del *Défenseur des droits*, nuova autorità indipendente prevista dalla Costituzione, alla quale sono affidate le competenze per la protezione dei diritti e delle libertà delle persone (*Loi organique n. 2011-333* e *Loi n. 2011-334*, del 29 marzo 2011).

In **Germania**, in ambito istituzionale, va segnalata la *Legge che istituisce il Servizio volontario federale*, del 28 aprile 2011. In seguito all'abolizione della leva obbligatoria, stabilita con legge del 2010, il servizio militare dal 1° luglio 2011 è interamente volontario e ciò ha conseguentemente determinato la fine del servizio civile alternativo alla leva. La nuova legge istituisce pertanto il **Servizio di volontariato federale**, che sostituisce la vecchia obiezione di coscienza e va ad aggiungersi all'Anno di volontariato sociale e all'Anno di volontariato ecologico. Il nuovo Servizio federale volontario mira a promuovere l'impegno civile sia nei giovani, sia negli adulti, non solo in ambito sociale, ecologico e culturale, ma anche in altri settori come lo sport, l'integrazione e la protezione civile.

Nel **Regno Unito** un punto qualificante del programma della coalizione conservatrice-liberaldemocratica riguarda la **riforma delle autonomie locali**. Il *Localism Act 2011* già nel titolo (per la prima volta il termine *localism* figura al posto della locuzione *local government* finora tipica della legislazione adottata in materia) denota il carattere prioritario attribuito alla decisione locale rispetto ad altri livelli di governo e in linea con l'accezione in esso resa del principio di sussidiarietà. La legge persegue, infatti, obiettivi di accentuato decentramento amministrativo, di democrazia locale, di flessibilità amministrativa e di partecipazione delle comunità locali alle decisioni degli enti territoriali, e a tal fine conferisce agli enti locali

una competenza generale in virtù della quale è ad essi consentita ogni attività che non sia espressamente proibita dalla legislazione.

Oltre a dettare disposizioni dirette a delineare in nuovi termini la *governance* degli enti locali, la legge assegna alle **comunità territoriali** un ruolo di primo piano con riguardo alla gestione dei servizi pubblici locali, agevolando la partecipazione dei gruppi e delle formazioni sociali che ne sono espressione (organizzazioni di volontariato, imprese sociali) alle gare concernenti l'affidamento in gestione di servizi precedentemente qualificati d'interesse per le comunità medesime. Sotto il profilo dei **tributi locali**, le precedenti disposizioni che attribuivano al Governo centrale il potere di bloccare eventuali aumenti delle tasse locali sulle proprietà immobiliari, sono ora abrogate, e le decisioni in merito sono rimesse alle *local authorities*. Un ulteriore ambito inciso dalla legge è quello della **pianificazione urbanistica**, per il quale si dispone il rafforzamento delle forme di partecipazione democratica delle comunità locali, mentre, al contrario, le decisioni concernenti la realizzazione delle **infrastrutture di interesse nazionale** sono riportate nella diretta potestà del Governo.

Sempre in relazione all'ambito della legislazione istituzionale va poi menzionato l'*European Union Act 2011*, con cui la nuova maggioranza governativa ha posto le basi attuative del suo programma in materia di **integrazione europea**. Già con l'approvazione dell'*European Union Act 2008*, adottato per conferire l'autorizzazione legislativa della ratifica del Trattato di Lisbona, il legislatore aveva stabilito che il Parlamento si pronunciasse con proprie votazioni sulla ratifica di ogni futura modifica dei Trattati. Muovendo da tale premessa, la legge del 2011 ha introdotto modalità "aggravate" per il procedimento decisionale relativo alle materie europee, prevedendo che le decisioni da adottare siano anche oggetto di votazioni referendarie. In particolare la legge dispone lo svolgimento di una **consultazione referendaria** ogni volta che il Regno Unito debba dare attuazione ad una modifica dei Trattati europei, così come ad ogni decisione che comporti il trasferimento di poteri e competenze nazionali all'Unione medesima.

Per ciò che riguarda le **autorità di regolazione**, con il *Public Bodies Act 2011* si è inteso sfoltire la platea delle cosiddette **authorities** (agenzie, autorità di garanzia, commissioni di vigilanza), che costituiscono un elemento tipico della regolazione pubblica e dell'azione amministrativa nel Regno Unito. Di questi organismi pubblici, accomunati nella formula generale di QUANGOS (*quasi-autonomous non-governmental organisation*), la legge persegue il riordino attraverso la loro riduzione numerica, nel segno dell'efficienza e della trasparenza amministrativa nonché del contenimento della spesa pubblica.

Nella rassegna dei provvedimenti di rilievo istituzionale va, infine, segnalato il *Sovereign Grant Act 2011*, che disciplina la **dotazione finanziaria della Corona**. La nuova legge modifica il sistema di finanziamento pubblico della Casa Reale, vigente da oltre due secoli e mezzo, attraverso la sostituzione della *civil list* con il *sovereign grant*, sovvenzione concessa annualmente dal Tesoro e determinata nell'importo sulla base delle stime di bilancio, che di norma sarà pari al 15% dei profitti generati dal *Crown Estate* (il patrimonio immobiliare della monarchia ceduto in gestione allo Stato) nei due anni precedenti.

In **Spagna** sul versante **istituzionale** si segnalano innanzitutto due leggi organiche di modifica al **sistema elettorale**.

La *Ley Orgánica 2/2011*, del 28 gennaio 2011, ha aggiornato alcuni aspetti specifici della disciplina, attualizzando, ad esempio, la denominazione di organi e istituzioni ed introducendo alcune modificazioni di ordine tecnico (precisazione dei termini per la risoluzione dei ricorsi presentati alle Giunte elettorali, potenziamento della funzione di nomofilachia (garanzia dell'uniforme interpretazione della legge) della Giunta elettorale centrale). Particolare attenzione è stata posta alla riforma del procedimento di votazione per gli **spagnoli residenti all'estero**, i quali possono esercitare il loro diritto negli ultimi tre giorni della campagna elettorale, senza che ciò comporti la perdita del diritto di votare per corrispondenza. Infine la **pubblicità elettorale** è stata ridotta allo stretto periodo di quindici giorni della campagna elettorale e sono state inserite ulteriori disposizioni sul rispetto dei **principi di pluralismo** politico e sociale, uguaglianza,

proporzionalità e neutralità informativa nella programmazione durante il periodo elettorale.

La *Ley Orgánica 3/2011*, del 28 gennaio 2011, è intervenuta, in particolar modo, in materia di **partiti dichiarati illegali**, sancendo la proibizione per partiti, federazioni e coalizioni di presentare candidature che di fatto siano collegate o continuatrici dell'attività di un partito dichiarato fuori legge ai sensi della Legge organica sui partiti politici, e attribuendo maggiori poteri al Governo e alla Procura generale circa il contenzioso elettorale.

Sempre in materia istituzionale la *Ley 20/2011*, del 21 luglio 2011, ha adottato un nuovo modello di **registro di stato civile**, disponendo la creazione di un registro individuale per ogni persona, alla quale, in occasione della prima iscrizione, viene assegnato un codice individuale. La legge ha, inoltre, previsto un registro di stato civile unico per tutta la Spagna, informatizzato ed accessibile elettronicamente, superando in tal modo il tradizionale registro cartaceo articolato in libri custoditi negli uffici comunali, con l'obiettivo di liberare il cittadino dall'obbligo di presentarsi fisicamente negli uffici.

2. Molteplici aspetti afferenti alle aree della **giustizia** sono stati ampiamente affrontati da tutti e quattro i paesi considerati.

In **Francia** è stata in primo luogo varata la **riforma dell'organizzazione giudiziaria** (*Loi n. 2011-1862*, del 13 dicembre 2011), che ha semplificato l'articolazione del contenzioso civile di primo grado, sopprimendo la "giurisdizione di prossimità" e creando giurisdizioni specializzate per alcune tipologie di contenzioso. La legge ha inoltre reso più agevoli alcune procedure in materia di diritto di famiglia, come nel caso del cambio di nome per i minori adottati, o dell'introduzione, in via sperimentale, di una procedura di mediazione obbligatoria sulle modalità di esercizio della patria potestà.

Il legislatore ha poi riformato i meccanismi di **rappresentanza legale davanti alle Corti d'appello**, prevedendo la fusione delle due professioni del procuratore legale - abilitato a presentare appello contro una sentenza di primo grado - e dell'avvocato (*Loi n. 2011-94, del 25 gennaio 2011*). La fusione delle due suddette professioni

è stata ulteriormente perfezionata dalla *Loi n. 2011-331*, del 28 marzo 2011, che più in generale ha introdotto disposizioni miranti alla modernizzazione delle professioni giudiziarie e liberali.

Meritano inoltre una segnalazione altri tre provvedimenti rientranti nell'area nel settore della giustizia e del diritto penale: la legge che ha riformato l'istituto del **fermo di polizia**, restringendo il campo di applicazione della custodia cautelare ai soli reati puniti con la reclusione (*Loi n. 2011-392*, del 14 aprile 2011); la legge che assicura una maggiore **partecipazione dei cittadini alla giustizia penale**, attraverso la creazione della figura dei giudici popolari che possono essere chiamati ad integrare i tribunali correzionali, le corti d'appello correzionali, i tribunali di applicazione delle pene e le camere di applicazione delle pene delle corti d'appello (*Loi n. 2011-939*, del 10 agosto 2011); infine, la legge che prevede **pene alternative per la delinquenza minorile**, con la creazione di un servizio civile obbligatorio per minori autori di reati che si trovino in particolari condizioni (*Loi n. 2011-1940*, del 26 dicembre 2011).

In **Germania** i ricorrenti casi di **maltrattamenti sui minori** hanno indotto il Parlamento ad approvare la *Legge di modifica della disciplina della tutela e della curatela*, del 29 giugno 2011, che perfeziona l'istituto della **tutela del minore**, rafforzando i contatti personali tra il tutore e il pupillo in modo che il primo eserciti una potestà che garantisca e favorisca la cura e l'educazione del secondo. La legge prevede, inoltre, un maggiore controllo da parte del tribunale della famiglia che, tra gli altri compiti, ha il dovere di sorvegliare sull'adempimento dei contatti personali tra il tutore e il minore protetto.

Sempre in ambito giudiziario è stata poi approvata la *Quarantaquattresima legge di modifica del Codice penale - Resistenza a pubblico ufficiale*, del 1° novembre 2011. La nuova norma inasprisce la pena detentiva per chiunque, con violenza o minaccia di violenza, opponga **resistenza a un pubblico ufficiale** o ad un soldato dell'esercito federale incaricato dell'esecuzione delle leggi e degli atti aventi forza di legge.

Analogamente alla Francia, anche il **Regno Unito** con il *Police (Detention and Bail) Act 2011* ha riformato la disciplina del **fermo di polizia**. La legge, innovando la normativa del 1984 (ancora oggi il

principale testo di riferimento in materia di ordine pubblico e di poteri di polizia) anche a seguito di una sentenza della *High Court* del maggio 2011, prevede che nella durata massima di 96 ore del fermo di polizia, già prevista dalla legge del 1984, sia d'ora in poi compreso anche il tempo trascorso dal ricorrente in libertà provvisoria; il provvedimento introduce inoltre ulteriori garanzie a fronte dell'adozione di tali misure restrittive.

Con specifico riferimento alla **tutela dell'ordine pubblico**, il legislatore britannico ha approvato il *Police Reform and Social Responsibility Act 2011*, che ha rivisto e aggiornato le norme che regolano l'organizzazione e l'attività delle **forze di polizia**, nel proposito di incrementare l'efficacia della loro azione al fine della repressione dei reati. La legge è anche intervenuta sulla disciplina delle autorizzazioni commerciali, rafforzando i poteri della polizia e delle competenti autorità locali in relazione al controllo dell'inquinamento acustico prodotto dagli esercizi pubblici; conseguentemente, la vendita di alcolici, vietata nei confronti dei minori di 18 anni, è oggetto di previsioni che raddoppiano le sanzioni pecuniarie in caso di violazione dell'obbligo da parte degli esercenti.

In materia di **legislazione anti-terrorismo**, meritano di essere richiamate le disposizioni contenute nel *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*, anche per la loro incidenza sul piano dei diritti fondamentali. Nell'arco dell'ultimo decennio, come segnalato in precedenti edizioni del presente rapporto, il tema è stato al centro di un articolato dibattito politico-istituzionale in cui si è tentata l'individuazione del punto di bilanciamento tra le **ragioni della sicurezza dello Stato**, acuite dalla minaccia del terrorismo internazionale, e i **diritti fondamentali della persona**. In tale quadro di riferimento la nuova legge abilita l'autorità di pubblica sicurezza ad emanare, in presenza di date condizioni e per un periodo limitato, provvedimenti restrittivi a fronte del ragionevole sospetto del coinvolgimento del destinatario in attività terroristiche.

In **Spagna** è stato varato un importante provvedimento in favore delle **vittime del terrorismo**. La *Ley 29/2011*, del 22 settembre 2011, oltre a perseguire obiettivi di memoria, dignità, giustizia e verità, crea un quadro risarcitorio, costituito da indennizzi, aiuti,



benefici e garanzie, allo scopo di riconoscere e mitigare, per quanto possibile, le conseguenze dell'azione terroristica sulle vittime e sui loro familiari.

In precedenza, il 27 maggio 2011 era stata approvata la *Ley 13/2011* in materia di **gioco d'azzardo**, volta ad assicurare la prevenzione dei fenomeni del **riciclaggio** e del **finanziamento del terrorismo**. La legge regola in particolare l'attività di gioco effettuata mediante canali elettronici, informatici, telematici e interattivi, individua i soggetti che non possono accedere al gioco e prevede diverse tipologie di **licenze**.

**3.** Un altro dei settori verso cui si è maggiormente rivolta l'attenzione del legislatore, segnatamente in Francia, Regno Unito e Spagna, è quello della **difesa** e della **sicurezza nazionale**.

In **Francia** sul versante della **difesa** si segnalano: la *Loi n. 2011-702*, del 22 giugno 2011, sul controllo dell'**import-export di materiale bellico** o ad esso assimilato, che ha recepito nell'ordinamento interno la direttiva 2009/43/CE sui trasferimenti intracomunitari di materiale da guerra e da difesa e la direttiva 2009/81/CE sulle procedure di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza; la *Loi n. 2011-892*, del 28 luglio 2011, sulla valutazione del contributo delle **riserve militari e civili** alla gestione delle "grandi crisi"; la *Loi n. 2011-266*, del 14 marzo 2011, in materia di **armamenti**, che punta a rendere più incisiva la lotta contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa, chimiche, biologiche e nucleari e i loro vettori.

Per ciò che concerne la **sicurezza interna**, la *Loi n. 2011-267*, del 14 marzo 2011, di orientamento e programmazione delle attività di sicurezza interna per il periodo 2009-2013, da un lato ha rafforzato la cooperazione tra le due forze di sicurezza nazionali (polizia e gendarmeria nazionale), dall'altro ha previsto un aumento del finanziamento a favore della sicurezza per un ammontare complessivo di 2 miliardi e mezzo di euro e la loro ripartizione crescente nel corso del quinquennio considerato.

Nel **Regno Unito** la nuova legge quinquennale sulle **Forze armate** (*Armed Forces Act 2011*) proroga di un ulteriore quinquennio - fino al 2016 - la vigenza della precedente legge del 2006, in

particolare per ciò che riguarda le disposizioni concernenti l'obbligo referente annuale del Ministro della Difesa verso il Parlamento sulla consistenza delle forze armate e sulle condizioni del suo personale, sull'indipendenza dei servizi di polizia militare e sui relativi poteri ispettivi.

Anche in **Spagna** le due aree in oggetto sono state interessate da alcuni provvedimenti legislativi.

La *Ley Orgánica 9/2011*, del 27 luglio 2011, ha disciplinato l'esercizio dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche - riconosciute dalla Costituzione - da parte dei **membri delle Forze armate**, secondo le peculiarità legate allo *status* dei militari e alle esigenze della sicurezza e della difesa nazionale, indicando alcuni precetti essenziali come l'osservanza della Costituzione, il principio di uguaglianza, le regole di comportamento dei membri delle Forze armate e la neutralità politica e sindacale.

Nel settore della **sicurezza** è stata invece approvata la *Ley 8/2011*, del 28 aprile 2011, che fornisce un quadro normativo alla protezione delle cosiddette "**infrastrutture critiche**", vale a dire le infrastrutture strategiche, il cui danneggiamento - o distruzione - avrebbe un grave impatto sui servizi essenziali. La legge stabilisce le strategie e le strutture adeguate che permettano di dirigere e coordinare le attività dei diversi organi delle amministrazioni pubbliche in materia di protezione di infrastrutture critiche, previa identificazione e designazione delle stesse, per migliorare la prevenzione, la preparazione e la risposta della Spagna di fronte ad **attentati terroristici** o altre minacce che interessino tali infrastrutture.

Sempre nel settore della sicurezza va inoltre segnalata la *Ley Orgánica 4/2010*, del 20 maggio 2010, sul **regime disciplinare** applicabile al **Corpo nazionale di Polizia**. La legge stabilisce un quadro normativo efficace, che migliora e perfeziona il regime disciplinare applicabile al personale della Polizia, definendone in primo luogo diritti e doveri, e facendo sì che una tale cornice regolamentare sia pienamente corrispondente alla realtà dei tempi ed in grado di conciliare le rivendicazioni dei membri del Corpo con le garanzie derivanti dai compiti costituzionali assegnati al medesimo.



4. In materia di **economia e finanza pubblica** numerosi sono stati, anche nel corso del 2011, i provvedimenti adottati dai quattro paesi considerati per risanare le proprie finanze e al tempo stesso per cercare di favorire la crescita economica.

La legislazione **francese** in materia è stata caratterizzata dal **rigore di bilancio** nello sforzo di **contenimento della spesa pubblica**, in un contesto europeo profondamente segnato dalla crisi del debito pubblico greco e dall'inasprirsi degli effetti della crisi finanziaria ed economica internazionale.

Dopo il varo - nel dicembre 2010 - della legge finanziaria per il 2011, nel corso dell'anno considerato sono state approvate altre quattro manovre correttive. La prima, da un lato, ha riformato la fiscalità del patrimonio, dall'altro ha previsto una serie di misure a sostegno dell'occupazione e della formazione "in alternanza". La seconda ha ratificato nell'ordinamento interno le nuove modalità d'intervento del Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF) e ha dettato le disposizioni necessarie a dare attuazione alle diverse misure del Piano di riduzione del deficit pubblico francese **per il periodo 2011-2012**. **La terza** ha dato attuazione legislativa all'accordo firmato dai governi di Francia, Belgio e Lussemburgo per la ristrutturazione della banca franco-belga DEXIA. Infine la quarta ha dato attuazione a diverse misure del "Piano di pareggio dei conti pubblici".

Nel dicembre 2011, con l'approvazione della *Loi de finances* e della *Loi de financement de la sécurité sociale* (LFSS) per il 2012, il Governo ha dettato ulteriori misure per la concreta realizzazione della strategia di ritorno al pareggio dei conti pubblici. La legge finanziaria ha previsto nel 2012 la riduzione del deficit pubblico dal 5,7 al 4,5% rispetto al PIL, per poi ridurlo ulteriormente al 3% nel 2013, mentre sul versante della crescita ha abbassato all'1% il tasso per il 2012, rispetto all'1,75% inizialmente previsto.

Per ciò che riguarda la strategia di ritorno al pareggio dei conti pubblici, inizialmente definita nel 2010 con la programmazione pluriennale delle finanze pubbliche per il periodo 2011-2014, si rinvia all'apposito *focus* (par. 3) della scheda relativa alla Francia.

In **Germania** diverse sono le misure legislative che il Parlamento tedesco ha approvato nel settore economico e finanziario.

Il provvedimento più rilevante, anche e soprattutto per gli effetti a livello internazionale, è stato senza dubbio rappresentato dalla Legge di modifica della legge per l'assunzione di garanzie nell'ambito del **meccanismo europeo di stabilizzazione**, del 9 ottobre 2011, che rappresenta il fondamento giuridico per la partecipazione della Germania al "Fondo europeo di stabilità finanziaria". A questo proposito si rinvia allo specifico *focus* nella scheda relativa alla Germania, dedicato in particolare alle recenti sentenze della Corte costituzionale tedesca, emesse tra il settembre 2011 e il settembre 2012, sul meccanismo europeo di stabilità.

A sostegno della **lotta ai crimini in ambito finanziario** è stata approvata la Legge per migliorare la lotta al riciclaggio di denaro e all'evasione fiscale, del 28 aprile 2011, mentre nel settore delle imposte e delle tasse è stata approvata la Legge di **semplificazione fiscale** 2011, del 1° novembre 2011, che rappresenta un passo importante verso una maggiore chiarezza e trasparenza sia per i cittadini contribuenti sia per le imprese. La legge mira infatti a semplificare normativa e prassi tributarie, abolendo una serie di oneri burocratici per snellire e modernizzare ulteriormente le procedure fiscali.

Per ciò che riguarda la materia afferente al **bilancio dello stato** il Parlamento del **Regno Unito** ha approvato, nella primavera del 2011, il *Budget Responsibility and National Audit Act 2011*, che ha dato veste giuridica al nuovo organismo creato nel maggio 2010, l'*Office for Budget Responsibility* (OBR), con competenze di analisi preventiva della spesa pubblica nella prospettiva della sua sostenibilità nel lungo periodo. Tra le ulteriori misure contenute nella legge va segnalata la predisposizione, da parte del Tesoro, della *Charter of Fiscal Responsibility*, in cui è esposta la politica del Governo in materia di spesa pubblica e di tassazione, e la modifica dell'organizzazione interna del *National Audit Office* (la Corte dei Conti britannica) e l'ufficio del *Comptroller and Auditor General* che ne è a capo.

Per la **Spagna** vanno in primo luogo segnalate due leggi di rilievo in materia di **sviluppo sostenibile** ed **economia sociale**: la *Ley 2/2011*, del 4 marzo 2011, sull'economia sostenibile introduce

strumenti più efficaci di lotta alla morosità nei rapporti commerciali, portando trasparenza nel bilancio delle società quotate e facilitando i rapporti contrattuali tra pubblico e privato; l'obiettivo principale della *Ley 5/2011*, del 29 marzo 2011, sull'economia sociale è invece quello di stabilire un quadro giuridico comune per l'insieme degli **enti che operano nell'ambito dell'economia sociale**, quali cooperative, fondazioni, società di mutua assistenza, fornendo principi generali certi per lo svolgimento delle diverse attività dei soggetti.

Due ulteriori provvedimenti, entrambi del 4 ottobre 2011, sono stati adottati in materia di **investimenti e mercato finanziario**. La *Ley 31/2011* ha attuato le disposizioni comunitarie del 2009 in materia di **organismi d'investimento collettivi in valori mobiliari** (OICVM), mentre la *Ley 32/2011* ha modernizzato il quadro normativo applicabile alla compensazione, liquidazione e registrazione delle **operazioni relative ai valori mobiliari**.

Sono stati infine approvati due decreti legge, entrambi miranti a rafforzare le misure fiscali e di bilancio poste in essere dal Governo per il conseguimento degli obiettivi di riduzione del deficit pubblico. Il primo (*Real Decreto-ley 9/2011*, del 19 agosto 2011) ha operato alcune modifiche all'**imposta sulle società**, per quel che riguarda le imprese di grande dimensioni; il secondo (*Real Decreto-ley 20/2011*, del 30 dicembre 2011), tra le altre misure, ha stabilito delle **addizionali temporanee** alle aliquote dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e ha disposto un **incremento d'imposta del 10%** per gli immobili con revisione catastale anteriore al 2012.

5. Sul versante delle **politiche del lavoro** e della **sicurezza sociale**, i Parlamenti e i Governi di ciascuno dei paesi considerati sono intervenuti a più riprese.

In **Francia**, sul versante occupazionale, è stata approvata una legge che promuove lo sviluppo della **formazione professionale dei giovani** (dai 16 ai 25 anni) **in regime di "alternanza"**, tra periodi di formazione scolastica e universitaria e periodi di lavoro come apprendisti nelle imprese, e si inserisce nell'ambito delle misure adottate in anni recenti per favorire tale regime (*Loi n. 2001-893*, del 28 luglio 2011).

Per quanto riguarda le **politiche sociali** il Governo è intervenuto anche nel 2011 a ridurre la crescita naturale delle spese sociali attraverso il controllo delle spese per l'assistenza sanitaria. Sono stati approvati nel 2011 due provvedimenti per il **finanziamento della sicurezza sociale**: il primo (*Loi n. 2011-894*, del 28 luglio 2011), tra le altre misure, ha introdotto un nuovo principio in base al quale un'**impresa** che impieghi abitualmente **più di 50 dipendenti** e nella quale i dividendi attribuiti agli azionisti siano aumentati in rapporto alla media dei due anni precedenti, deve anche attribuire un premio ai suoi dipendenti; il secondo (*Loi n. 2011-1906*, del 21 dicembre 2011) ha anticipato al 2017 l'innalzamento a **62 anni** dell'**età legale** minima per la **pensione** (inizialmente previsto nel 2018 dalla riforma del 2010) e ha disposto, tra l'altro, l'abbassamento dei prezzi di alcuni farmaci, l'aumento delle tasse su bevande alcoliche e prodotti da tabacco, nonché il miglioramento degli assegni per la custodia dei figli a favore delle famiglie monoparentali e dei genitori di adulti handicappati.

In **Germania** nell'area del lavoro è stata emendata la *Legge che regola il lavoro interinale*, allo scopo di impedire abusi nel mercato del lavoro temporaneo, ma sempre nell'ottica di rafforzare il **lavoro interinale** come strumento per una maggiore flessibilità del settore. A tal fine viene introdotta la cosiddetta "clausola della porta girevole", che vieta espressamente alle imprese di licenziare i propri lavoratori per ricollocarli poco dopo nella stessa azienda (o in un'azienda del medesimo gruppo) come lavoratori temporanei ed attribuire loro mansioni equivalenti, ma svolte in condizioni peggiori.

In tema di **sicurezza sociale** va segnalata la *Legge per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale in Europa*, del 22 giugno 2011, aspetto disciplinato in ambito comunitario dai Regolamenti 883/2004 e 987/2009.

Nel **Regno Unito** il provvedimento di maggior rilievo è costituito, in ambito previdenziale, dalla **riforma pensionistica** introdotta con il *Pensions Act 2011*. Saldandosi alle riforme introdotte dal precedente governo laburista, la legge del 2011 innova il regime delle pensioni con l'obiettivo di renderlo compatibile con il mutato contesto sociale, demografico ed economico. La legge, da

un lato, rimodula il calendario precedentemente stabilito per il graduale incremento dell'età di accesso alla pensione, anticipando all'ottobre del 2020 (quindi di ben 6 anni rispetto alla data inizialmente prevista del 2026) l'applicazione del requisito dei 66 anni; dall'altro modifica il meccanismo di **rivalutazione dei trattamenti pensionistici** (pubblici e privati) e delle prestazioni di sicurezza sociale, ancorandolo all'indice dei prezzi al consumo in luogo dell'indice dei prezzi al dettaglio, ritenendo il primo parametro - conforme alla metodologia adottata nell'Unione europea - più idoneo a rappresentare l'andamento dell'inflazione.

Sempre sul versante della legislazione sociale va citato un ulteriore testo legislativo, il *National Insurance Contributions Act 2011*, adottato con la finalità di incidere sul costo del lavoro e di introdurre agevolazioni per l'assunzione di lavoratori da parte delle imprese. In primo luogo, sono state modificate le **soglie di contribuzione assicurativa e previdenziale** previste per i lavoratori, dai cui versamenti sono tratte le risorse finanziarie destinate al Servizio Sanitario Nazionale; in secondo luogo è stata prevista una sostanziale **riduzione dei contributi a carico dei datori di lavoro** in relazione all'assunzione di lavoratori da parte di imprese di nuova costituzione nel prossimo triennio.

In **Spagna** si segnalano ben tre provvedimenti in relazione al mercato del lavoro: il *Real Decreto-ley 5/2011*, del 29 aprile 2011, ha affrontato il fenomeno del **lavoro sommerso**, introducendo nuove misure atte a scoraggiare e a punire il ricorso a tale modalità di impiego; la *Ley 10/2011*, del 19 maggio 2011, ha recepito la direttiva comunitaria 2009/38/CE, in materia di comitati aziendali europei e di procedure per **l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese** e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie; infine, il *Real Decreto-ley 7/2011*, del 7 giugno 2011, è intervenuto in materia di **contrattazione collettiva**. In particolare, obiettivi principali di quest'ultima legge sono stati, tra gli altri, quelli di favorire una contrattazione collettiva più vicina all'impresa e più adatta alla situazione di ciascun settore di attività economica, nonché di adattare il sistema di contrattazione collettiva alle nuove realtà imprenditoriali presenti nel mercato del lavoro, inserendo

regole di legittimazione volte a favorire forme di flessibilità interna negoziate con i rappresentanti dei lavoratori.

Nel settore della **legislazione sociale** il provvedimento più rilevante è rappresentato dalla *Ley 27/2011*, del 1° agosto 2011, che, da un lato, ha adeguato il sistema normativo della sicurezza sociale alle nuove tendenze demografiche, dall'altro ha modificato il **sistema pensionistico** attraverso un maggiore adeguamento tra i contributi versati durante la vita lavorativa e le prestazioni pensionistiche da percepire. Per quanto concerne la disciplina della pensione di anzianità, pur se la maggior parte delle modifiche entrerà in vigore progressivamente dal 2013 al 2027, la novità più significativa riguarda l'**età di pensionamento**, che è innalzata a 67 anni, con 37 anni di contribuzione per ottenere il 100% della prestazione; possono altresì andare in pensione con il 100% i lavoratori di 65 anni, con 38 anni e 6 mesi di contributi.

**6.** Nel settore della **tutela ambientale** le misure legislative di maggior rilievo hanno interessato Germania, Regno Unito e Spagna, mentre nessun significativo provvedimento in tale area è stato approvato dal Parlamento francese, che tuttavia – occorre ricordarlo – aveva varato negli ultimi anni due leggi di vasta portata in materia ambientale (*Grenelle I* e *Grenelle II de l'environnement*, rispettivamente del 2009 e del 2010).

In **Germania** si segnalano, in particolare, due provvedimenti: la *Tredicesima legge di modifica della legge sull'utilizzo pacifico dell'energia nucleare e sulla protezione dai suoi rischi*, del 31 luglio 2011, e la *Legge di attuazione della Direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino e di modifica della Legge federale sulla tutela ambientale e della Legge sul ciclo dei rifiuti*, del 6 ottobre 2011.

Con la prima legge il Governo federale ha stabilito che l'**energia nucleare** debba essere ancora utilizzata come tecnologia-ponte per un periodo di transizione fino a che non possa essere sostituita in modo sicuro ed affidabile da fonti rinnovabili e, pertanto, ha deciso di porre termine, gradualmente, all'utilizzo dell'energia nucleare per la produzione industriale di elettricità. La seconda legge attua nell'ordinamento tedesco sia la direttiva quadro sulla **strategia per l'ambiente marino** (direttiva 2008/56/CE), sia la direttiva sulla



valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente (Direttiva 2001/42/CE).

Nel **Regno Unito** l'*Energy Act 2011*, in conformità agli impegni programmatici assunti dalla Coalizione di governo, ha introdotto una serie di misure il cui denominatore comune è la promozione dell'**efficienza energetica**, nel quadro dei vincoli posti dai criteri di sostenibilità ambientale. L'obiettivo della transizione del Regno Unito ad un sistema energetico sicuro, economico e a basso impatto ambientale è perseguito dalla legge con disposizioni riferite a tre principali ambiti di intervento: l'incentivazione degli interventi diretti all'efficienza energetica; la promozione della sicurezza e dell'affidabilità delle fonti di energia; la promozione degli investimenti privati riferiti alle fonti energetiche a basso impatto emissivo di CO<sub>2</sub>. In particolare è prevista l'operatività di un sistema di certificazione energetica degli edifici, in base al quale le caratteristiche di ciascun immobile devono essere obbligatoriamente indicate nei contratti di compravendita e di locazione, e gli impegni assunti dal venditore o locatore si trasferiscono in capo all'acquirente o al conduttore dell'immobile medesimo.

In **Spagna** è stata approvata la *Ley 22/2011*, del 28 luglio 2011, sui rifiuti ed i suoli contaminati, recependo nell'ordinamento interno la direttiva comunitaria 2008/98/CE, che ha stabilito un quadro giuridico organico, a livello europeo, in tema di **gestione dei rifiuti**. La nuova legge introduce misure di prevenzione, riutilizzazione e riciclo dei rifiuti, mira - attraverso la promozione di innovazioni scientifiche e tecnologiche - a ridurre l'emissione di gas nocivi nell'atmosfera, e infine fornisce una definizione del regime giuridico dei **terreni inquinati**.

7. Nell'area della **sanità** vanno menzionati due provvedimenti approvati in **Francia** e **Spagna**.

In **Francia** il legislatore è intervenuto con tre leggi di particolare rilievo: in ordine di tempo, la prima ha riguardato la tutela delle persone sottoposte a **trattamenti psichiatrici**, la seconda ha riformato il sistema di sicurezza sanitaria dei **prodotti farmaceutici**, la terza è intervenuta nel settore della **farmacovigilanza**.

La *Loi n. 2011-803*, del 5 luglio 2011, sulla tutela dei malati psichiatrici, ha adattato la normativa in materia all'evoluzione delle cure psichiatriche e terapeutiche che, ad esempio, consentono oggi alle strutture ospedaliere di applicare un protocollo terapeutico anche ai pazienti non ricoverati a tempo pieno; la *Loi n. 2011-940*, dell'11 agosto 2011, *sugli ospedali e gli istituti di cura*, istituisce un nuovo tipo di società per incentivare la cooperazione tra medici liberi professionisti e fissa nuove regole per l'inquadramento delle prestazioni lavorative dei medici liberi professionisti esercitate all'interno delle strutture sanitarie pubbliche; la *Loi n. 2011-2012*, del 29 dicembre 2011, punta a migliorare la *governance* e l'indipendenza delle istituzioni di farmaco-vigilanza, fornendo una migliore formazione e informazione ai professionisti della sanità e responsabilizzando maggiormente le industrie farmaceutiche.

In **Spagna** il provvedimento più rilevante in materia è rappresentato dalla *Ley 33/2011*, del 4 ottobre 2011, che ha posto le basi giuridiche per il coordinamento e la cooperazione delle pubbliche amministrazioni in materia di **salute pubblica**, attraverso l'istituzione di una Rete di vigilanza di salute pubblica, in funzione 24 ore al giorno, atta a sovrintendere il monitoraggio dei fattori di condizionamento, dei problemi di salute e dei sistemi di allerta precoce e risposta rapida. Il *Real Decreto-Ley 9/2011*, del 19 agosto 2011 (già menzionato nel paragrafo sugli interventi legislativi in materia economico-finanziaria), ha invece perseguito l'obiettivo di una **razionalizzazione della spesa sanitaria**; in particolare è stata generalizzata la prescrizione dei farmaci per **principio attivo**: e sono stati introdotti una serie di criteri per rendere più efficace il finanziamento selettivo dei prodotti medicinali, al fine di assicurare l'inserimento nelle prestazioni pubbliche dei farmaci che offrono migliori garanzie nei trattamenti sanitari. Un'ultima segnalazione merita una legge che si situa all'incrocio tra settore sanitario e settore **agro-alimentare**. La *Ley 17/2011*, del 5 luglio 2011, è infatti intervenuta in materia di promozione integrale della **sicurezza alimentare**, associando alla vigente attenzione per i rischi derivanti da un'errata alimentazione il nuovo principio della prevenzione e dell'allarme per i rischi nutrizionali, con particolare riguardo al



fenomeno dell'**obesità infantile e giovanile** ed ai rischi sociali di discriminazione legati a tale patologia.

8. Infine, nel settore delle **poste e telecomunicazioni** alcuni importanti provvedimenti sono stati approvati dai Parlamenti di Germania e Regno Unito.

In **Germania** occorre segnalare due provvedimenti. Il primo, del 24 marzo 2011, riforma la *Legge di regolamentazione del sistema postale e delle telecomunicazioni* e si prefigge lo scopo di garantire la fornitura minima dei **servizi di base postali e di telecomunicazione** per il mantenimento delle funzioni di Stato e di Governo, per una gestione efficiente dell'amministrazione e per la salvaguardia della difesa nazionale in tutti quei casi (calamità naturali, attentati terroristici, azioni di sabotaggio, etc.) in cui le infrastrutture tecnologiche possono venire a mancare o non essere pienamente disponibili. Il secondo, del 28 aprile 2011, attraverso il recepimento della direttiva "servizi" (direttiva 2006/123/CE, conosciuta anche come Direttiva Bolkenstein), fornisce il quadro giuridico per la fornitura del **servizio tedesco di comunicazione elettronica "De-Mail"** per consentire la trasmissione e la circolazione in rete di documenti tra cittadini, enti e aziende in modo riservato e vincolante.

Nel **Regno Unito** è stato approvato il *Postal Services Act 2011*, adottato al fine di adeguare l'assetto giuridico dei **servizi postali** all'evoluzione tecnologica del settore delle comunicazioni e ai processi di liberalizzazione intervenuti a livello europeo. Tra le principali disposizioni contenute nella legge assumono specifico rilievo la collocazione sul mercato di quote azionarie della *Royal Mail* con possibilità di acquisto da parte dei dipendenti (contestualmente alla conservazione della proprietà interamente pubblica della società correlata *Post Office Ltd*), il conferimento al bilancio statale degli oneri relativi al deficit pensionistico di *Royal Mail*, nonché il trasferimento all'OFCOM (l'autorità britannica di regolazione delle comunicazioni) delle attribuzioni della disciolta *Postal Service Commission*.

## Francia

### 1. Dati quantitativi

Nel 2011 sono state promulgate in Francia **111 leggi**.

Si tratta di un dato leggermente inferiore rispetto al numero delle leggi approvate nel 2010 (114), ma che evidenzia un innalzamento della produzione legislativa rispetto al biennio precedente: nel 2009 si era infatti registrata la promulgazione di 82 leggi e nel 2008 di 95 leggi.

Rispetto alla produzione legislativa del periodo 1990-2010 si rileva che il dato del 2011 conferma la tendenza registrata negli anni 1990, 1994, 1996, 1999, 2003, 2005, 2007 e 2010 nei quali il numero delle leggi approvate è stato superiore a 100 (rispettivamente 107, 133, 105, 111, 114, 104, 107 e 114).

Il dato relativo al 2011 è inoltre superiore alla media di produzione legislativa annuale degli ultimi ventun'anni. Il totale delle leggi approvate negli anni 1990-2011 ammonta infatti a 1927, con una produzione media di circa 92 leggi per anno.

Va anche osservato che il numero di leggi approvate in Francia - sempre in relazione agli ultimi anni - ha subito notevoli oscillazioni, talvolta anche da un anno all'altro (vedi Tabella 1).

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

Sotto il profilo dell'iniziativa legislativa, anche nel 2011, come di consueto, si registra una decisa prevalenza dell'iniziativa governativa. Delle 111 leggi promulgate durante l'anno considerato infatti **88** risultano provenienti da **disegni di legge del Governo (*projets de loi*)** e **23** provengono da **proposte di legge di iniziativa parlamentare (*propositions de loi*)**. Le percentuali corrispondenti sono 79% per l'iniziativa governativa e 21% per quella parlamentare. I dati percentuali sono simili a quelli del 2010 (rispettivamente 80% e 20%) (Tabella 1).

Le leggi derivanti da disegni di legge del Governo approvate nel 2011 sono inoltre poco al di sopra della media annuale di quelle

approvate negli ultimi ventun'anni, ossia nel periodo 1990-2010 (80 leggi provenienti da *projets* di media ogni anno). Occorre inoltre considerare che nel 2011 è stato registrato un numero di leggi provenienti da proposte di legge di iniziativa parlamentare uguale a quello del 2010 (23), confermando la tendenza ad un loro considerevole aumento rispetto ai ventun'anni precedenti. Nel periodo 1990-2010 sono state infatti promulgate in totale 253 leggi provenienti da proposte legislative parlamentari, con una media di 12 leggi derivanti da *propositions* ogni anno.

Con riferimento alle **proposte di legge di iniziativa parlamentare** va segnalato inoltre che, con la recente riforma istituzionale del 23 luglio 2008 (*loi constitutionnelle n. 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République*) è stata introdotta in Costituzione <sup>415</sup> la possibilità per il presidente di ciascuna camera di richiederne un preliminare esame tecnico-giuridico al di fuori dell'organo parlamentare. Il presidente di Assemblea ha infatti la **facoltà di sottoporre al parere del Consiglio di Stato** le proposte di legge di deputati e senatori - salvo parere contrario del presentatore - prima di stabilirne il loro esame in commissione (art. 39 Cost.)<sup>416</sup>.

La riforma costituzionale del 2008 ha inoltre disposto, per le proposte di legge di iniziativa parlamentare, che i presidenti delle camere, congiuntamente, possano convocare una "commissione bicamerale paritetica" (*Commission mixte paritaire*), cui è affidato l'incarico di elaborare un testo di compromesso sulle disposizioni

<sup>415</sup> Il testo della Costituzione francese del 1958, nella sua versione in vigore, è consultabile all'indirizzo web:

<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>.

<sup>416</sup> A partire dal 2009 sono state approvate dal Parlamento una serie di leggi organiche e ordinarie per dare attuazione al nuovo dettato costituzionale dopo la riforma del 2008. Per l'attuazione del nuovo art. 39 Cost., comma 5, è stata in particolare approvata la *Loi n. 2009-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à compléter le code de justice administrative*. L'art. 1 della legge modifica l'art. 4 dell'ordinanza n. 58-1100, disponendo che il presidente dell'assemblea parlamentare presso cui è stata presentata una proposta di legge è tenuto ad informare l'autore della sua intenzione di richiedere in merito un parere al Consiglio di Stato. Il parlamentare può opporsi a tale decisione entro 5 giorni. Il parere del Consiglio di Stato è quindi trasmesso al Presidente dell'Assemblea che lo comunica al firmatario della proposta di legge.

ancora in discussione di un provvedimento, in caso di disaccordo tra le due assemblee dopo due letture in ciascuna camera. La procedura può essere attivata dopo una sola lettura del progetto di legge in questione in entrambe le camere nel caso in cui il Governo abbia disposto la “procedura accelerata” per il suo esame. Il compito di convocare la *Commission mixte paritaire* era precedentemente riservato al Governo, che tuttavia conserva il potere esclusivo di attivarla se è in esame un progetto di legge di iniziativa governativa (art. 45 Cost.).

Se si considera l'iniziativa legislativa parlamentare non in rapporto al totale delle leggi approvate, ma nell'ambito della sola legislazione la cui iniziativa non spetta in via esclusiva al Governo, il dato può acquistare una certa valenza. Tra le **23** leggi derivanti da **proposte legislative di iniziativa parlamentare** si registrano infatti provvedimenti di un certo rilievo. In particolare, nel campo del **diritto parlamentare** è stata approvata una legge derivante da una proposta del presidente di Assemblea, Bernard Accoyer, con la quale, in applicazione del nuovo art. 24 Cost. - modificato con la riforma costituzionale del 2008- sono rafforzati i poteri di cui dispone il Parlamento per il controllo dell'attività di Governo e di valutazione delle politiche pubbliche (*Loi n. 2011-140*).

Nel campo del **diritto penale** è stata approvata una legge che predispone l'istituzione per i minori autori di reati di un “servizio civile obbligatorio” come pena alternativa ad altre misure sanzionatorie, da svolgere presso centri specializzati gestiti dal Ministero della difesa (*Loi n. 2011-1940*). Nell'ambito del **diritto societario** è stata approvata una legge con cui è promossa una rappresentanza equilibrata tra uomini e donne nei consigli di amministrazione e di sorveglianza delle società quotate in borsa (*Loi n. 2011-103*). In materia di **politiche sociali**, sono state approvate tre leggi di iniziativa parlamentare di una certa importanza: un provvedimento con cui sono previsti nuovi organismi presso i luoghi di lavoro che assicurino una migliore tutela della salute dei lavoratori (*Loi n. 2011-867*); una legge con cui sono rafforzate le misure di controllo delle attività degli ospedali e di altri istituti di sanità e incentivata la cooperazione tra medici che esercitano la libera professione (*Loi n. 2011-940*); un provvedimento con cui è

promosso un migliore funzionamento degli istituti pubblici che accolgono persone portatrici di *handicap* (*Loi n. 2011-901*). In materia di **cultura** è stata approvata una legge sulle modalità di definizione del prezzo dei libri elettronici e del compenso per gli autori e i titolari di diritti collegati (*Loi n. 2011-590*).

Con riferimento alle **leggi derivanti da progetti di legge governativi**, si sottolinea che la loro **consueta ampia preponderanza** può essere attribuita, oltre che alla tradizionale prevalenza dell'Esecutivo nella definizione dell'agenda legislativa, al fatto che il Governo ha promosso nel corso del 2011 –alla vigilia della scadenza della XIII legislatura (2007-2012) - come nel biennio precedente, l'adozione di diversi provvedimenti per fronteggiare la crisi finanziaria internazionale apertasi nel 2008.

Nell'ambito della **legislazione di iniziativa governativa**, si registra nel 2011 l'ordinaria superiorità numerica delle **leggi di ratifica di trattati e convenzioni internazionali**, pari a **52** su un totale di 88 leggi provenienti da progetti di iniziativa governativa e corrispondenti, in termini percentuali, al 59% del totale di questa tipologia di leggi (e al 47% del totale delle leggi approvate).

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

Tra le restanti leggi ad esclusiva iniziativa del Governo approvate nel 2011 possono essere innanzitutto individuate tre tipologie di provvedimenti: le leggi finanziarie; le “leggi di abilitazione” e le leggi di ratifica delle ordinanze; le leggi di orientamento e programmazione.

Nella prima categoria rientrano le **leggi di bilancio e di assestamento** (6 su 111) e le **leggi di finanziamento della sicurezza sociale** (2 su 111). Complessivamente queste leggi di indirizzo finanziario incidono per il 7% sul totale delle leggi approvate (8 su 111). Si tratta dello stesso numero di leggi di tale tipologia approvate nel 2010 (in questo anno si erano infatti registrate 7 leggi di bilancio e di assestamento e 1 legge di

finanziamento della sicurezza sociale, su un totale di 114 leggi approvate).

Con riferimento alla seconda categoria, nel 2011 è stata approvata una **loi de ratification** di un'ordinanza (la *loi n. 2011-411 du 14 avril 2011 ratifiant l'ordonnance n.2009-936 du 29 juillet 2009 relative à l'élection de députés par les Français établis hors de France*). Si tratta di una tipologia di provvedimento assimilabile alle leggi di conversione in legge dei decreti-legge previste nell'ordinamento italiano, mentre non sono state approvate **lois d'habilitation** al Governo, equiparabili in linea generale, alle leggi-delega italiane. Anche nei primi tre anni della XIII legislatura non sono state approvate leggi di abilitazione.

Per quanto riguarda la terza categoria, concernente le **leggi di programmazione**, che ai sensi dell'art. 34 Cost. determinano gli obiettivi dell'azione dello Stato, è stato approvato un provvedimento (la *loi n. 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*).

Oltre a queste tre categorie di leggi di iniziativa governativa, si rileva un totale di altri 26 provvedimenti promossi dall' Esecutivo (Tabella 2).

Queste **26 leggi derivanti da progetti di iniziativa governativa** (*projets de loi*), **che non appartengono a categorie specifiche**, unite alle **23 leggi derivanti da progetti di iniziativa parlamentare** (*propositions de loi*) costituiscono un **totale di 49 testi legislativi**. L'esame specifico di questi provvedimenti permette di conoscere quali siano state le altre materie maggiormente trattate dal Legislatore francese nel corso del 2011

La classificazione di queste 49 leggi evidenzia innanzitutto i seguenti dati:

- **11 leggi istituzionali**
- **3 leggi intersettoriali**
- **18 leggi settoriali**
- **15 leggi micro-settoriali**
- **2 leggi di manutenzione normativa**

(Tabella 3)



Considerando le percentuali degli anni 2001-2010, si riscontra anche nel 2011 una tendenza costante all'approvazione di circa 10 **leggi istituzionali** per anno.

Si rileva inoltre che il numero delle **leggi settoriali** (18) del 2011 è nella media delle leggi di tale tipologia approvate nei dieci anni precedenti (15 nel 2001, 9 nel 2002, 17 nel 2003, 14 nel 2004, 18 nel 2005, 21 nel 2006, 23 nel 2007, 26 nel 2008, 14 nel 2009, 26 nel 2010). Tali provvedimenti rappresentano sempre la categoria di leggi più cospicua nell'ambito della classificazione considerata.

Come per gli anni 2007, 2008 e 2009, si registra anche nel 2011 l'approvazione di **leggi di manutenzione normativa**. Nel 2007 era stata approvata la *loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit*. Nel 2008 era stata approvata la *loi n. 2008-67 du 21 janvier 2008 ratifiant l'ordonnance n.2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail (partie législative)*, mentre nel 2009 era stata approvata la *loi n. 2009- 526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures*. Nel 2011 sono state approvate ben due leggi di tale tipologia: la *loi n.2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique* e la *loi n.2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit*.

### 3. FOCUS: La “regola d’oro” del pareggio di bilancio e il rafforzamento delle leggi di programmazione economica

In Francia la revisione costituzionale del 23 luglio 2008<sup>417</sup> ha di fatto già iscritto nell'art. 34 della Costituzione del 1958 “l'obiettivo di equilibrio dei conti delle amministrazioni pubbliche”, dichiarando che “gli orientamenti pluriennali delle finanze pubbliche sono definiti dalle leggi di programmazione”<sup>418</sup>.

---

<sup>417</sup> *Loi constitutionnelle n. 2008-724 du 23 juillet 2008*.

<sup>418</sup> L'art. 34 della Costituzione recita infatti: «*Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques*». Le attuali leggi di programmazione pluriennale permettono di definire una strategia coerente complessiva su un periodo di tre anni, declinando l'obiettivo del ritorno all'equilibrio dei conti pubblici sulla base degli impegni presi dalla Francia a livello europeo nel quadro

Tuttavia, in linea con le indicazioni contenute nel *Rapport Camdessus* del 2010<sup>419</sup> nel quale, ritenuta insufficiente la citata norma costituzionale, si raccomandava di rafforzare e rendere più vincolanti le previsioni normative a garanzia dell'equilibrio dei conti pubblici, un **progetto di legge costituzionale** per introdurre il **principio del pareggio di bilancio** dei conti pubblici nell'ordinamento interno è stato esaminato ed approvato dai due rami del Parlamento francese, da ultimo il 13 luglio 2011 dall'Assemblea nazionale in terza lettura (*Texte Adopté* n. 722).

Il progetto legislativo<sup>420</sup> **non è** diventato tuttavia **legge dello Stato**, in quanto il procedimento “rafforzato” di revisione costituzionale in Francia prevede (art. 89 della Costituzione) che, dopo l'approvazione da parte di ciascuna delle due assemblee

---

del Patto di stabilità e crescita e dando solennità all'impegno con un voto del Parlamento. Le leggi di programmazione riguardano tutte le amministrazioni pubbliche (Stato, Sicurezza sociale e collettività territoriali), comprendono il bilancio pluriennale dello Stato e integrano le riforme decise nell'ambito della Revisione generale delle politiche pubbliche (RGPP). La prima Legge di programmazione ha interessato il periodo 2009-2012, la seconda il triennio 2011-2014. La seconda *Loi de programmation des finances publiques pour les années 2011-2014* del 28 dicembre 2010 é stata attuata, fino al momento attuale, dalle leggi finanziarie annuali (*Lois de finances e Lois de financement de la sécurité sociale*) per il 2011 e per il 2012.

<sup>419</sup> Il Rapporto è stato presentato al Primo Ministro il 21 giugno 2010 a conclusione dei lavori del Gruppo di lavoro “*sur la règle constitutionnelle d'équilibre des finances publiques*”, presieduto da Michel Camdessus.

<sup>420</sup> Il progetto di legge costituzionale del 2011 non introduceva espressamente il principio del pareggio di bilancio nella Costituzione ma istituiva, in sostituzione delle attuali leggi di programmazione delle finanze pubbliche, una nuova categoria di leggi, le “leggi-quadro d'equilibrio delle finanze pubbliche (LCEFP)” finalizzate a determinare lo sforzo da imporre, su un periodo di tre anni, per un ritorno al pareggio dei conti pubblici ed il successivo mantenimento di un equilibrio di bilancio, nel rispetto degli impegni assunti dalla Francia a livello europeo. Anche un deficit temporaneo avrebbe dovuto essere accompagnato dalla definizione delle modalità relative al ritorno al pareggio di bilancio. Le LCEFP avrebbero stabilito, per ogni anno, un tetto massimo di spese e alcune nuove misure riguardanti le entrate che avrebbero dovuto essere rispettati dalle leggi finanziarie annuali (*lois de finances e lois de financement de la sécurité sociale*), per le quali non era ammessa l'adozione definitiva in assenza della LCEFP applicabile al relativo esercizio annuale di riferimento. Inoltre il progetto di legge prescriveva che soltanto le leggi finanziarie annuali potessero contenere disposizioni relative alla fiscalità (comprese quelle inerenti le imposte delle collettività territoriali) e alle entrate della sicurezza sociale, da non inserire più in modo sparso in differenti testi legislativi.



parlamentari, il testo ottenga una successiva approvazione definitiva dal Parlamento riunito in seduta comune (*Congrès*), con una maggioranza dei tre quinti dei voti espressi, oppure sia sottoposto ad una consultazione referendaria. Nel caso del summenzionato progetto di legge costituzionale del 2011, l'esito finale era reso incerto dall'atteggiamento contrario dell'opposizione e pertanto non è stato dato seguito alla seconda parte dell'*iter* legislativo.

Dopo le elezioni presidenziali del 2012<sup>421</sup>, il nuovo Presidente della Repubblica, il socialista François Hollande<sup>422</sup>, ha dovuto affrontare la ratifica del **Trattato** firmato a livello europeo dal suo predecessore sul “*fiscal compact*”<sup>423</sup> che prevede per gli Stati membri l'introduzione nella loro legislazione nazionale del principio del pareggio di bilancio. Il testo del Trattato prescrive infatti che la «regola d'oro» del pareggio dei conti pubblici debba essere introdotta entro un anno dall'entrata in vigore del Trattato e avere la forma di “**disposizioni vincolanti e permanenti, di preferenza costituzionali**” o, in ogni caso, delle quali “il pieno rispetto” sia “garantito”, a pena di sanzioni finanziarie da parte della Corte di giustizia europea.

Di fronte al dilemma sulla necessità o meno di una vera e propria revisione della Costituzione ai fini della ratifica del Trattato, il Presidente Hollande, a luglio 2012, ha richiesto sulla questione la pronuncia del *Conseil Constitutionnel*<sup>424</sup> il quale si è espresso con la Decisione del 9 agosto 2012 (n. 2012-653 DC). Nella sua decisione il *Conseil* ha stabilito che l'autorizzazione alla ratifica del Trattato sul “fiscal compact” **non dovrà essere preceduta da una revisione della Costituzione**, ritenendo sufficiente, ai fini dell'attuazione delle clausole del Trattato relative all'equilibrio dei conti pubblici, un

---

<sup>421</sup> Le elezioni presidenziali si sono tenute il 22 aprile e il 6 maggio 2012.

<sup>422</sup> François Hollande, fin dalla precedente legislatura durante la quale era a capo dell'opposizione socialista, è stato tra i sostenitori della tesi contraria alla necessità di una espressa “costituzionalizzazione” del principio del pareggio di bilancio, ritenuta limitativa delle prerogative del Parlamento in materia di bilancio.

<sup>423</sup> Il Trattato per “la stabilità, il coordinamento e la *governance* in seno all'Unione economica e monetaria”, voluto fortemente dalla Germania, è stato firmato il 2 marzo 2012.

<sup>424</sup> Affaire 2012-653. Il Presidente della Repubblica ha investito il Consiglio costituzionale il 13 luglio 2012, in applicazione dell'art. 54 della Costituzione.

rafforzamento del quadro giuridico esistente con una semplice legge organica che precisi il contenuto delle già previste leggi di programmazione economica e garantisca che le leggi finanziarie annuali ne tengano il dovuto conto.

Il 19 settembre 2012 il Governo ha presentato un *Projet de loi organique* (n. 198 – XIV legislatura) relativo alla programmazione e alla *governance* dei conti pubblici per il quale il Governo ha richiesto la procedura d'urgenza (*procédure accélérée*)<sup>425</sup>.

Il nuovo progetto di legge organica precisa in particolare il contenuto delle leggi di programmazione economica e prevede tre principali innovazioni nella programmazione e nella gestione dei conti pubblici:

- la determinazione di un **obiettivo a medio termine** dei conti di tutte le amministrazioni pubbliche che il legislatore fisserà nella legge di programmazione economica insieme alla definizione conseguente di una **traiettoria strategica pluriennale di saldi strutturali ed effettivi annuali dei conti di tutte le amministrazioni pubbliche**, finalizzata al raggiungimento dell'obiettivo a medio termine per il periodo coperto dalla programmazione; il rispetto di tale traiettoria strategica sarà verificato ogni anno al momento dell'esame delle leggi finanziarie annuali (*lois de finances* e *lois de financement de la sécurité sociale*), attraverso una tavola di sintesi relativa ai conti di tutte le amministrazioni pubbliche contenuta in un articolo preliminare ai due atti finanziari annuali;
- l'istituzione di un **organismo indipendente**, l'*Haut Conseil des finances publiques*, presieduto dal Primo presidente della Corte dei Conti, che si pronuncerà, con un parere, sulle previsioni di crescita del Paese, illuminando il Governo e il Parlamento sull'eventuale debolezza delle previsioni

---

<sup>425</sup> Il progetto di legge organica fa parte del c.d. Pacchetto europeo varato dal Consiglio dei Ministri del 19 settembre 2012 (cfr. comunicato-stampa del 19 settembre 2012) che comprende, oltre al citato progetto di legge organica, anche il progetto di legge per l'autorizzazione alla ratifica del Trattato sul «Fiscal Compact» e il Patto europeo per la crescita e l'occupazione adottato dal Consiglio europeo del 28-29 giugno 2012. Sull'iter del progetto di legge organica si segnala il Dossier legislativo sul sito internet dell'Assemblea nazionale dove, tra l'altro, è attualmente possibile consultare il relativo Studio d'impatto.

macroeconomiche prese in considerazione ai fini dell'elaborazione della legge di programmazione economica e delle leggi finanziarie annuali (*lois de finances* e *lois de financement de la sécurité sociale*); l'*Haut Conseil* si pronuncerà anche sulla coerenza di tali progetti di legge annuali con la traiettoria pluriennale fissata dalla legge di programmazione economica;

- la previsione di un **meccanismo di “correzione”** da attivare in caso di “scarto” consistente dei conti pubblici rispetto alla traiettoria strategica tracciata dalla legge di programmazione; in tale caso l'*Haut Conseil des finances publiques*, tenendo conto delle circostanze eccezionali che giustificano gli “scarti” rilevati, avrà il compito di allertare pubblicamente il Parlamento e il Governo con un parere sulla eventuale necessità di mettere in moto tale meccanismo correttivo che spingerà il Governo a esporre le ragioni di tali “differenze” dagli orientamenti pluriennali di saldo strutturale definiti dalla legge di programmazione ed eventualmente a proporre tempestivamente al Parlamento le opportune misure correttive idonee a riportare i conti nel tracciato programmato.

Alla data del 26 settembre 2012 il progetto di legge organica è all'esame dell'Assemblea nazionale, in particolare di una commissione speciale *ad hoc*.

#### 4. Principali settori di intervento legislativo

Nel 2011 (quarto anno della XIII legislatura) il Governo ha proseguito nell'**attuazione** delle importanti **riforme** approvate negli anni più recenti, prima fra tutte la **riforma delle istituzioni repubblicane**, iniziata con la revisione costituzionale del 2008.

Di fronte alla perdurante **crisi economica mondiale**, l'azione del Governo si è concentrata in modo particolare nell'attuazione di **piani strategici** per contenere la **spesa pubblica** e assicurare il progressivo ritorno al **pareggio dei conti pubblici**, mentre ulteriori misure sono state adottate per assicurare il **contributo della Francia** ai meccanismi europei e internazionali creati a **garanzia della stabilità finanziaria della zona EURO** nel suo complesso.

**a) Interventi nei settori istituzionale, pubblico e amministrativo**

Negli anni più recenti alcune importanti riforme delle istituzioni francesi hanno visto la luce, prima fra tutte la revisione costituzionale del 2008. Nel corso del 2011 il legislatore ha approvato diverse leggi per consentire l'applicazione concreta di tali riforme.

Tra gli **interventi legislativi riguardanti il Parlamento** a febbraio 2011 è stata approvata la legge volta a rafforzare gli strumenti del parlamento in materia di controllo dell'azione del Governo e di valutazione delle politiche pubbliche, previsto espressamente dall'art. 24 della Costituzione dopo la riforma del 2008. La legge rafforza in particolare gli strumenti delle istanze permanenti create in ciascuna assemblea per valutare le politiche pubbliche che travalichino la competenza delle singole commissioni permanenti, come il Comitato di valutazione e del controllo delle politiche pubbliche presso l'Assemblea nazionale; tali istanze potranno, per compiti determinati e per un periodo al massimo di sei mesi, beneficiare delle stesse prerogative delle commissioni d'inchiesta e potranno, tra l'altro, proporre di richiedere alla Corte dei Conti la valutazione di singole politiche pubbliche (*Loi n. 2011-140 du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques*).

In materia di **elezioni legislative** un “pacchetto elettorale” di tre leggi è stato approvato nel 2011 al fine di semplificare e modernizzare la legislazione elettorale.

Una legge organica ed una legge ordinaria hanno riformato il regime delle **ineleggibilità** e le disposizioni applicabili alla propaganda elettorale, al finanziamento delle campagne e alle dichiarazioni patrimoniali degli eletti, in funzione di una maggiore **trasparenza della vita pubblica** (*Loi organique n. 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et des sénateurs et Loi n 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification des dispositions du Code électoral et relative à la transparence de la vie politique*). Una terza legge ha adattato le disposizioni elettorali di diritto comune per consentire ai cittadini

**francesi residenti all'estero** di partecipare all'elezione di 11 deputati dell'Assemblea nazionale. Prima dell'intervento riformatore, era prevista una rappresentanza elettiva dei francesi residenti all'estero soltanto al Senato. Gli 11 deputati rappresentativi della comunità dei francesi residenti all'estero saranno eletti per la prima volta in occasione delle prossime elezioni legislative del giugno 2012 (*Loi 2011-411 du 14 avril 2011 ratifiant l'ordonnance n. 2009-936 du 29 juillet 2009 relative à l'élection de députés par les Français établis hors de France*).

Al “pacchetto elettorale” deve anche aggiungersi la legge che ha fissato la procedura per l'assegnazione di altri due seggi supplementari spettanti alla Francia nel **Parlamento europeo**, previsto con il Trattato di Lisbona, ed ha ristabilito il diritto dei Francesi all'estero di partecipare alle elezioni europee presso i consolati (*Loi n. 2011-575 du 26 mai 2011 relative à l'élection des représentants au Parlement européen*).

A tutela dei **diritti fondamentali delle persone** due leggi, una legge organica ed una legge ordinaria, hanno definito la disciplina giuridica, le attribuzioni e le modalità d'intervento, i poteri e gli strumenti a disposizione del **Défenseur des droits**, nuova autorità indipendente, prevista all'art. 71-1 del testo costituzionale, alla quale sono affidate le competenze per la protezione dei diritti e delle libertà delle persone. Il Difensore, nominato dal Presidente della Repubblica, previo parere delle commissioni giuridiche delle due Assemblee legislative, sostituisce e riunisce su di sé le attribuzioni e compiti di tre importanti figure pubbliche di “mediazione”, il *Médiateur de la République*, il *Défenseur des enfants* e la *Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS)*, oltre alla *Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)*. I nuovi testi legislativi disciplinano anche la composizione e il ruolo dei collegi incaricati di assistere il *Défenseur*, le modalità di nomina dei suoi *adjoints*, i suoi poteri d'informazione e d'inchiesta, il seguito che il Difensore può dare ai reclami ed il ruolo dei suoi agenti e delegati (*Loi organique n. 2011-333 e Loi n. 2011-334 du 29 mars 2011 relatives au Défenseur des droits*).

In materia di **immigrazione, integrazione e nazionalità**, la legge approvata a metà del 2011 ha assicurato la trasposizione nell'ordinamento francese dei principi del "Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo" del 2008 e delle recenti direttive europee in materia di immigrazione (direttiva "rimpatrio" (2008/115/CE), direttiva "carta blu europea" (2009/50/CE) e direttiva "sanzioni" (2009/52/CE)). Il testo legislativo rafforza la disciplina dell'immigrazione per lavoro e della politica d'integrazione degli stranieri che soggiornano regolarmente sul territorio francese, ma, nello stesso tempo, detta disposizioni per una più efficace lotta contro l'immigrazione clandestina e contro l'impiego di lavoratori stranieri irregolari (*Loi n. 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*).

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

- il completamento della definizione del numero di "**consiglieri territoriali**", spettante ad ciascun dipartimento e ad ogni regione, che, a partire dalle elezioni del 2014, sostituiranno gli attuali consiglieri generali e regionali e siederanno di volta in volta in Consiglio regionale o in Consiglio generale. (*Loi n. 2011-871 du 26 juillet 2011 fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région*);
- un'applicazione derogatoria delle disposizioni del piano urbanistico vigente per consentire la realizzazione dei progetti nella regione parigina dell'Île-de-France, previsti per la realizzazione del "**Grand Paris**"<sup>426</sup> (*Loi n. 2011-665 du 15 juin 2011 visant à faciliter la mise en chantier des projets des collectivités locales d'Ile-de-France*).

Nel quadro della semplificazione del diritto e delle procedure amministrative, l'approvazione a maggio 2011 della terza "legge di semplificazione"<sup>427</sup> ha segnato il proseguimento nel 2011 del processo intrapreso dalla Commissione giuridica dell'Assemblea

<sup>426</sup> Il "Grand Paris", è stato istituito con la legge n. 2010-597 del 3 giugno 2010.

<sup>427</sup> Le due precedenti leggi approvate in materia di semplificazione del diritto, su iniziativa della *Commissione giuridica dell'Assemblea nazionale*, sono: la *loi n. 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit* e la *loi n. 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures*.



nazionale nella XIII legislatura. Il nuovo testo legislativo è intervenuto in modo esteso in ambiti assai diversi tra loro, apportando semplificazioni e miglioramenti nel *corpus* legislativo francese sia a favore dei privati (come nel caso della tutela di fronte a variazioni abnormi delle fatture per l'acqua conseguenti ad una perdita delle tubature) che delle imprese (con l'alleggerimento, ad esempio, degli obblighi contabili), ma anche a vantaggio degli organismi pubblici e della funzione pubblica (come nel caso dell'estensione del ricorso amministrativo preventivo), fino a prevedere disposizioni di semplificazione anche in campi come l'urbanistica e il settore degli alloggi (per esempio, con la semplificazione del regime finanziario degli organismi delle abitazioni a canone moderato (*habitations à loyer modéré-HLM*)) (*Loi n. 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit*).

Anche per quanto riguarda la **giustizia**, il legislatore nel 2011 si è dedicato in modo particolare a **interventi di semplificazione e modernizzazione**.

In particolare la **rimessa della organizzazione giudiziaria**, approvata alla fine del 2011, ha semplificato l'articolazione del contenzioso civile di primo grado con una particolare attenzione alla giurisdizione di prossimità e la creazione di giurisdizioni specializzate per alcune tipologie di contenzioso. Oltre alla soppressione della giurisdizione di prossimità (*jurisdiction de proximité*) la legge ha fissato una migliore ripartizione dei contenziosi tra il *Tribunal d'instance* e il *Tribunal de grande instance* e ha riunito taluni contenziosi tecnici all'interno di giurisdizioni specializzate. La legge ha anche semplificato alcune procedure in materia di diritto di famiglia, come nel caso del cambio di nome per i minori adottati, o dell'introduzione, in via sperimentale, di una procedura di mediazione obbligatoria sulle modalità di esercizio della patria potestà, mentre, in materia penale, ha esteso la possibilità di ricorrere all'ordinanza penale e alla comparizione su riconoscimento preventivo di colpevolezza. In materia militare è stato, tra l'altro, soppresso il *Tribunal des armées* di Parigi. La legge ha inoltre provveduto a recepire nell'ordinamento francese le procedure

europee per le ingiunzioni di pagamento e per le cause di piccole entità (*Loi n. 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles*).

Nel settore della **giustizia e diritto penale** sono ancora da segnalare tre leggi approvate nel corso del 2011:

- la legge che ha riformato l'istituto del **fermo di polizia** (*garde à vue*)<sup>428</sup>. Le nuove disposizioni hanno ristretto il campo di applicazione della misura di custodia soltanto ai casi relativi a reati puniti con la reclusione, non ammettono il prolungamento della misura se non per reati punibili con almeno un anno di reclusione e migliorano i diritti delle persone ad essa assoggettate. In particolare il soggetto sospettato avrà diritto a rimanere in silenzio e il suo avvocato potrà avere accesso ai verbali d'interrogatorio del suo cliente e assistere a tutti gli interrogatori fin dall'inizio della misura. Solo in circostanze particolari di necessità e urgenza il Procuratore della Repubblica potrà differire di dodici ore l'assistenza di un avvocato (*Loi n. 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue*);

- la legge che assicura una maggiore **partecipazione dei cittadini alla giustizia penale**, attraverso la creazione della figura dei giudici popolari (*citoyens assesseurs*) che possono essere chiamati ad integrare i tribunali correzionali, le corti d'appello correzionali, i tribunali di applicazione delle pene, le camere di applicazione delle pene delle corti d'appello. In particolare è stato istituito il Tribunale correzionale "nella formazione cittadina", composto da tre magistrati togati e da due giudici popolari, con il compito di giudicare i delitti contro le persone puniti con pene tra cinque e dieci anni di prigione. Per i crimini più gravi, giudicati davanti alla Corte d'assise, la legge ha invece ridotto il numero dei giurati che compongono la Corte in primo grado e in appello (da 9 a 6 nei giudizi di primo grado; da 9 a 12 nei giudizi in appello), oltre a introdurre il principio della motivazione delle sentenze di condanna delle Corti d'assise. In materia di giustizia minorile infine, il testo

---

<sup>428</sup> La misura permette ad un ufficiale di polizia giudiziaria (*police o gendarmerie*) di trattenere al posto di polizia una persona sospettata, ma non ancora imputata o accusata ufficialmente, di aver commesso o tentato di commettere un reato, per esigenze di inchiesta ed interrogatorio.



legislativo ha previsto un dossier unico sulla personalità del minore ed una nuova procedura di convocazione ai fini della comparizione davanti al tribunale dei minori, oltre ad istituire un tribunale correzionale per minori che avrà il compito di giudicare i minori recidivi. (*Loi n. 2011-939 du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs*);

- la legge che prevede **pene alternative per la delinquenza minorile**, con la creazione di un **servizio civile obbligatorio** per minori autori di reati che si trovino in particolari condizioni. Il servizio è innanzitutto rivolto ai minori che abbiano compiuto almeno sedici anni e deve essere effettuato presso uno degli istituti pubblici di inserimento della difesa (*Établissements publics d'insertion de la défense* – EPIDE), creati nel 2005 allo scopo di permettere ai giovani, con un'età compresa tra i 16 e i 25 anni, di svolgere un servizio di formazione. Il magistrato dovrà, nel disporre lo svolgimento di tale servizio, convalidare il progetto formativo che il minore, in cambio di un sussidio mensile, svolgerà presso un EPIDE (*Loi n. 2011-1940 du 26 décembre 2011 visant à instaurer un service citoyen pour les mineurs délinquants*)

Il legislatore ha inoltre semplificato l'accesso alla giustizia in secondo grado con la **riforma** dei meccanismi di **rappresentanza legale davanti alle Corti d'appello** che ha previsto la fusione delle due professioni del procuratore legale abilitato a presentare appello contro una sentenza di primo grado (*avoué*) e dell'avvocato (*avocat*). A partire dal 1° gennaio 2012, coloro che ne avessero bisogno potranno farsi rappresentare in appello direttamente dagli stessi avvocati che li hanno difesi in primo grado (*Loi n. 2011-94 du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appel*).

**La successiva legge di modernizzazione delle professioni giudiziarie e liberali** ha invece dato attuazione a gran parte delle raccomandazioni contenute nel *Rapport sur les professions du droit* presentato nel 2009 dalla Commissione di riflessione ad hoc. Tra le innovazioni introdotte dalla legge sono da segnalare la creazione de l'“atto controfirmato da un avvocato”, il completamento della fusione delle professioni di “avvocato” (*avocat*) e di “procuratore abilitato ai ricorsi in Corte d'appello” (*avoué*) e la modernizzazione

delle strutture di esercizio dell'insieme delle professioni liberali regolamentate (*Loi n. 2011-331 du 28 mars 2011 de modernisation des professions judiciaires ou juridiques et certaines professions réglementées*).

Per quanto concerne la **sicurezza interna** a marzo 2011 sono stati definiti i grandi orientamenti per gli anni 2009-2013: mutualizzazione e cooperazione tra le due forze di sicurezza, polizia e gendarmeria nazionale, e modernizzazione dei loro strumenti con un rafforzato ricorso alle nuove tecnologie informatiche e alle risorse della polizia scientifica e tecnica. La legge ha approvato il rapporto sugli obiettivi e sui mezzi a disposizione della polizia, della gendarmeria nazionale e della sicurezza civile con un aumento dei mezzi finanziari dedicati alla sicurezza per un ammontare complessivo di 2 miliardi e mezzo di euro per il periodo 2009-2013 e la loro ripartizione crescente nel corso dei cinque anni considerati (*Loi n. 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure - c.d. Loi "LOPPSI"*).

Nel settore della **difesa** si segnalano in particolare:

- la legge sul controllo dell'import-export **di materiale da guerra** o assimilato che ha recepito nell'ordinamento interno due direttive europee: la direttiva 2009/43/CE, sui trasferimenti all'interno delle Comunità di materiale da guerra e da difesa e la direttiva 2009/81/CE, sulle procedure di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza (*Loi n. 2011-702 du 22 juin 2011 relative au contrôle des importations et des exportations de matériels de guerre et de matériels assimilés, à la simplification des transferts des produits liés à la défense dans l'Union européenne et aux marchés de défense et de sécurité*);
- la legge che, sulla base delle proposte contenute nel *Rapport Boutant-Garriaud-Maylam* del Senato francese sulla valutazione del contributo delle **riserve militari e civili** alla gestione delle "grandi crisi" (*Rapport d'information* n. 174, sessione 2010-2011), definisce una disciplina specifica per la mobilitazione dei riservisti civili e militari della "réserve de sécurité nationale" da applicare in caso di "crisi rilevanti" (*crise majeures*). (*Loi n. 2011-892 du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure*);

- la legge, in materia di **armamenti**, che migliora la normativa nazionale per la lotta contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa, chimiche, biologiche e nucleari e i loro vettori (*Loi n. 2011-266 du 14 mars 2011 relative à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs*).

È infine stata approvata nel 2011 la legge che ha migliorato l'arsenale repressivo francese per combattere la **pirateria marittima** adeguando, tra l'altro, l'ordinamento nazionale alla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, firmata a *Montego Bay* il 10 dicembre 1982. In particolare le nuove disposizioni definiscono geograficamente il concetto di "pirateria" e fissano quali reati – dirottamento di una nave, etc. - possono entrare nella fattispecie delle azioni di pirateria se commessi in determinate circostanze, oltre a definire le competenze della polizia francese in mare, quando sia chiamata ad effettuare controlli su determinate imbarcazioni e, in particolare, debbano essere prese misure di limitazione o privazione della libertà delle persone a bordo (*Loi n. 2011-13 du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'Etat en mer*).

### ***b) Interventi nei settori economico e finanziario e delle attività produttive***

La **legislazione francese in materia di economia e finanza pubblica** nel 2011 è stata caratterizzata dal **rigore di bilancio** nello sforzo di **contenimento della spesa pubblica**, in un contesto europeo profondamente segnato dalla crisi del debito pubblico greco e dall'inasprirsi degli effetti della **crisi finanziaria ed economica internazionale**.

La strategia di ritorno al **pareggio dei conti pubblici**, inizialmente definita nel 2010 con la programmazione pluriennale delle finanze pubbliche per il periodo 2011-2014<sup>429</sup>, è stata rivista due volte dal Governo nel corso del 2011.

---

<sup>429</sup> In linea con gli impegni assunti dalla Francia a livello europeo, la seconda legge di programmazione delle finanze pubbliche (Legge n. **2010-1645 del 28 dicembre 2010**), che fa parte della nuova categoria di leggi prevista dalla revisione costituzionale del 2008, ha definito gli orientamenti delle finanze pubbliche per il

A seguito delle conseguenze del continuo e progressivo aggravarsi della crisi internazionale, il Governo ha lanciato, ad agosto 2011, un primo pacchetto di misure di maggiore rigore con il **Piano di riduzione del deficit pubblico** e, a novembre 2011, con una seconda ondata di misure delineate nel **Piano di ritorno al pareggio dei conti pubblici**, ha stabilito, per il 2012 e gli anni seguenti, uno sforzo supplementare di economie di spesa o di nuove entrate per complessivi 17,4 miliardi di euro. Tali misure, alcune delle quali a carattere temporaneo, dovrebbero, secondo il Primo Ministro Fillon, consentire un risparmio di circa 65 miliardi di euro entro il 2016, permettendo alla Francia di rispettare l'impegno assunto a livello europeo di raggiungere gli obiettivi di riduzione del deficit pubblico al 4,5 per cento del PIL nel 2012, al 3 per cento *nel 2013, con un ritorno al pareggio previsto intorno al 2016-2017*.

Il Governo è pertanto intervenuto quattro volte a modificare e correggere l'iniziale *Loi de finances* per il 2011<sup>430</sup> per far fronte, a livello nazionale, alla dissoluzione della banca franco-belga DEXIA e alle difficoltà economiche incontrate dalla Zona EURO, ma anche per ricondurre il deficit pubblico francese al 4,5 per cento del PIL nel 2012, come stabilito dal programma di stabilità e crescita trasmesso a maggio 2011 alle istituzioni europee<sup>431</sup>.

La prima legge di modifica della *Loi de finances* per il 2011 è stata approvata a luglio con due obiettivi: la riforma della **fiscalità del**

---

periodo 2011-2014, fissato gli obiettivi di spesa per il regime generale della sicurezza sociale e per l'insieme delle spese pubbliche, nonché stabilito regole di principio destinate a supportare la strategia complessiva del Governo. Tutte le spese dello Stato ripartite per voce di bilancio (*mission*) sono state programmate fino al 2013. In particolare, le spese delle amministrazioni statali saranno congelate a "valore zero" ad eccezione del debito pubblico e delle pensioni, per tutto il periodo considerato, in modo da permettere una progressione contenuta della spesa pubblica.

<sup>430</sup> *Loi n. 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011*.

<sup>431</sup> *La loi n° 2010-1645 del 28 dicembre 2010 di programmazione delle finanze pubbliche per gli anni 2011 – 2014 ha disposto (art. 14) l'esame dei programmi di stabilità da parte del Parlamento. Su questa base le due Assemblee si sono pronunciate tra giugno e luglio 2011 sul Programma di stabilità 2011 adottando due risoluzioni europee ex art. 88-4 della Costituzione: cfr. *Résolution du Sénat du 26 juin 2011; Résolution de l'Assemblée nationale du 09 juillet 2011*.*

**patrimonio e il sostegno all'occupazione e alla formazione «in alternanza».**

Per quanto riguarda la **fiscalità del patrimonio**, la riforma ha alleggerito la tassazione della “detenzione” del patrimonio, a scapito di una tassazione più cospicua della “trasmissione” del patrimonio (donazioni e successioni dei grandi patrimoni). In particolare, sono state aumentate di 5 punti le tariffe delle due ultime *tranches* della tabella d'imposizione applicabile alle successioni e alle donazioni consentite in linea diretta, e alle donazioni tra coniugi o tra *partenaires* legati da un PACS. La legge ha anche soppresso le riduzioni dei diritti di donazione collegati all'età del donatore e aumentato da sei a dieci anni il termine per la revoca delle donazioni ridefinendo peraltro quali beni “professionali” siano esonerati dall'*impôt de solidarité sur la fortune (ISF)*.

La manovra correttiva ha previsto anche una particolare **pressione fiscale sui francesi residenti all'estero**, imperniata su una *exit tax* e sulla tassazione delle loro residenze secondarie, equivalente ad una vera e propria *taxe foncière*.

Per quanto riguarda invece le disposizioni a sostegno dell'**occupazione** e della **formazione “in alternanza”**, la legge finanziaria ha previsto, in particolare, la riformulazione del contributo supplementare all'apprendistato (CSA), un aumentato ricorso ai contratti agevolati nel settore non commerciale, alcune iniziative a favore della formazione dei lavoratori in cerca di occupazione e l'attuazione del nuovo contratto di messa in sicurezza professionale (CSP).

Tra le altre disposizioni della legge è da segnalare infine, su un altro versante, l'istituzione di un dispositivo per il risarcimento dei danni subiti dalle persone esposte agli effetti del *benfluorex*, farmaco commercializzato in Francia con il nome di “**MEDIATOR**”<sup>432</sup> (*Loi n. 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011*).

---

<sup>432</sup> Il *benfluorex* è un farmaco anoressizzante anfetaminico, ritirato dal commercio in quasi tutto il mondo a causa dei gravi effetti collaterali su cuore e sistema nervoso, come ipertensione arteriosa e disturbi neuropsichici; in Francia il farmaco che contiene *benfluorex* (Mediator) era usato nella cura del diabete di tipo II.

La seconda legge correttiva della legge finanziaria 2011, approvata a metà settembre dopo la tempesta economica scatenata dai mercati in agosto e l'aggravarsi della situazione della Grecia, ha ratificato nell'ordinamento francese le nuove modalità d'intervento del **Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF)**<sup>433</sup> e ha dettato le disposizioni necessarie a dare attuazione alle diverse misure del **Piano di riduzione del deficit pubblico francese per il periodo 2011-2012**,<sup>434</sup> lanciato con l'obiettivo di contenere l'aumento del deficit pubblico francese conseguente all'inasprimento della crisi della zona Euro.

La manovra economica correttiva, adottata in funzione *anti-deficit* con l'auspicio di risparmiare un miliardo di euro già nel 2011, ha comportato numerose misure di natura fiscale tra le quali: la riforma del regime d'imposizione delle plus-valenze immobiliari, ad eccezione della residenza principale, sulle cessioni d'immobili conseguenti a promesse o compromessi di vendita successivi al 1° novembre 2011, una maggiorazione della tassazione delle plus-valenze per la cessione di titoli di partecipazione, con conseguente allineamento del regime fiscale francese a quello già in vigore in altri Paesi UE (compresa l'Italia), l'aumento del tasso di prelievo sociale (al 3,4 per cento) sui redditi da capitale (*Loi n. 2011-1117 de finances rectificative pour 2011 du 19 septembre 2011*).

La terza legge finanziaria rettificativa ha dato attuazione legislativa all'accordo firmato dai governi di Francia, Belgio e Lussemburgo, a favore della stabilità finanziaria della zona Euro, per la ristrutturazione della banca franco-belga DEXIA, già sfuggita al

---

<sup>433</sup> Per quanto riguarda gli obblighi assunti dalla Francia a livello europeo con gli accordi del 21 luglio 2011 tra i Capi di Stato e di governo della "zona Euro" per il rafforzamento del Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF), la legge di settembre 2011 permette di estendere la "garanzia" dello Stato francese alle nuove modalità d'intervento del FSF, che potrà: intervenire sulla base di un programma preventivo, fissato a titolo precauzionale; finanziare la ricapitalizzazione di banche e di istituti finanziari attraverso prestiti ai governi, anche negli Stati membri che non beneficino di un programma; intervenire direttamente sui mercati secondari dei debiti sovrani per evitare il contagio e lottare contro le speculazioni finanziarie.

<sup>434</sup> Il Piano, presentato dal Governo francese il 24 agosto 2011, ha prefigurato un pacchetto di misure finalizzate a economie di bilancio per un miliardo già nel 2011 e di 11 miliardi nel 2012.



fallimento nel 2008. (**Loi n. 2011-1416 du 2 novembre 2011 de finances rectificative pour 2011**).

Infine la quarta e ultima legge di modifica della *Loi de finances* per il 2011, approvata a dicembre 2011, ha dato attuazione a diverse misure del **Piano di pareggio dei conti pubblici**. Le principali misure adottate riguardano: l'aumento del 5 per cento, per gli esercizi 2011 e 2012, dell'Imposta sulle società (IS) per le grandi imprese, ovvero con una cifra d'affari superiore a 250 milioni di euro; la creazione di un tasso intermedio di IVA al 7 per cento, applicabile dal 1° gennaio 2012 su tutti i prodotti prima soggetti all'IVA agevolata al 5,50, compresi i prodotti di ristorazione rapida, con la sola eccezione dei prodotti di prima necessità (prodotti alimentari, gli abbonamenti a gas e luce, presidi e servizi destinati alle persone portatrici di *handicap*, etc.); il congelamento della rivalorizzazione della tabella impositiva per il calcolo dell'imposta sul reddito per il 2012 e il 2013, fino al ritorno del deficit pubblico al di sotto del 3 per cento del PIL; l'aumento dell'imposizione sui dividendi e sugli interessi (**Loi n. 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011**).

Sempre nel dicembre 2011 la *Loi de finances*<sup>435</sup> e la *Loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) per il 2012*<sup>436</sup> hanno dettato ulteriori misure per la concreta realizzazione della strategia di ritorno al pareggio dei conti pubblici.

Tenendo conto dell'evoluzione di una situazione economica ancora instabile il Governo, nel bilancio preventivo per il 2012, ha

---

<sup>435</sup> Legge finanziaria che dispone ed autorizza il bilancio dello Stato per un esercizio annuale. La *Loi de finances* annuale determina la natura, l'ammontare e l'attribuzione delle entrate e delle spese dello Stato, nonché il conseguente equilibrio di bilancio.

<sup>436</sup> Legge finanziaria annuale relativa alle spese a carattere sociale della Francia. Dal 1996 gli obiettivi di spesa e le previsioni di entrata delle amministrazioni per la sicurezza sociale sono approvate ogni anno dal Parlamento con la *Loi de financement de la sécurité sociale (LFSS)*. Le amministrazioni per la sicurezza sociale (ASSO) comprendono gli ospedali e l'insieme dei regimi di sicurezza sociale (generali e speciali), così come i regimi assicurativi complementari per le pensioni e l'assicurazione disoccupazione. Tali amministrazioni rappresentano un peso importante nella spesa delle amministrazioni pubbliche francesi, rispetto alla maggior parte dei Paesi dell'OCSE. Per la LFSS 2012 vedi infra.

abbassato all'1 per cento la previsione del tasso di crescita nel 2012 (rispetto all'1,75 per cento inizialmente previsto).

Tra le principali misure approvate dalla **legge finanziaria per il 2012** si segnalano in particolare: la creazione di un contributo eccezionale sugli alti redditi (3 per cento sulla frazione di reddito tra i 250.000 e i 500.000 euro per i contribuenti celibi, vedovi, separati o divorziati o sulla frazione superiore o uguale a un milione di euro per i contribuenti soggetti a imposizione comune; 4 per cento sulla frazione di reddito imponibile superiore a 500.000 euro per i contribuenti celibi, vedovi, separati o divorziati o sulla frazione superiore a un milione per gli altri contribuenti soggetti a imposizione comune); il congelamento delle tabelle delle aliquote per l'imposta sul reddito, l'imposta sul patrimonio (ISF), le donazioni e le successioni; un'ulteriore "limatura" di una serie di vantaggi fiscali ai fini dell'imposta sul reddito; un dispositivo di diminuzione del reddito imponibile in caso di pagamento anticipato degli oneri sociali degli imprenditori agricoli; la creazione di un'imposta sulle bevande gassose, contenenti zuccheri o edulcoranti aggiunti; un ridimensionamento della riduzione d'imposta a favore dell'investimento locativo (c.d. Scellier) con la previsione della relativa soppressione nel 2013; il termine del "Prestito a tasso zero (PTZ+)"; la creazione di una tassa sui canoni d'affitto più alti; la revisione della tabella d'imposizione del "malus" automobile e riformulazione del meccanismo finanziario del "bonus-malus automobile"; la proroga degli aiuti sociali e fiscali accordati ai lavoratori situati nei quartieri classificati come "zona franca urbana - ZFU" fino al 31 dicembre 2014 ed il rafforzamento della "clausola di primo impiego" (*clause d'embauche locale*) per favorire le nuove assunzioni di lavoratori residenti nella zona da parte di imprese locali.

La legge finanziaria ha previsto la riduzione del *deficit* pubblico dal 5,7 al 4,5 per cento del PIL nel 2012 per arrivare al 3 per cento nel 2013, ma è probabile che, per raggiungere tali risultati, possa essere necessaria l'adozione di nuove misure economiche nel corso del primo semestre 2012 (*Loi n. 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012*).

Vanno infine segnalate altre tre leggi di rilievo nel settore economico:

- la Legge che ha vietato l'esplorazione e lo sfruttamento delle miniere d'idrocarburi liquidi o gassosi (**gas di scisto**) attraverso trivellazioni seguite da fratturazione idraulica della roccia sul territorio nazionale (*Loi n. 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique*);

- la Legge che ha definito un nuovo regime giuridico da applicare ai *certificats d'obtention végétale (COV)*, relativi alla tutela delle **invenzioni di nuove varietà vegetali** in agricoltura, adattandolo alla realtà attuale del settore (*Loi n. 2011-1843 du 8 décembre 2011 relative aux certificats d'obtention végétale*);

- la Legge che ha riformato la disciplina della **distribuzione della stampa periodica**. Il testo legislativo disciplina in particolare la modifica della *governance* del sistema di distribuzione nel rispetto di tre principi-base: la libertà di distribuzione dell'editore; l'imparzialità della distribuzione; l'uguaglianza di trattamento tra i titoli. Sono previste due istanze - il già esistente **Conseil supérieur des messageries de presse** (CSMP) e una nuova *Autorité de régulation de la distribution de la presse* - alle quali è attribuito il compito di regolare il sistema cooperativo di distribuzione della stampa e di vigilare, nell'ambito delle loro competenze, sul rispetto della concorrenza e dei principi di libertà e imparzialità della distribuzione (*Loi n. 2011-852 du 20 juillet 2011 relative à la régulation du système de distribution de la presse*).

Una menzione a parte merita l'intervento legislativo in materia di **parità tra uomo e donna**, nel quale il legislatore si è preoccupato di assicurare una presenza equilibrata dei generi nei quadri dirigenti delle grandi società quotate in borsa e delle imprese del settore pubblico e degli enti pubblici a carattere industriale e commerciale soggetti al diritto privato. Secondo le nuove disposizioni la proporzione degli amministratori di ciascun sesso non potrà essere inferiore al 40%, proporzione da raggiungere nell'arco di 6 anni, con

il raggiungimento minimo del 20% entro 3 anni dalla promulgazione della legge. Negli organi di amministrazione con un massimo di 8 membri, lo scarto tra i rappresentanti dei due sessi non potrà essere superiore a 2. Il mancato rispetto delle quote fissate comporterà la nullità delle nomine dei consigli di amministrazione, avvenute in violazione a tali percentuali - ad eccezione delle nomine di amministratori appartenenti al sesso sotto-rappresentato nel *board* dell'impresa - e implicherà l'obbligo di convocare una nuova assemblea generale per regolarizzare la composizione del consiglio di amministrazione (**Loi n. 2011-103 du 27 janvier 2011 relative à la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration et de surveillance et à l'égalité professionnelle**).

***c) Interventi nei settori delle politiche del lavoro, sociali e ambientali***

Sul versante dell'occupazione, e in particolar modo in materia di **formazione professionale**, si segnala l'approvazione della legge a luglio 2011 che promuove lo sviluppo della formazione professionale dei giovani (dai 16 ai 25 anni) in **regime di "alternanza"**, tra periodi di formazione scolastica e universitaria e periodi di lavoro come apprendisti nelle imprese, e si inserisce nell'ambito delle misure adottate negli anni più recenti per favorire tale regime<sup>437</sup>. **Tra le principali misure istituite dalla legge sono da segnalare:** la carta "*Etudiant des métiers*", rilasciata ad ogni giovane apprendista per usufruire di alcuni benefici (ad esempio, riduzioni sulle tariffe per l'acquisto di determinati prodotti o servizi, identiche a quelle di cui godono gli studenti di istituti di formazione superiore); la possibilità di concludere un "contratto di apprendistato" o "di professionalizzazione" con due datori di lavoro nell'ambito di attività stagionali; la possibilità di rinnovare un "contratto di professionalizzazione" a tempo determinato in alcune specifiche situazioni; un migliore inquadramento degli *stages* nelle imprese. La legge promuove inoltre la protezione dei percorsi

---

<sup>437</sup> Si segnala il *Portail de l'alternance*, lanciato a maggio 2010, che riunisce, per la prima volta, l'insieme delle offerte di formazione in "alternanza".

professionali per l'intero ciclo dell'attività lavorativa di una persona attraverso misure che favoriscano la creazione dei “gruppi di datori di lavoro” (*groupements d'employeurs*), agevolati nello stipulare contratti a tempo indeterminato al posto di contratti a tempo determinato, e attraverso la creazione di “contratti di protezione professionale” (*contrats de sécurisation professionnelle*). (*Loi n. 2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels*).

Per quanto riguarda le **politiche sociali** il Governo è intervenuto anche nel 2011 a ridurre la crescita naturale **delle spese sociali** con il **controllo** delle spese per l'assistenza sanitaria in un contesto economico segnato dagli effetti della crisi economica. Sono stati approvati nel 2011 due provvedimenti per il **finanziamento della sicurezza sociale**:

- la Legge che ha corretto le iniziali previsioni delle entrate e delle spese per la sicurezza sociale per l'anno 2011 tenendo conto dell'evoluzione dei conti del regime generale della sicurezza sociale. La principale disposizione del testo legislativo introduce un nuovo principio in base al quale un'**impresa** che impieghi abitualmente **più di 50 dipendenti** e nella quale i dividendi attribuiti agli azionisti siano aumentati in rapporto alla media dei due anni precedenti, deve anche attribuire un premio ai suoi dipendenti. Il “**premio di condivisione dei profitti**” sarà esonerato da oneri sociali fino a 1.200 euro all'anno per dipendente, ma assoggettato al contributo sociale generale (*contribution sociale généralisée* - CSG), al contributo al rimborso del debito sociale (*contribution au remboursement de la dette sociale* - CRDS) e all'imposta forfettaria applicabile in materia di interessi e partecipazioni azionarie. Sarà la contrattazione collettiva a stabilire le modalità di versamento di tale premio, la sua forma e il relativo ammontare. (*Loi n. 2011-894 du 28 juillet 2011 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2011*);

- la **quindicesima legge di finanziamento per la sicurezza sociale per il 2012 (LFSS 2012)**, che, sul fronte delle uscite, ha continuato una politica di contenimento delle spese per l'assistenza

sanitaria, fissando per il 2012 un ONDAM<sup>438</sup> di 171,2 miliardi di euro, con la previsione di un tasso di progressione nell'anno del 2,5 per cento. In materia di pensioni, la LFSS ha dato attuazione alle misure previste dal Piano di pareggio dei conti pubblici per accelerare la riduzione del deficit dei regimi pensionistici, in particolare anticipando al 2017 il passaggio a **62 anni dell'età legale minima per la pensione** (inizialmente previsto nel 2018 dalla riforma del 2010). La legge ha inoltre disposto l'abbassamento dei prezzi di alcuni farmaci e favorito altresì il commercio dei farmaci generici, ma ha anche stabilito l'aumento delle tasse sulle bevande alcoliche e dei prezzi dei prodotti da tabacco. Tra le principali misure riguardanti le famiglie sono inoltre da segnalare: il miglioramento degli assegni per la custodia dei figli a favore delle famiglie monoparentali e dei genitori di adulti handicappati; il miglioramento dell'aiuto al sostegno familiare delle Casse Assegni familiari in caso di mancato versamento o versamento parziale dell'assegno alimentare; lo spostamento dal 1° gennaio al 1° aprile della data annuale fissata per la rivalutazione delle prestazioni familiari (*Loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012*).

Ancora sul versante delle politiche sociali vanno, infine, menzionati due importanti provvedimenti legislativi adottati nei settori della **medicina del lavoro** e dei **servizi di assistenza ai disabili**:

- la legge che prosegue la riforma del settore avviata dal 2002, con l'obiettivo di completare il recepimento della normativa europea in materia di **sicurezza sul lavoro** definita nelle sue linee generali dalla direttiva 89/391/CEE (la "direttiva quadro") e di rispondere al problema della carenza crescente di personale medico impiegato in attività di controllo sulla salute dei lavoratori. In particolare, il provvedimento stabilisce i compiti dei "Servizi di sanità al lavoro" (*Services de santé au travail* - SST), riorganizza gli "SST" inter-impresa (*SST - interentreprise*) ed estende le competenze del medico del

---

<sup>438</sup> La LFSS ogni anno registra uno specifico calcolo dello "Obiettivo nazionale delle spese di assicurazione per le malattie" (ONDAM), che costituisce da 1996 uno strumento di regolarizzazione delle spese sanitarie.



lavoro alla prevenzione dei rischi collettivi per la salute nei luoghi di lavoro, in aggiunta alla prevenzione dei rischi professionali individuali, oltre a migliorare la disciplina del rapporto di lavoro per il personale medico (*Loi n. 2011-867 du 20 juillet 2011 relative à l'organisation de la médecine du travail*);

- la legge che ha perfezionato il funzionamento delle *Maisons départementales des personnes handicapées* (MDPH) sulla base delle indicazioni avanzate dagli operatori del settore, dopo un primo periodo di funzionamento di tali strutture, istituite dal 2005. In particolare le MDPH sono state trasformate in Gruppi di interesse pubblico (GIP), costituiti a tempo indeterminato. La legge ha anche disposto perché il personale impiegato nelle MDPH rimanga a disposizione delle strutture per un tempo più lungo che nel passato, oltre a prevedere norme per un migliore funzionamento interno delle MDPH e per assicurare una maggiore considerazione dell'inserimento professionale di persone portatrici di handicap da parte delle strutture pubbliche (ad es. *service public de l'emploi*) che si occupano di politiche del lavoro (**Loi n. 2011-901 du 28 juillet 2011 tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap**).

Infine, nell'ambito delle **misure di solidarietà** a favore delle famiglie più bisognose è stata poi approvata la legge che ha modificato le modalità di **tariffazione dei servizi idrici** autorizzando i comuni, gli enti pubblici di cooperazione intercomunale e i sindacati misti incaricati dei servizi pubblici di distribuzione dell'acqua potabile e per l'igiene a partecipare al finanziamento degli aiuti, per la fornitura dell'acqua, accordati alle persone che provino di essere in particolari difficoltà economiche, a causa dell'inadeguatezza delle loro risorse o delle loro condizioni di vita (*Loi n. 2011-156 du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement*).

Sempre a luglio 2011, a conclusione di un lungo dibattito che ha impegnato le due assemblee parlamentari, è stata approvata la nuova legge sulla **bioetica**, che ha assicurato la revisione della legislazione in materia. Per quanto riguarda i principi della bioetica, la legge

autorizza la ratifica della cosiddetta “Convenzione di Oviedo”<sup>439</sup> sulla protezione della persona umana nel contesto dello sviluppo delle scienze biomediche. Per quanto riguarda la procreazione medicalmente assistita (PMA), la legge del 2011 ha allargato il *range* di possibilità di ricorrervi, autorizzando il trasferimento di embrione *post mortem* e, per le coppie la cui infertilità sia patologica, facilitando il dono di ovociti anche da parte di donne nullipare, oltre ad autorizzare la tecnica di inseminazione in vitro di ovociti (*vitrification* ovocitaria). La legge ha eliminato, in determinate circostanze, l’obbligo di anonimato del donatore di gameti nell’ambito della fecondazione eterologa. È stato mantenuto altresì, in linea di principio, il divieto di ricerca sugli embrioni anche se con alcune possibilità di deroga. La legge detta inoltre nuove disposizioni sulla medicina predittiva e sul trapianto di organi e, in materia di neuroscienze, sull’utilizzo di tecniche di neuroimmagine” (*techniques d’imagerie cérébrale*). Il riesame della legge del 2011 è previsto tra sette anni (*Loi n. 2011-372 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique*).

Nel settore della **proprietà intellettuale** occorre segnalare, in materia di **diritto d’autore**, la Legge che ha adeguato alla giurisprudenza la normativa già esistente sul diritto alla remunerazione a favore degli autori, interpreti e produttori di opere registrate su supporti audiovisivi **per le copie private** realizzate senza preventiva autorizzazione degli autori e dei titolari di diritti connessi (*Loi n. 2011-1898 du 20 décembre 2011 relative à la rémunération pour copie privée*) e la **legge sul libro digitale**, approvata con l’obiettivo di conservare il controllo del prezzo del libro su supporto digitale nel tentativo di evitare le stesse derive verificatesi sul mercato delle opere musicali (*Loi n. 2011-590 du 26 mai 2011 relative au prix du livre numérique*).

Nel settore della **sanità**, il legislatore è intervenuto con due leggi di particolare rilievo: la legge di **riforma del sistema di sicurezza sanitaria dei prodotti farmaceutici** e la legge sui diritti e la **tutela delle persone sottoposte a trattamenti psichiatrici**.

---

<sup>439</sup> La Convenzione sui diritti dell’uomo e la biomedicina, *adottata nel quadro del Consiglio d’Europa, è stata firmata dalla Francia nel 1997.*

Dopo un 2010 segnato dallo scandalo del MEDIATOR<sup>440</sup>, il parlamento si è particolarmente impegnato nello sforzo di migliorare il **sistema di farmaco-vigilanza**. La legge di riforma approvata alla fine del 2011 punta a migliorare la *governance* e l'indipendenza delle istituzioni di farmaco-vigilanza, modernizzare un dispositivo ormai obsoleto, dare una migliore formazione e informazione ai professionisti della sanità, rafforzare la regolare valutazione dei benefici e dei rischi della farmacopea e responsabilizzare le industrie farmaceutiche. Il testo legislativo rafforza la lotta ai conflitti d'interesse, aumenta la trasparenza dei lavori delle agenzie sanitarie e garantisce una maggiore tutela ai *donneurs d'alerte*. Una *Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM)* svolgerà un ruolo centrale nel nuovo sistema di farmaco-vigilanza con poteri di sanzione amministrativa rafforzati rispetto al passato, sia in fase di autorizzazione per la commercializzazione di un prodotto farmaceutico che nelle procedure di valutazione del farmaco dopo la sua immissione sul mercato. Una banca dati, messa a disposizione del grande pubblico e dei professionisti del settore sanitario, assicurerà una migliore informazione sulle caratteristiche dei prodotti farmaceutici ed un "Gruppo d'interesse pubblico" (*Groupement d'Intérêt Public- GIP*), composto da rappresentanti dell'Stato, dell'*Haute Autorité de Santé*, dell'ANSM, dell'*Institut de veille sanitaire* e della *Caisse Nationale d'Assurance Maladie*, avrà il compito di realizzare studi di farmaco-vigilanza e di epidemiologia utilizzando i dati raccolti dal Sistema Nazionale Informativo inter-regimi dell'*Assurance maladie* (SNIIRAM). (*Loi n. 2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé*).

In materia di **tutela dei malati psichiatrici**, la legge del luglio 2011 ha adattato le norme all'evoluzione delle cure psichiatriche e terapeutiche che consentono oggi a molti pazienti, ad esempio, di essere messi sotto protocollo terapeutico dalla struttura ospedaliera senza essere ricoverati in ospedale a tempo pieno, previsione che

---

<sup>440</sup> Il MEDIATOR è un farmaco contro il diabete, ritenuto responsabile di 500 morti nei 33 anni di commercializzazione del prodotto, e ritirato dal mercato francese solo a novembre 2009 anche se le prime segnalazioni di effetti dannosi risalivano al 1999.

manca nei testi normativi precedentemente in vigore. La riforma prevede una nuova procedura di ammissione alle cure senza consenso, affidando ad un intervento del *juge des libertés et de la détention (JLD)* il mantenimento di una persona in “ospedalizzazione senza consenso” per un periodo superiore a 15 giorni e rafforza le condizioni di modifica o di interruzione delle cure a pazienti giudicati potenzialmente più pericolosi (irresponsabili penali, malati “difficili”). (*Loi n. 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge*).

*Completa il quadro degli interventi legislativi del 2011 sulla sanità la legge approvata ad agosto 2011 sugli ospedali e gli istituti di cura, nell'intento di* migliorare la cooperazione dei medici che esercitano la libera professione (i *professionnels de santé libéraux*) e rafforzare il controllo dell'attività degli ospedali e degli altri istituti sanitari. La legge, in particolare, prevede l'istituzione di un nuovo tipo di società per incentivare la cooperazione tra medici liberi professionisti: la *société interprofessionnelle de soins ambulatoires – SISA* e modifica la normativa sulle ***maisons de santé***, centri medici che offrono prestazioni sanitarie senza il ricovero dei pazienti, mentre nuove regole sono state fissate per l'inquadramento delle prestazioni lavorative dei medici liberi professionisti esercitate all'interno degli **istituti di sanità**. (*Loi n. 2011-940 du 11 août 2011 modifiant certaines dispositions de la loi n. 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires*).

## TABELLE

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1990-2011

<i>Anno</i>	<i>Totale leggi</i>	<i>Projets de loi</i>	<i>Propositions de loi</i>	<i>Percentuali projets</i>	<i>Percentuali propositions</i>
1990	107	95	12	89%	11%
1991	88	80	8	91%	9%
1992	96	92	4	96%	4%
1993	77	69	8	90%	10%
1994	133	120	13	90%	10%
1995	47	45	2	96%	4%
1996	105	92	13	88%	12%
1997	65	56	9	86%	14%
1998	83	64	19	77%	23%
1999	111	95	16	86%	14%
2000	80	66	14	83%	17%
2001	73	57	16	78%	22%
2002	80	64	16	80%	20%
2003	114	100	14	88%	12%
2004	85	77	8	91%	9%
2005	104	92	12	88%	12%
2006	81	67	14	83%	17%
2007	107	98	9	92%	8%
2008	95	80	15	84%	16%
2009	82	74	8	90%	10%
2010	114	91	23	80%	20%
2011	111	88	23	79%	21%
<b>TOTALE</b>	<b>2038</b>	<b>1762</b>	<b>276</b>	<b>86%</b>	<b>14%</b>

**TABELLA 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia  
(2002-2011)<sup>441</sup>**

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

(segue)

<sup>441</sup> I dati percentuali sono calcolati sul totale delle leggi promulgate ogni anno.



	2007	2008	2009	2010	2011
<b>INIZIATIVA GOVERNATIVA</b> <i>di cui:</i>	<b>98</b> <b>(92%)</b>	<b>80</b> <b>(84%)</b>	<b>74</b> <b>(90%)</b>	<b>91</b> <b>(80%)</b>	<b>88</b> <b>(79%)</b>
Leggi relative alla manovra finanziaria	3	4	6	7	6
Leggi di finanziamento della sicurezza sociale	1	1	1	1	2
Leggi di ratifica di trattati e convenzioni	58	43	41	51	52
Leggi di abilitazione e leggi di ratifica di ordinanze	1	4	1	1	1
Leggi di programmazione e di orientamento	0	0	0	0	1
Altre leggi d'iniziativa governativa	35	28	25	31	26
<b>INIZIATIVA PARLAMENTARE</b>	<b>9</b> <b>(8%)</b>	<b>15</b> <b>(16%)</b>	<b>8</b> <b>(10%)</b>	<b>23</b> <b>(20%)</b>	<b>23</b> <b>(21%)</b>
<b>TOTALE</b>	<b>107</b>	<b>95</b>	<b>82</b>	<b>114</b>	<b>111</b>

**Tabella 3 - Classificazione di alcune tipologie di leggi promulgate nel periodo 2002-2011 <sup>442</sup>**

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

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Istituzionali</b>	12 (27%)	7 (16%)	9 (27%)	11 (20%)	11 (22%)
<b>Settoriali</b>	23 (51%)	26 (59%)	14 (43%)	26 (48%)	18 (37%)
<b>Intersettoriali</b>	3 (7%)	3 (7%)	4 (12%)	2 (4%)	3 (6%)
<b>Microsettoriali</b>	6 (13%)	7 (16%)	5 (15%)	15 (28%)	15 (31%)
<b>Manutenzione normativa</b>	1 (2%)	1 (2%)	1 (3%)	0	2 (4%)
<b>Totale</b>	<b>45</b>	<b>44</b>	<b>33</b>	<b>54</b>	<b>49</b>

<sup>442</sup> Dati percentuali sul totale delle leggi promulgate nel corso degli anni considerati, ad esclusione di: leggi di ratifica di trattati e convenzioni internazionali; leggi di bilancio e assestamento; leggi di finanziamento della sicurezza sociale; leggi di abilitazione o di ratifica di ordinanze; leggi di programmazione e di orientamento del Governo. Le leggi classificate in questa tabella per il 2011 sono 49, su un totale di 111 leggi complessivamente promulgate in questo anno.

## Germania

### 1. Dati quantitativi

Nel 2011 il Parlamento tedesco ha approvato **153 leggi**, di cui 68 con il consenso obbligatorio del *Bundesrat*, la Camera composta dai rappresentanti degli esecutivi dei sedici *Länder*.

Il numero complessivo di leggi federali (*Bundesgesetze*) approvate nel 2011 è notevolmente superiore al dato registrato nell'anno precedente (89). Mettendo a confronto l'esperienza di altri ordinamenti europei, risulta evidente che la produzione legislativa federale tedesca si attesta su livelli quantitativi elevati rispetto alla media europea.

Oltre ad una legislazione abbondante, a livello federale si rileva una parallela notevole produzione di normativa delegata, a conferma di quanto talora evidenziato in dottrina con riguardo sia alla quantità sia alla complessità delle norme approvate<sup>443</sup>.

Sotto il profilo quantitativo, il dato ufficiale disponibile riguardo al numero di "regolamenti legislativi federali" (*Rechtsverordnungen des Bundes*) approvati è aggregato per legislatura ed è aggiornato alla XVI Legislatura (2005-2009)<sup>444</sup>; a titolo orientativo, la Tabella 5 consente tuttavia di confrontare la produzione legislativa e quella di *Rechtsverordnungen* a partire dalla VII Legislatura (1972-1976).

A complemento dell'analisi sulla produzione legislativa federale, infine, i dati riportati nella Tabella 4 consentono una ricognizione sintetica della produzione legislativa dei singoli *Länder* tedeschi nel quinquennio 2006–2011. Questi dati, ovviamente, vanno interpretati in relazione alle caratteristiche generali del contesto istituzionale cui si riferiscono e, in particolare, alla ripartizione delle competenze

<sup>443</sup> Si fa qui riferimento in particolare ai c.d. "Regolamenti legislativi" (*Rechtsverordnungen*) federali che, secondo l'art. 80, (1), della Legge fondamentale, il Governo federale, un Ministro federale o il Governo di un *Land* possono essere autorizzati ad emanare, mediante una apposita legge che definisca il contenuto, lo scopo e la portata dell'autorizzazione che viene concessa.

<sup>444</sup> Cfr. al riguardo l'edizione 2011 dell'Annuario statistico federale: *Statistisches Jahrbuch 2010 für die Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden, Statistisches Bundesamt, 2011.

legislative fra la Federazione (*Bund*) e i sedici Stati federati (*Länder*). Tale ripartizione è regolata dalla Costituzione federale (*Grundgesetz*, ossia la Legge fondamentale) in base al principio, formalmente enunciato all'articolo 70, secondo il quale i *Länder* hanno il diritto di legiferare nella misura in cui la Costituzione non riservi competenze legislative alla Federazione. Nelle materie più strettamente connesse all'unità dello Stato, come gli affari esteri, la difesa, la cittadinanza, la libertà di circolazione, gli scambi commerciali, le poste e le telecomunicazioni (art. 73 Cost.), è prevista una competenza legislativa federale esclusiva (*ausschließliche Gesetzgebung*); in queste materie, i *Länder* possono approvare le leggi solo in base ad un'espressa previsione federale ed entro i limiti da questa fissati. Qualora, invece, la competenza legislativa sia concorrente (*konkurrierende Gesetzgebung*)<sup>445</sup>, i *Länder* possono intervenire solo e in quanto la Federazione non abbia esercitato il suo diritto prioritario a legiferare allo scopo di assicurare condizioni di vita equivalenti su tutto il territorio nazionale o perché, nell'interesse generale, una disciplina legislativa federale sia necessaria all'unità giuridica ed economica del Paese.

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

Sotto il profilo dell'iniziativa legislativa, i dati<sup>446</sup> relativi alla legislatura in corso (XVII), inaugurata con la seduta del *Bundestag* del 27 ottobre 2009, confermano il ruolo propulsivo del Governo federale (*Bundesregierung*) da cui trae origine l'81,2% del numero complessivo di leggi approvate (242 su un totale di 298 leggi). La percentuale dell'iniziativa parlamentare si aggira intorno al 16,1% con netta prevalenza al riguardo del *Bundestag* (14,4%) rispetto alla Camera alta (*Bundesrat*, 1,7%). La quota percentuale residua (circa il 2,7%) è, invece, imputabile all'unificazione di iniziative fra le due Camere o fra una di esse ed il Governo federale.

---

<sup>445</sup> Le materie c.d. condominiali tra Federazione e *Länder*, elencate all'art. 74 Cost., riguardano in gran parte settori della legislazione tradizionale (diritto civile, diritto penale, procedure amministrative, etc...) e settori tipici dell'intervento statale (assistenza pubblica, legislazione economica, diritto del lavoro, previdenza, etc.).

<sup>446</sup> Aggiornati in base alle leggi pubblicate alla data del 1° agosto 2012.

Fra le leggi approvate nella legislatura corrente, 126 rientrano nella categoria per cui è costituzionalmente previsto il necessario assenso del *Bundesrat* (c.d. *Zustimmungsgesetze*)<sup>447</sup> e che comprendono anche le leggi di ratifica dei trattati internazionali.

Per quanto riguarda, invece, la produzione legislativa nell'intero arco del 2011, si rilevano 42 leggi di ratifica di trattati internazionali<sup>448</sup>, 8 leggi relative alla manovra di bilancio annuale<sup>449</sup>, e 31 leggi di recepimento o di adeguamento alla normativa comunitaria. Per quanto concerne, in particolare, quest'ultimo aspetto, si specifica che, fatte salve le competenze dei *Länder*, le direttive comunitarie, spesso sono recepite non con una legge *ad hoc*, ma all'interno di grandi leggi che riordinano l'intera materia, adeguando la legislazione previgente.

Tra le principali leggi di attuazione del diritto comunitario si segnalano la legge di recepimento della direttiva n. 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (*Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen*) del 12 aprile 2011, la legge sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale in Europa con la conseguente modifica di disposizioni contenute in altri

---

<sup>447</sup> Le leggi federali per le quali la Costituzione richiede l'espressa approvazione del *Bundesrat* sono le seguenti: le leggi costituzionali, per la cui approvazione è necessaria la maggioranza dei due terzi dei membri del *Bundestag* e dei due terzi dei voti del *Bundesrat* (art. 79 Cost.); le leggi che incidono sull'ordinamento finanziario dei *Länder* (artt. 104a, commi 3 e 4, 107 e 108 Cost.); le leggi relative a: modificazioni territoriali dei *Länder* (art. 29, comma 7, Cost); determinazione dei compiti comuni dello Stato e dei *Länder* (art. 91a, comma 2, Cost.); esercizio della giurisdizione della Federazione attraverso i tribunali dei *Länder* (art. 96, comma 5, Cost.). In base alle modifiche introdotte dalla riforma costituzionale del 2006 all'art. 84, comma 1 Cost., le leggi relative all'organizzazione degli uffici e alla procedura amministrativa potranno essere approvate dal legislatore federale senza il consenso del *Bundesrat*, salva la possibilità per i *Länder* di adottare disposizioni in deroga (così come previsto dal nuovo art. 72 Cost., comma 3). In casi eccezionali, in cui sussista l'esigenza di una disciplina unitaria a livello federale, non è ammessa possibilità di deroga da parte dei *Länder* ed è quindi nuovamente prevista la necessaria approvazione da parte del *Bundesrat*.

<sup>448</sup> Le leggi di ratifica si riferiscono a 14 trattati multilaterali e 28 accordi bilaterali che riguardano per lo più materie di natura fiscale.

<sup>449</sup> Per l'approvazione della legge di bilancio (*Haushaltsgesetz*), il consenso del *Bundesrat* non è indispensabile.

provvedimenti (*Gesetz zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit in Europa und zur Änderung anderer Gesetze*) del 22 giugno 2011, la modifica della legge sull'assunzione di garanzie nel quadro di un meccanismo europeo di stabilità (*Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus*) del 9 ottobre 2011 e la legge di attuazione della direttiva n. 2010/78/UE riguardo l'istituzione di un sistema europeo di vigilanza finanziaria (*Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2010/78/EU vom 24. November 2010 im Hinblick auf die Errichtung des Europäischen Finanzaufsichtssystems*) del 4 dicembre 2011.

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

- 1. 32 leggi di manutenzione normativa**
- 2. 4 leggi settoriali**
- 3. 20 leggi microsettoriali**
- 4. 16 leggi istituzionali**

Per quanto concerne la manutenzione normativa, si rileva che, oltre al significativo numero di leggi il cui contenuto consiste, di fatto, nella ripubblicazione del testo di leggi previgenti aggiornato alle modifiche successivamente intervenute (*Neufassung*)<sup>450</sup>, la maggior parte dei provvedimenti è rappresentata dalle cosiddette “leggi di modifica”, che nella tecnica legislativa tedesca sono

---

<sup>450</sup> Da un riscontro effettuato sulle Gazzette ufficiali del 2011 è risultato che 5 leggi federali sono state nuovamente pubblicate nel testo coordinato con le modifiche introdotte in seguito all'approvazione di un'apposita legge di modifica o di singole disposizioni normative contenute in diversi provvedimenti. Tra le *Neufassungen* più importanti si segnalano il testo aggiornato del secondo Libro del Codice della legislazione sociale (*Sozialgesetzbuch – SGB*) relativo al “Minimo individuale per persone in cerca di lavoro (*Grundsicherung für Arbeitsuchende*)” in cui, dal 2005, sono confluiti il sussidio di disoccupazione e il sussidio sociale, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 20 maggio 2011, ed il testo aggiornato della legge sul servizio militare obbligatorio (*Wehrpflichtgesetz*), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 26 agosto 2011.



designate con numeri ordinali progressivi e che intervengono con modifiche ed integrazioni sul testo originario di grandi leggi di settore. Al riguardo, si ricordano la settima legge di modifica della legge sulla circolazione stradale (*Siebtes Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes*) del 23 giugno 2011 e la tredicesima legge di modifica della normativa sull'energia atomica (*Zwölftes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes*) del 31 luglio 2011.

Nel corso del 2011 si è concluso anche l'iter di approvazione del progetto di legge relativo alla diciannovesima modifica della legge elettorale federale (*Neunzehntes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes*), presentato dai gruppi parlamentari della maggioranza (CDU/CSU e FDP) il 28 giugno, a ridosso della scadenza (30 giugno 2011) fissata dalla Corte costituzionale federale che con una sentenza del 3 luglio 2008 aveva dichiarato costituzionalmente incompatibili alcune disposizioni della legge elettorale, in particolare riguardo all'attribuzione di seggi in soprannumero (i c.d. mandati in eccedenza, *Überhangmandate*). Il testo licenziato dal *Bundestag* il 29 settembre senza l'appoggio dei gruppi di opposizione ha ottenuto poi il consenso (peraltro non vincolante, non essendo quella elettorale una legge di tipo "bicamerale" per la quale è necessaria l'approvazione di entrambe le Camere) del *Bundesrat* nella seduta del 14 ottobre. La soluzione adottata dal legislatore - una delle possibili indicate dalla stessa Corte costituzionale - per ovviare al problema del c.d. peso di voto negativo (*negatives Stimmgewicht*) o valore di successo inverso (*inverser Erfolgswert*), mantenendo il sistema elettorale dell'elezione proporzionale personalizzata, è stata quella di eliminare la possibilità del collegamento di liste regionali (abrogazione art. 7 e conseguentemente anche dell'art. 29), integrando tale disposizione con una ripartizione dei seggi sulla base dei contingenti dei *Länder*, che si determinano secondo il numero di elettori dei *Länder* (modifica dell'art. 6, relativo all'elezione sulla base delle liste regionali). Gli effetti distorsivi riscontrati dalla Corte erano dovuti sia al metodo di scelta dei candidati prescritto dalla legge, cioè alla possibilità per l'elettore di esprimere un voto di lista (nella seconda scheda) diverso da quello della prima scheda, sia al fatto che un aumento del numero dei voti di lista (cioè dei secondi voti) possa

variare il quoziente necessario per conseguire un seggio. Contro la nuova legge elettorale, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 2 dicembre 2011, è stato subito presentato (il 9 dicembre) un ricorso alla Corte costituzionale federale, sottoscritto anche da migliaia di cittadini secondo i quali le modifiche introdotte dal legislatore non rimuovevano l'effetto del voto negativo e contenevano, inoltre, disposizioni poco chiare e comprensibili per il cittadino medio. Pronunciandosi nel merito della questione, la Corte ha avallato la tesi delle opposizioni, abrogando *in toto* la riforma elettorale che si sarebbe dovuta applicare a partire dalle prossime elezioni politiche previste nell'autunno del 2013. Spetta ora al legislatore colmare nel più breve tempo possibile la grave lacuna normativa che si è venuta a creare in seguito alla sentenza emanata dalla Corte costituzionale federale il 25 luglio 2012.

### **3. FOCUS: Le pronunce della Corte costituzionale federale in merito al meccanismo europeo di stabilità e a sostegno del ruolo democratico del Parlamento**

Con la **sentenza del 7 settembre 2011** la Corte costituzionale federale **ha respinto tre ricorsi** presentati contro atti e misure adottati dalla Germania e dall'Unione europea concernenti gli aiuti finanziari alla Grecia e il temporaneo Fondo di salvataggio dell'Eurozona. Si tratta nello specifico del c.d. "pacchetto Grecia" convertito nella Legge sull'assunzione di garanzie per il mantenimento della solvibilità della Repubblica ellenica necessario per la stabilità finanziaria nell'Unione monetaria (*Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik*, c.d. *Währungsunion-Finanzstabilisierungsgesetz – WFStG*) del 7 maggio 2010 e della Legge per l'assunzione di garanzie nel quadro di un meccanismo europeo di stabilizzazione (*Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus*, c.d. *Euro-Stabilisierungsmechanismus-Gesetz - StabMechG*) del 22 maggio 2010, che ha previsto un impegno ancora più consistente della Germania dal punto di vista finanziario, pari ad un contributo di 123 miliardi di euro.

Nell'esame dei ricorsi presentati, la Corte costituzionale ha valutato la compatibilità delle due leggi sopra citate con alcune disposizioni costituzionali: il diritto elettorale di cui all'art. 38, comma 1, della Legge fondamentale<sup>451</sup> e i principi democratici dell'art. 20, comma 1 e 2<sup>452</sup>. Già nella sentenza sui Trattati di Maastricht e di Lisbona erano stati ammessi i ricorsi fondati sull'art. 38, nella misura in cui essi lamentavano uno “svuotamento” della configurazione politica del Parlamento, mediante il trasferimento di compiti e poteri nell'ambito sovranazionale dell'Unione europea. Con la sentenza del 7 settembre la Corte costituzionale ha allargato la sfera protetta del diritto elettorale all'ambito intergovernativo, nel quale si collocano gli aiuti alla Grecia e il meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria. La Corte ha infatti ritenuto che ai membri del *Bundestag* spetti, in qualità di rappresentanti eletti direttamente dal popolo, il controllo delle fondamentali decisioni di bilancio anche in un sistema di *governance* internazionale.

In linea con il giudizio espresso nella sentenza sul Trattato di Lisbona del 30 giugno 2009, la Corte ha sottolineato ancora una volta la responsabilità del *Bundestag* ai fini del processo di integrazione europea, che vale anche per le misure che hanno impatto sul bilancio, stabilendo che provvedimenti di sostegno finanziario di grandi proporzioni, e che quindi influiscono fortemente sul bilancio federale, adottati dalla Federazione per spirito di solidarietà a livello internazionale o europeo, debbano essere **specificamente approvati dal *Bundestag***.

Reputando alla fine costituzionalmente compatibili sia la legge per la stabilizzazione finanziaria dell'Unione monetaria (*WFSStG*) sia quella sul meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (*StabMechG*), la Corte ha tuttavia precisato **l'interpretazione, conforme alla costituzione** (*verfassungskonforme Auslegung*), che deve

<sup>451</sup> “I deputati del *Bundestag* sono eletti I deputati del *Bundestag* sono eletti a suffragio universale, diretto, libero, uguale e segreto. Essi sono i rappresentanti di tutto il popolo, non sono vincolati da mandati né da direttive e sono soggetti soltanto alla loro coscienza.”

<sup>452</sup> “(I) La Repubblica Federale di Germania è uno Stato federale democratico e sociale. (II). Tutto il potere statale emana dal popolo. Esso è esercitato dal popolo nelle elezioni e nei referendum e per mezzo di speciali organi investiti del potere legislativo, del potere esecutivo e del potere giudiziario.”

essere conferita al **§ 1, comma 4 (primo periodo)**<sup>453</sup> della legge sul meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, il quale prevede il raggiungimento di un'intesa (*Einvernehmen*) tra il Governo federale e la **Commissione bilancio del Bundestag**: il consenso (*Zustimmung*) della Commissione bilancio deve essere espresso, in linea di principio, prima dell'assunzione delle garanzie da parte del Governo federale, in modo da tutelare le prerogative del Parlamento e il suo influsso continuo nelle decisioni governative in tale contesto.

Oggetto della successiva **sentenza del 28 febbraio 2012** è il ricorso presentato da due deputati socialdemocratici, in merito all'approvazione, il 9 ottobre 2011, di alcune **modifiche alla Legge sull'assunzione di garanzie nel quadro di un meccanismo europeo di stabilizzazione** del 22 maggio 2010. Secondo l'opinione della Corte, il trasferimento dei poteri decisionali del *Bundestag* ad un **Comitato speciale (*Sondergremium*) di nove membri** viola i diritti dei deputati ai sensi del già citato art. 38, comma 1, secondo periodo, della Legge fondamentale.

Il Fondo europeo di stabilità è una società di diritto privato costituita dai 17 paesi membri dell'Eurozona. Le decisioni sulla concessione di aiuti finanziari sono adottate dal consiglio direttivo del Fondo, in cui ogni Stato appartenente è rappresentato da un membro nominato dal Governo. La **legge tedesca sul meccanismo di stabilità (*StabMechG*)** prevede, oltre ad un'autorizzazione (*Ermächtigung*) ai fini dell'adozione di garanzie per il Fondo da parte della Germania, anche disposizioni sui **diritti di partecipazione del Bundestag** prima delle votazioni in seno al consiglio direttivo del Fondo. Nella versione emendata della legge, approvata in seguito al mutato accordo quadro relativo al Fondo e alla sentenza della Corte costituzionale del 7 settembre 2011, è

<sup>453</sup> Il comma 4 del § 1 della *StabMechG* recita: “Prima dell'assunzione di garanzie ai sensi del comma 1 il Governo federale si sforza di stabilire un'intesa con la Commissione bilancio del Bundestag. La Commissione bilancio ha il diritto di esprimere un parere. Se per motivi cogenti una garanzia deve essere assunta prima del raggiungimento di un'intesa, la Commissione bilancio va informata immediatamente a posteriori; l'innegabilità dell'assunzione della garanzia prima dello stabilirsi dell'intesa deve essere motivata minuziosamente. La Commissione bilancio del Bundestag viene inoltre informata ogni tre mesi sulle garanzie assunte e sulla regolare applicazione”.

prevista una partecipazione differenziata del *Bundestag*: in tutti i casi che - come evidenziato dalla Corte costituzionale nella sua prima sentenza - riguardano la responsabilità politica del *Bundestag* nelle questioni di bilancio, il rappresentante del Governo nel consiglio del Fondo può approvare una proposta di decisione soltanto se prima il *Bundestag*, riunito in plenaria, ha preso una decisione in merito. Nei **casi di particolare urgenza (*Eilbedürftigkeit*) o riservatezza (*Vertraulichkeit*)**, che normalmente si verificano in occasione di prestiti per la ricapitalizzazione di banche, di misure precauzionali e di acquisto di titoli di Stato sul mercato secondario e che possono essere fatti valere dal Governo federale per i prestiti e gli acquisti di titoli di Stato sul mercato primario, il § 3, comma 3, della legge sul meccanismo di stabilità prevede che il voto di approvazione possa essere espresso da un Comitato speciale, i cui nove membri sono stati scelti tra i 41 componenti della Commissione bilancio il 26 ottobre 2011.

Con un ricorso per conflitto di attribuzione tra organi dello Stato (*Organstreitsverfahren*) diretto contro un organo del *Bundestag* (il sopra citato Comitato speciale), i due deputati ricorrenti, non appartenenti al Comitato, hanno contestato il trasferimento di compiti a tale organo ristretto, nonché la limitazione dei loro diritti all'informazione riguardo le questioni di particolare riservatezza attinenti il Fondo europeo di stabilità. A tale proposito va tuttavia precisato che **il 27 ottobre 2011 la Corte costituzionale federale aveva emanato un'ordinanza provvisoria**, in base alla quale era stata nel frattempo sospesa l'applicazione delle disposizioni della legge relative al Comitato speciale che, quindi, non avrebbe potuto esercitare nessun diritto di partecipazione fino alla decisione definitiva in merito alla questione principale.

Il parametro costituzionale con cui si è confrontata la Corte è stato, ancora una volta, l'art. 38, comma 1, secondo periodo, della Legge fondamentale, che sancisce **il principio dell'uguaglianza dei deputati** quali rappresentanti del popolo, garantendo una parità di trattamento per quanto attiene a tutti i poteri connessi alla loro partecipazione alle decisioni in sede parlamentare, come, in

particolare, nel caso della legislazione sul bilancio in cui la discussione e la deliberazione sono riservate al *plenum* dell'Assemblea. In sintonia con la sentenza del 7 settembre 2011, la Corte costituzionale ha evidenziato che questi principi non sono validi solo per le decisioni a carattere meramente nazionale, ma anche in un sistema intergovernativo in cui si colloca il Fondo europeo di stabilità. Libertà e uguaglianza del mandato parlamentare sono tuttavia limitati dalla necessità di tutelare altri beni di rango costituzionale, come la **funzionalità del Parlamento**. Per evitare eccessive limitazioni ai diritti connessi allo *status* di parlamentare, come nel caso di trasferimento di poteri decisionali ad una commissione, devono essere salvaguardati **i principi della proporzionalità (*Verhältnismäßigkeit*) e del rispecchiamento (*Spiegelbildlichkeit*)** delle forze politiche rappresentate nel *plenum*. Nell'esclusione di 611 su 620 deputati dalle discussioni e decisioni del Comitato speciale la Corte costituzionale **ha ravvisato una disparità di trattamento riguardo allo *status* parlamentare**, che non può essere giustificata dalla necessità di garantire la funzionalità del Parlamento nei casi in cui sia urgente prendere una decisione. A tale proposito la Corte ha rilevato che, poiché non sono stati previsti membri supplenti per il Comitato speciale, un impedimento di qualche componente potrebbe rendere impossibile il raggiungimento di una decisione. Considerazioni sostanzialmente analoghe sono state espresse dalla Corte anche con riguardo ai casi che impongono la riservatezza nelle decisioni riguardanti alcune misure finanziarie adottate dal Fondo, fatta eccezione per l'acquisto di titoli di Stato sul mercato secondario in cui risulta giustificata la sottrazione dei poteri decisionali del *plenum* a favore di una sede più ristretta, al fine di non vanificare il successo economico dell'operazione.

Anche in questo caso la sentenza della Corte richiede quindi **un'interpretazione costituzionalmente conforme** del § 3, comma 3, secondo periodo, della legge impugnata, in merito alla composizione del Comitato speciale, che deve rispecchiare i gruppi parlamentari presenti all'interno del *Bundestag*. Anche la disposizione relativa ai diritti di informazione (§ 5, comma 7, della medesima legge) esige, secondo il giudizio della Corte, che il Governo, venuti



meno i motivi di segretezza imposti ai fini dell'attuazione di alcune misure finanziarie del Fondo, informi immediatamente l'Assemblea, in sede plenaria, sulla decisione adottata dal Comitato speciale e sulle sue motivazioni.

Procedendo sulla via tracciata dalla precedente giurisprudenza, con la **sentenza del 19 giugno 2012** la Corte costituzionale federale **ha ritenuto fondati i ricorsi presentati dal gruppo parlamentare dei Verdi (*Bündnis 90/Die Grünen*)** in merito alla violazione, da parte del Governo federale, dei diritti all'informazione che la Legge fondamentale sancisce a favore del *Bundestag* nelle questioni attinenti all'Unione europea, nel caso specifico in relazione al meccanismo europeo di stabilità finanziaria e del c.d. *Fiskal Pakt* europeo.

Negli affari riguardanti l'Unione europea l'**art. 23 della Legge fondamentale** attribuisce infatti al *Bundestag* ampi diritti di partecipazione, cooperazione e informazione. Nella sfera degli affari dell'Unione europea rientrano anche le modifiche dei trattati e le corrispondenti modifiche sul piano del diritto primario (art. 23, comma 1), nonché gli atti normativi dell'Unione europea (art. 23, comma 3). L'obbligo a carico del Governo federale, disciplinato dall'art. 23, comma 2, secondo periodo, di **informare il *Bundestag* in modo esauriente e tempestivo** mira a rendere possibile l'esercizio dei diritti del Parlamento alla cooperazione negli affari riguardanti l'Unione europea di cui all'art. 23, comma 1, primo periodo. L'informazione deve offrire al *Bundestag* la possibilità di esercitare un'influenza tempestiva ed effettiva sulla formazione della volontà del Governo federale, in modo da non relegare il Parlamento ad un ruolo di semplice condivisione. L'obbligo di un'informazione esauriente non comprende soltanto iniziative e posizioni del Governo stesso, ma anche l'oggetto, lo svolgimento e l'esito delle sedute e delle discussioni di organi e comitati dell'Unione europea in cui è rappresentato il Governo federale. L'obbligo di informazione si estende anzi anche alla trasmissione di materiali e documenti ufficiali degli organi, dei comitati e delle autorità dell'Unione europea e degli altri Stati membri.

La disposizione costituzionale che prevede la tempestività dell'informazione va interpretata nel senso che il *Bundestag* deve

ricevere le informazioni dal Governo al più tardi in un momento in cui può ancora essere messo in grado di occuparsi della materia e di formulare una posizione, cioè prima che il Governo federale rilasci all'esterno dichiarazioni vincolanti, in particolare su atti normativi comunitari e su accordi intergovernativi. Per esigenze di chiarezza e riproducibilità l'informazione è richiesta in linea di principio in forma scritta. Eventuali eccezioni dovute a circostanze particolari, talora imposte dalla situazione, sono ammissibili nel caso in cui il Governo federale può assicurare un'informazione esauriente e tempestiva solo riferendo oralmente.

Nel caso specifico, secondo la Corte, il Governo federale ha violato i diritti all'informazione del Parlamento in relazione all'istituzione di un meccanismo europeo di stabilità. L'istituzione e la struttura organizzativa di tale meccanismo rientrano nella sfera degli affari dell'Unione europea ai sensi dell'art. 23, comma 2, primo periodo, poiché gli aspetti che lo contraddistinguono mostrano punti di contatto sostanziali con il processo di integrazione dei trattati europei. Inoltre vengono attribuite nuove competenze agli organi comunitari, in particolare alla Commissione europea e alla Corte di giustizia, in riferimento all'attuazione e alla vigilanza del programma finanziario a favore degli Stati membri in grave difficoltà economica. **Il Governo federale ha omesso di trasmettere al *Bundestag*** un testo che gli era stato sottoposto il 21 febbraio 2011 dalla Commissione europea, relativo all'istituzione del meccanismo europeo di stabilità finanziaria, nonché il progetto di un trattato su tale meccanismo nella forma di "*Draft Treaty Establishing the European Stability Mechanism (ESM)*" del 6 aprile 2011, violando in questo modo i diritti del Parlamento sanciti dall'art. 23, comma 2, secondo periodo. Il fatto che le informazioni del Governo, e in particolare la trasmissione del progetto di trattato sul meccanismo europeo di stabilità già deliberato dall'Eurogruppo allargato, siano pervenute al *Bundestag* il 17 e 18 maggio successivi, non giustifica la violazione delle disposizioni costituzionali. Il Governo federale è infatti obbligato ad inoltrare al *Bundestag* non solo il testo di un trattato già discusso in via definitiva e persino già deciso, ma anche e in modo tempestivo i risultati intermedi e i testi via via elaborati e definiti nelle varie fasi.

**La sentenza della Corte ha anche stabilito che la violazione dei medesimi obblighi del Governo federale riguarda anche il c.d. *Fiskal Pakt* europeo.** Anche tale accordo rientra nella sfera specifica degli affari dell'Unione europea e del processo di integrazione comunitaria. Il *Fiskal Pakt* è rivolto a tutti gli Stati membri dell'Unione europea e persegue lo scopo di realizzare un miglioramento qualitativo della politica economica e un rafforzamento della stabilità finanziaria. In tale contesto sono coinvolte importanti funzioni del *Bundestag*, in particolar modo il suo impegno e la sua responsabilità sul versante della legislazione attuativa, come nel settore della normativa fiscale e sociale. Proprio per questo è richiesta una informazione esauriente e tempestiva da parte del Governo federale, che nel caso specifico non è stata osservata. Il *Bundestag* non è stato infatti messo anticipatamente al corrente dell'iniziativa per la decisione di un patto sulla competitività (il successivo *Fiskal Pakt* europeo), presentato nella riunione del Consiglio europeo del 4 febbraio 2011 dalla Cancelliera federale e dal Presidente francese. Inoltre, il Governo federale non ha trasmesso al *Bundestag* un documento non ufficiale del Presidente della Commissione europea e del Presidente del Consiglio dell'Unione europea del 25 febbraio 2011 (dal titolo "*Enhanced Economic Policy Coordination in the Euro Area - Main Features and Concepts*"), il cui contenuto descriveva i contenuti essenziali del Patto per la competitività. Il progetto ufficiale relativo a tale Patto è stato trasmesso al *Bundestag* soltanto l'11 marzo successivo, nel medesimo giorno in cui i capi di Stato e di Governo dei paesi membri dell'Eurozona hanno trovato l'intesa sul Patto stesso: al *Bundestag* non è stata data quindi la possibilità di discutere il contenuto del progetto e di esprimere una posizione che potesse influenzare il Governo nella sua decisione.

Con la **sentenza del 12 settembre 2012** la Corte costituzionale federale **ha respinto i ricorsi** promossi dall'Associazione "*Mebr Demokratie e. V.*", cui hanno aderito decine di migliaia di cittadini e alcuni rinomati esperti di economia, e dal gruppo parlamentare della Sinistra (*Die Linke*), diretti ad impedire la promulgazione delle

seguenti leggi, tutte approvate dal *Bundestag*<sup>454</sup> nella seduta del 29 giugno 2012: Legge di ratifica del Trattato istitutivo del Meccanismo Europeo di Stabilità (*Gesetz zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus*); Legge di ratifica del Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria, c.d. *Fiscal Pakt* (*Gesetz zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion*); Legge di ratifica della decisione adottata dal Consiglio europeo il 25 marzo 2011 per la modifica dell'art. 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in relazione ad un meccanismo di stabilità per gli Stati membri dell'Eurozona (*Gesetz zu dem Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist*); Legge sulla partecipazione finanziaria al Meccanismo europeo di stabilità (*Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus, ESM-Finanzierungsgesetz – ESMFinG*).

La recente pronuncia della Corte, peraltro molto attesa e sotto diversi aspetti prevedibile, assume – come già accaduto con le sentenze sul Trattato di Maastricht, sul Trattato di Lisbona e sugli aiuti alla Grecia – una particolare rilevanza per gli sviluppi del processo di integrazione europea. Anche questa volta i giudici costituzionali hanno affermato la centralità del principio della democrazia parlamentare e la difesa delle prerogative del *Bundestag*.

In merito al giudizio di ammissibilità dei ricorsi, la Corte si pone in linea di continuità con i precedenti indirizzi giurisprudenziali, in base ai quali sono stati ritenuti ammissibili i ricorsi diretti presentati da singoli cittadini per violazione dell'art. 38, comma 1 della Legge fondamentale, cioè la norma costituzionale che riconosce e garantisce il diritto di voto. Il ricorso per conflitto tra organi (*Organstreitverfahren*) è stato dichiarato anch'esso ammissibile nella parte in cui il gruppo parlamentare ricorrente (*Die Linke*) ha fatto

<sup>454</sup> Le leggi di ratifica, per le quali è necessario il consenso di entrambe le Camere (appartengono cioè alla tipologia delle *Zustimmungsgesetze*), sono state approvate nella stessa giornata anche dal *Bundesrat*, sempre con la maggioranza di due terzi secondo le prescrizioni della Legge fondamentale.

valere i diritti del *Bundestag* e la relativa responsabilità del Parlamento in materia di bilancio.

Un elemento di continuità con le citate sentenze sul Trattato di Lisbona e sugli aiuti alla Grecia è, infatti, costituito dalla valorizzazione della responsabilità di integrazione (*Integrationsverantwortung*) e della responsabilità di bilancio (*Haushaltsverantwortung*) o responsabilità complessiva per le politiche di bilancio (*haushaltspolitische Gesamtverantwortung*) dell'organo rappresentativo del popolo, cioè il *Bundestag*. In linea con la sentenza sul Trattato di Lisbona, in cui si era specificato che le decisioni in merito alle entrate e alle spese attengono alla sfera fondamentale delle scelte democratiche di uno Stato costituzionale, la nuova pronuncia della Corte riprende quasi letteralmente alcuni passaggi della sentenza sugli aiuti alla Grecia e sul fondo di stabilità finanziaria, come il divieto di “svuotamento” dell'autonomia di bilancio e della riduzione del Parlamento a “mero esecutore” di decisioni prese in altre sedi.

Per quanto riguarda la valorizzazione dei diritti di informazione del Parlamento, la Corte fa riferimento in primo luogo alla precedente sentenza del 19 giugno 2012, che ha esteso l'applicabilità degli obblighi di informazione del Governo federale nei confronti del Parlamento anche agli atti che non costituiscono diritto dell'Unione, ma che sono comunque riconducibili agli “affari dell'Unione europea” ai sensi dell'art. 23, comma 2 della Legge fondamentale.

Dall'esame svolto dai giudici costituzionali è emerso che le norme impugnate non determinano violazione dei diritti del *Bundestag* in materia di bilancio, né dei suoi poteri di controllo. Con la modifica dell'art. 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea non viene meno l'organizzazione dell'Unione monetaria orientata alla stabilità e non si verifica alcun trasferimento di competenze all'Unione europea. Il nuovo comma 3 dell'art. 136<sup>455</sup> prevede

---

<sup>455</sup> “Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità”.

semplicemente la possibilità di istituire un meccanismo di stabilità mediante la conclusione di un trattato internazionale. Poiché tale trattato dovrà essere poi sottoposto alla necessaria procedura di ratifica, è garantito l'intervento degli organi legislativi nazionali. Anche la legge sulla partecipazione finanziaria al MES coinvolge sufficientemente il *Bundestag* nei processi decisionali del meccanismo di stabilità, così come sancito dalle disposizioni relative alla cooperazione e ai diritti di informazione del Parlamento.

Pur dichiarando alla fine la conformità costituzionale delle leggi federali oggetto dei ricorsi, la **Corte ha posto però due condizioni significative**, coerentemente con le premesse tracciate dalla giurisprudenza precedente e dalla lettura dell'art. 38 della Legge fondamentale alla luce del principio democratico. Le argomentazioni della Corte muovono dal fatto che, anche in un sistema intergovernativo a scarsa legittimazione democratico-rappresentativa – com'è da considerarsi l'Unione europea secondo i giudici costituzionali tedeschi -, i deputati al Parlamento, in quanto diretti rappresentanti del popolo, devono mantenere il controllo sulle fondamentali decisioni politiche di bilancio. La prima condizione è il rispetto del limite di responsabilità economica per ciascun paese membro del Meccanismo europeo di stabilità, così come esplicitato nell'art. 8, comma 5 del Trattato istitutivo del MES<sup>456</sup>. Il limite dell'impegno economico della Germania, la cui quota di capitale sottoscritta ammonta a 190.024.800.000 euro (pari a circa il 27% di 700 miliardi di euro complessivi), va quindi considerato assoluto e insuperabile fino a quando i rappresentanti tedeschi negli organi di gestione del Fondo non approvino la sottoscrizione di ulteriori quote. L'intento della Corte è quello di salvaguardare l'assenso del *Bundestag* su operazioni di salvataggio che comportino per la Germania oneri finanziari eccedenti la quota di sottoscrizione originaria. La seconda condizione da soddisfare impone che l'inviolabilità dei documenti appartenenti al MES, di cui agli artt. 32 e 35 del Trattato istitutivo, e l'obbligo di segreto professionale previsto dall'art. 34 per tutti i componenti degli organi

---

<sup>456</sup> “La responsabilità di ciascun membro del MES è in ogni caso limitata alla sua quota di capitale autorizzato al prezzo di emissione determinato”.



costitutivi del MES non impediscano una esaustiva informazione del *Bundestag* e del *Bundesrat*. In sede di ratifica il Governo federale dovrà quindi inserire delle riserve, dichiarando espressamente che la Germania non si considererà vincolata dalle disposizioni del Trattato istitutivo del MES, ove non dovessero essere rispettate le due condizioni imposte dai giudici costituzionali.

#### 4. Principali settori di intervento legislativo

Nel corso del 2011 il Parlamento tedesco ha approvato diverse misure nel **settore istituzionale**.

In tale ambito è da segnalare, in particolare, la Legge che istituisce il **Servizio volontario federale** (*Gesetz zur Einführung eines Bundesfreiwilligendienstes*) del 28 aprile 2011. Dal 1° luglio 2011 il servizio militare è interamente volontario. L'abolizione della leva obbligatoria, prevista dalla legge varata alla fine del 2010, ha determinato la fine del servizio civile alternativo alla leva. Ciò ha spinto il Governo federale ad istituire un servizio civile su base esclusivamente volontaria.

Il Servizio volontariato federale (*Bundesfreiwilligendienst*) sostituisce, dunque, la vecchia obiezione di coscienza e va ad aggiungersi all'Anno di volontariato sociale (*Freiwilliges Soziales Jahr*) e all'Anno di volontariato ecologico (*Freiwilliges Ökologisches Jahr*). L'amministrazione centrale è curata attraverso l'Ufficio federale per la famiglia e le questioni della società civile (*Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben*), autorità che ha sostituito l'Ufficio federale per il servizio civile. Il nuovo Servizio federale volontario mira a promuovere l'impegno civile sia nei giovani sia negli adulti, non solo in ambito sociale, ecologico e culturale, ma anche in altri settori come lo sport, l'integrazione, la difesa civile e la protezione contro le catastrofi.

La riforma del volontariato, che diventa di competenza federale, prevede, oltre alla volontarietà della scelta, una durata diversa dell'impegno (di regola 12 mesi, da un minimo di 6 a un massimo di 24 mesi), un rimborso mensile liberamente concordato e, in alcuni

casi, anche vitto, alloggio e abbigliamento, l'assicurazione sanitaria e l'eliminazione del limite di età di 27 anni.

In **ambito giudiziario**, si segnalano alcuni interventi legislativi in materia penale.

I ricorrenti casi di **maltrattamenti sui minori** con gravi conseguenze (dalle lesioni fisiche alla morte) hanno indotto il Parlamento tedesco ad approvare la Legge di modifica della disciplina della tutela e della curatela (*Gesetz zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts*) del 29 giugno, che perfeziona l'istituto della tutela del minore (*Vormundschafts*) e, in particolare, il § 1793 del Codice civile tedesco, in base al quale il tutore ha il diritto e l'obbligo di avere cura della persona e del patrimonio del pupillo e di rappresentarlo.

Le nuove disposizioni rafforzano i contatti personali tra il tutore e il pupillo e, conseguentemente, migliorano la potestà sulla persona. La legge prevede, in particolare, che il tutore mantenga un contatto personale con il pupillo e visiti il suo assistito nel suo ambiente abituale di regola almeno una volta al mese. Il tutore ha l'obbligo di garantire e di favorire personalmente la cura e l'educazione del minore. La legge prevede, inoltre, un maggiore controllo da parte del tribunale della famiglia che, oltre a consigliare i tutori e a collaborare in modo che questi esercitino i loro compiti, ha il dovere di sorvegliare sull'adempimento dei contatti personali tra il tutore e il minore protetto. Il tutore ha l'obbligo di riferire al tribunale della famiglia, almeno una volta all'anno, non solo sulle condizioni personali del pupillo, ma anche sui contatti avvenuti tra lui ed il minore.

Sempre nel settore della giustizia, nell'autunno del 2011 è stata approvata la Quarantaquattresima legge di modifica del Codice penale - **Resistenza a pubblico ufficiale** che svolge funzioni esecutive (*Vierundvierzigstes Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuchs - Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte*) del 1° novembre 2011. La resistenza a pubblico ufficiale che svolge funzioni esecutive costituisce un reato disciplinato al § 113 del Codice penale. L'aumento, negli ultimi anni, dei casi di aggressione e di violenza nei confronti dei pubblici ufficiali nell'esercizio della loro attività ha

indotto il legislatore tedesco a inasprire la pena detentiva prevista al § 113, comma 1 del Codice. La nuova norma stabilisce che chiunque con violenza o mediante minaccia di violenza oppone resistenza a un pubblico ufficiale o ad un soldato dell'esercito federale incaricato dell'esecuzione di leggi, regolamenti, sentenze e ordinanze mentre adempie uno di tali uffici, o nella stessa occasione lo aggredisce è punito con la pena detentiva fino a tre anni o con la pena pecuniaria. La legge introduce una nuova aggravante, stabilendo che un caso particolarmente grave sussiste, di norma, quando l'autore o l'altro concorrente porta con sé un'arma o "un altro strumento pericoloso".

Diverse sono le misure legislative che il Parlamento tedesco ha approvato nel **settore economico e finanziario**.

A sostegno della **lotta ai crimini in ambito finanziario**, è stata approvata la Legge per migliorare la lotta al riciclaggio di denaro e all'evasione fiscale (*Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung der Geldwäsche und Steuerhinterziehung* -Schwarzgeldbekämpfungsgesetz), del 28 aprile 2011.

La Germania è uno dei membri fondatori del Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) fin dalla sua costituzione nel 1989. Il GAFI è un organismo intergovernativo che ha per scopo l'elaborazione e lo sviluppo di strategie di lotta al riciclaggio dei capitali di origine illecita e, dal 2001, anche di prevenzione del finanziamento al terrorismo. La Germania si è sempre dichiarata a favore dell'attuazione nell'ordinamento nazionale delle raccomandazioni adottate dal GAFI (le cosiddette 40 + 9 FATF *Recommendations*). Nel rapporto sulla Germania del 18 febbraio 2010, il GAFI aveva accertato che nel sistema giuridico tedesco la manipolazione del mercato, l'*insider trading* e la pirateria non rientravano nelle ipotesi di reati presupposto alla fattispecie del reato di riciclaggio di denaro e dissimulazione di valori patrimoniali illecitamente ottenuti (definiti al § 261 del Codice penale). Conseguentemente, la Legge in oggetto attua, all'articolo 1, la direttiva del GAFI inserendo i sopracitati reati nel catalogo di cui al § 261 del Codice penale tedesco. Per tali reati, come per gli altri inseriti nella stessa disposizione, vige il principio della proporzionalità, nel senso che sono considerati "reati presupposto"

al reato di riciclaggio quei delitti che siano stati commessi professionalmente o da parte di un membro di una banda, che si sia costituita per la realizzazione continuata di tali fatti. Anche tali reati, dunque, sono puniti con la pena detentiva da tre e mesi a cinque anni.

Sempre in ambito economico, è stata approvata la Legge di modifica della legge per l'assunzione di garanzie nell'ambito del un **meccanismo europeo di stabilizzazione** (*Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus*) del 9 ottobre 2011 che rappresenta il fondamento giuridico per la partecipazione della Germania alla c.d. associazione temporanea di scopo "Fondo europeo di stabilità finanziaria", costituita dagli Stati che hanno adottato la moneta unica per preservare la stabilità finanziaria dell'Eurozona in caso di difficoltà economica, con una capacità di prestito fino a 440 miliardi di euro.

La nuova legge prevede un impegno finanziario ancora più consistente della Germania: il Ministro federale delle finanze è autorizzato ad assumere garanzie fino ad un ammontare totale di circa 211 miliardi di euro (88 miliardi in più rispetto ai 123 miliardi previsti inizialmente) per finanziare le misure di emergenza concesse a favore di uno Stato membro dell'Eurozona. In tali misure rientrano i prestiti accordati del c.d. Fondo salva-Stati al paese membro richiedente aiuto. La legge stabilisce che le garanzie possono essere assunte solo fino al 30 giugno 2013. A partire da tale data decade l'autorizzazione per la parte di garanzie non utilizzate. Con l'ampliamento delle competenze del Fondo di stabilità sono stati rafforzati anche i poteri di cooperazione e di controllo del Parlamento. La legge pone a un livello più alto la partecipazione parlamentare alle decisioni e agli atti del Fondo di salvataggio europeo, istituendo una riserva parlamentare per le decisioni concernenti il Fondo europeo di stabilità che fa dipendere da una preventiva approvazione del *Bundestag* tutte le decisioni fondamentali che investono la responsabilità globale del Parlamento nella politica di bilancio.

Infine nel settore delle imposte e delle tasse, è stata approvata la Legge di semplificazione fiscale 2011 (*Steuervereinfachungsgesetz 2011*) del 1° novembre 2011, che rappresenta un passo importante verso una maggiore chiarezza e trasparenza sia per i cittadini contribuenti sia per le imprese. La legge mira infatti a semplificare normativa e prassi fiscali, abolendo gli oneri burocratici non necessari al fine di snellire e modernizzare le procedure fiscali.

Le nuove misure di semplificazione modificano o abrogano disposizioni contenute in 14 leggi e 4 decreti e regolamenti in materia fiscale, ma le principali innovazioni riguardano la legge relativa all'imposta sul reddito (*Einkommensteuergesetz*) e, in misura minore, il codice tributario (*Abgabenordnung*), nonché la legge sull'imposta sul valore aggiunto (*Umsatzsteuergesetz*).

Già con riferimento all'anno 2011, in anticipo rispetto all'entrata in vigore della maggior parte delle disposizioni contenute nella legge, è elevato da 920 a 1.000 euro l'importo forfetario per la produzione del reddito riconosciuto a ciascun lavoratore dipendente (c.d. *Arbeitnehmerpauschbetrag*), esentato dal fornire una documentazione comprovante le spese sostenute. La misura viene a configurarsi di fatto in una riduzione della base imponibile del reddito a fini fiscali, di cui beneficeranno il 60 per cento circa dei lavoratori dipendenti.

A partire dalla dichiarazione dei redditi per il 2012 si potranno detrarre più facilmente le spese per la cura dei figli a carico (*Kinderbetreuungskosten*), senza che sia più necessario dimostrare la sussistenza di taluni requisiti personali dei genitori (come l'attività esercitata, il livello di formazione culturale, la condizione di malattia o di invalidità). Tali spese saranno unitariamente indicate nella dichiarazione dei redditi come spese straordinarie (*Sonderausgaben*). È però rimasto invariato l'importo massimo detraibile di due terzi delle spese, ovvero di 4.000 euro per figlio.

L'esenzione dalla tassa di successione e di donazione relativa al patrimonio aziendale è concessa a determinate condizioni, la cui osservanza può essere verificata soltanto dopo cinque o sette anni dopo la decorrenza dei termini.

Per quanto riguarda gli interventi nell'ambito del **mercato del lavoro**, va menzionata la Prima legge di modifica della legge che regola il **lavoro interinale** (*Erstes Gesetz zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung*) del 28 aprile 2011. La legge mira ad impedire abusi nel mercato del lavoro temporaneo e ad attuare la Direttiva 2008/104/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008, relativa al lavoro tramite agenzia interinale; in tal modo, viene rafforzato il lavoro interinale come strumento della politica del mercato del lavoro flessibile. La legge in oggetto introduce la cosiddetta "clausola della porta girevole" (*Drehtürklausel*), che pone fine alla pratica, posta in atto dalle imprese, di licenziare i propri lavoratori allo scopo di ricollocarli poco dopo nella stessa azienda o in un'azienda del medesimo gruppo come lavoratori temporanei per svolgere attività equivalenti, ma a condizioni peggiori. Dal 1° dicembre 2011, le nuove norme si applicheranno alle imprese pubbliche e private (agenzie di lavoro interinale e imprese utilizzatrici) che esercitano un'attività economica con o senza fini di lucro.

Inoltre, in attuazione dell'articolo 6 della Direttiva 104 del 2008, le nuove disposizioni obbligano le imprese utilizzatrici a garantire ai lavoratori interinali l'accesso alle strutture o alle attrezzature collettive e, in particolare, ai servizi di ristorazione, alle infrastrutture di accoglienza dell'infanzia e ai servizi di trasporto, alle stesse condizioni dei lavoratori impiegati direttamente dall'impresa stessa e ad informare gli stessi sui posti vacanti nell'impresa utilizzatrice, affinché possano aspirare, al pari degli altri dipendenti dell'impresa, a ricoprire posti di lavoro a tempo indeterminato.

In tema di **sicurezza sociale** va segnalata la Legge per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale in Europa e la modifica di altre leggi (*Gesetz zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit in Europa und zur Änderung anderer Gesetze*) del 22 giugno 2011. Nell'ambito dell'Unione europea il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale è disciplinato dal Regolamento n. 883/2004 del 29 aprile 2004 e dal Regolamento n. 987/2009 del 16 settembre



2009 (che stabilisce le modalità di applicazione del precedente), adottati in sostituzione della normativa relativa all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità europea (i regolamenti CEE n. 1408/1071 del 14 giugno 1971 e n. 574/72 del 21 marzo 1972).

L'ambito di applicazione della nuova disciplina comunitaria riguarda le prestazioni concernenti: la malattia, la paternità e maternità assimilate, l'invalidità, la vecchiaia, i superstiti, gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, gli assegni in caso di morte, la disoccupazione, il pensionamento anticipato, la famiglia. Le nuove disposizioni, immediatamente vincolanti per tutti i paesi membri, partono dal presupposto che sia necessario assoggettare le persone che si spostano all'interno dello spazio comunitario al regime di sicurezza sociale di un unico Stato membro, onde evitare la sovrapposizione di legislazioni nazionali applicabili e le complicazioni che ne possono derivare. È ovviamente salvaguardato il principio di parità di trattamento sancito nei regolamenti comunitari, in base al quale ciascuno Stato membro è tenuto ad assicurare ai cittadini degli altri Stati membri lo stesso trattamento e gli stessi benefici riservati ai propri cittadini.

Il Regolamento n. 883/2004, inoltre, sostituisce ogni altra convenzione di sicurezza sociale applicabile tra gli Stati membri, ad eccezione di alcune disposizioni, nella misura in cui siano più favorevoli ai beneficiari, contenute in intese precedentemente stipulate. La nuova normativa ha fissato le regole degli scambi d'informazione, di cooperazione e di reciproca assistenza fra le istituzioni e gli uffici del lavoro dello Stato membro di residenza e di quello di ultima occupazione. Il nuovo sistema di coordinamento dei regimi nazionali è quindi improntato alla semplificazione delle procedure e alla massima collaborazione tra le istituzioni.

Oltre alla legge sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale in Europa, il provvedimento contiene anche le necessarie norme di adeguamento introdotte nel terzo (promozione dell'occupazione), quarto (disposizioni generali in materia di previdenza sociale), quinto (assistenza sanitaria prevista dalla legge), sesto (assicurazione

pensionistica prevista dalla legge), settimo (assicurazione contro gli infortuni) e undicesimo libro (assicurazione sociale per l'assistenza a lungo termine) del Codice di sicurezza sociale (*Sozialgesetzbuch - SGB*), nonché nella legge sull'assicurazione per la vecchiaia degli agricoltori (*Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte - ALG*) del 29 luglio 1994.

Nel settore dell'**energia** e dell'**ambiente**, si segnalano, in particolare, due leggi: la Tredicesima legge di modifica della legge sull'utilizzo pacifico dell'**energia nucleare** e sulla protezione dai suoi rischi (*Dreizehntes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes*) del 31 luglio 2011, e la Legge di attuazione della Direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino e di modifica della Legge federale sulla tutela ambientale e della Legge sul ciclo dei rifiuti (*Gesetz zur Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie sowie zur Änderung des Bundeswasserstrafengesetzes und des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes*) del 6 ottobre 2011.

L'*Atomgesetz*, entrata in vigore nella sua versione originaria nel 1960, rappresenta la base giuridica per l'utilizzo dell'energia nucleare in Germania.

All'indomani della catastrofe nucleare del Giappone e nell'ambito del procedimento legislativo per l'attuazione del nuovo programma energetico, il Governo federale ha stabilito che l'energia nucleare debba essere ancora utilizzata come tecnologia-ponte per un periodo di transizione fino a che non possa essere sostituita in modo sicuro ed affidabile da fonti rinnovabili. Le gravi conseguenze provocate dal sisma giapponese hanno reso necessaria una rivalutazione dei rischi connessi all'uso del nucleare. Il Governo federale, d'intesa con i presidenti degli esecutivi dei *Länder*, nel cui territorio sono operative centrali atomiche, ha quindi affidato la verifica del grado di sicurezza di tutte le centrali tedesche alla Commissione sulla sicurezza del reattore (*Reaktor-Sicherheitskommission*). La Commissione ha concluso che le installazioni tedesche presentano un altro grado di robustezza, ma che in riferimento agli eventi di Fukushima riguardo all'erogazione di corrente e alla considerazione di inondazioni esterne sia necessario osservare, per gli impianti in Germania, maggiori

precauzioni. Il Governo, quindi, ha deciso di porre termine, gradualmente, all'utilizzo dell'energia atomica per la produzione industriale di elettricità. A tale scopo, la legge approvata modifica il § 7 dell'*Atomgesetz*, che regola per l'appunto l'autorizzazione concessa alle centrali e agli altri impianti nucleari per la fissione, la produzione, l'elaborazione e il trattamento di combustibili nucleari. L'obbligo di autorizzazione è previsto anche per la sospensione e lo smantellamento delle installazioni.

Con le nuove disposizioni sono fissate le date precise entro le quali, al più tardi, cesserà l'autorizzazione per il funzionamento degli impianti di fissione dei combustibili nucleari per la produzione industriale di elettricità.

La Legge di attuazione della Direttiva quadro sulla strategia per l'**ambiente marino** attua nell'ordinamento tedesco la Direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino) e la Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.

Per l'attuazione delle direttive il legislatore tedesco ha ritenuto necessario riformare la Legge sulle risorse idriche (*Wasserhaushaltsgesetz*) e apportare alcune modifiche alla Legge federale sulla tutela ambientale (*Bundesnaturschutzgesetz*), alla Legge sulla valutazione dell'impatto ambientale (*Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung*), alla Legge federale sulle idrovie (*Bundeswasserstrassengesetz*) e, infine, alla Legge sul ciclo dei rifiuti (*Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz*).

Nel settore delle **poste e delle telecomunicazioni**, occorre segnalare due leggi: la Legge per la salvaguardia dei **servizi postali** e dei **servizi di telecomunicazione** in casi particolari (*Gesetz zur Sicherstellung von Postdienstleistungen und Telekommunikationsdiensten in besonderen Fällen - Post- und Telekommunikationssicherstellungsgesetz - PTSG*) del 24 marzo 2011, e la Legge di regolamentazione dei

servizi De-Mail e di modifica di altre disposizioni (*Gesetz zur Regelung von De-Mail-Diensten und zur Änderung weiterer Vorschriften*) del 28 aprile 2011.

Il primo provvedimento riforma la Legge di regolamentazione del sistema postale e delle telecomunicazioni (*Gesetz zur Neuregelung des Postwesens und der Telekommunikation*) del 14 settembre 1994 e le relative ordinanze attuative, le cui disposizioni, a seguito degli sviluppi tecnologici (e-mail e tecnologia *Voip* che consente la trasmissione vocale su IP - protocollo Internet), dell'evoluzione del mercato (liberalizzazioni) e del mutamento degli scenari delle minacce alla sicurezza (fine della guerra fredda e i pericoli di attacchi terroristici) sono divenute in larga parte inefficaci.

Scopo principale della legge è di garantire la fornitura minima (*Mindestversorgung*) dei servizi postali di base e dei servizi di telecomunicazione per il mantenimento delle funzioni di Stato e di Governo, per una gestione efficiente dell'amministrazione, per una risposta efficace alle catastrofi e per la difesa nazionale in casi particolari: calamità naturali, attentati terroristici, azioni di sabotaggio, periodi di tempi di crisi e di tensioni, quando le infrastrutture tecnologiche e le capacità, che, di solito, sono presenti, non sono pienamente disponibili (§ 1, comma 2).

La legge si rivolge alle imprese fornitrici di servizi postali e di telecomunicazioni ed elenca non solo le prestazioni delle quali deve essere garantita la disponibilità nei casi sopra citati (spedizioni di posta e pacchi, servizi telefonici, servizi di trasmissione dati, incluso Internet, e servizi di posta elettronica), ma, altresì, i clienti "preferenziali" (*Postbevorrechtigte*) cui fornire tali prestazioni (organi costituzionali, autorità federali e statali, organi di sicurezza, tribunali della Federazione e dei *Länder*, servizi di soccorso).

La Legge di regolamentazione dei **servizi De-Mail** e di modifica di altre disposizioni costituisce la base legale per la fornitura dei servizi De-Mail. Con tale sistema è possibile trasmettere, tramite Internet, documenti tra cittadini, enti e aziende in modo riservato e vincolante. È possibile documentare l'identità dei *partner* della comunicazione (mittente e destinatario) e la consegna della De-Mail. I contenuti dei documenti e dei messaggi, invece, non possono

essere né letti né alterati durante la trasmissione in rete. Il progetto è stato avviato dal Governo federale nel 2008, in cooperazione con compagnie commerciali private, al fine di ridurre i costi della comunicazione dell'amministrazione e delle aziende. Con l'introduzione della De-Mail, l'ordinamento tedesco ha dato attuazione alla Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, in base alla quale le autorità sono tenute ad accettare la comunicazione elettronica legalmente vincolante, e tiene in considerazione gli obblighi contenuti nella Direttiva 98/34/CE che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione. I De-Mail provider devono soddisfare elevati standard di sicurezza, funzionalità, interoperabilità, nonché la tutela della *privacy*.

Nel settore dei **trasporti**, il Parlamento tedesco ha approvato la Legge sulla nuova regolamentazione delle disposizioni sui diritti di pedaggio relativi alle strade federali di grande comunicazione (*Gesetz zur Neuregelung mautrechtlicher Vorschriften für Bundesfernstraßen*) del 12 luglio 2011. Il 1° gennaio 2005 è stato introdotto in Germania il pagamento del pedaggio sulle autostrade federali per i soli veicoli da trasporto merci di almeno 12 tonnellate di peso. Successivamente, tale obbligo, previsto per la medesima categoria di veicoli, è stato esteso anche alle strade federali di grande comunicazione con almeno quattro corsie (due per ciascuna direzione di marcia).

Ai sensi del § 1 della Legge sulla nuova regolamentazione delle disposizioni sui diritti di pedaggio relativi alle strade federali di grande comunicazione, l'utilizzo di autostrade e strade federali o tratti di esse, la cui gestione e manutenzione siano di competenza federale, dotate di due o più corsie per senso di marcia e direttamente collegate ad un'autostrada, è soggetto al versamento di un pedaggio, cioè al pagamento di una somma determinata a carico di un autoveicolo che effettua un tragitto ben definito, calcolata sulla base della distanza percorsa e del tipo di autoveicolo. Tale definizione, cui fa riferimento lo stesso § 1, coincide con quella contenuta nell'art. 2, lettera b, della direttiva comunitaria

1999/62/CE del 17 giugno 1999, relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture. Sono esenti dal pagamento del pedaggio: gli autobus, i veicoli delle forze armate, delle autorità di polizia, della protezione civile, dei vigili del fuoco e di altri servizi di emergenza; i veicoli utilizzati per la manutenzione e la gestione delle strade, compresa la pulizia e il servizio invernale; i veicoli impiegati esclusivamente per l'attività di giostrai e per quella circense; i veicoli utilizzati da organizzazioni caritatevoli e di utilità sociale per il trasporto di aiuti umanitari effettuato per mitigare una situazione di emergenza.

Secondo quanto stabilito dal § 3, l'ammontare del pedaggio è determinato in base alla lunghezza del tratto stradale percorso, al numero di assi del veicolo e alla sua classe di emissione. L'importo per chilometro è definito in un'ordinanza legislativa del Governo federale che tiene conto dei fattori citati e che richiede l'assenso del *Bundestag* ma non quello del *Bundesrat*.

Il legislatore ha infine sancito l'abrogazione della legge sul pedaggio autostradale per i veicoli commerciali (*Autobahnmautgesetz für schwere Nutzfahrzeuge - ABMG*), da ultimo modificata nel 2009, e del decreto sull'importo del pedaggio (*Mauthöbeverordnung*), da ultimo modificato nel dicembre 2010.

Infine, per quanto riguarda le iniziative a tutela della **famiglia**, la Legge per la conciliazione tra assistenza familiare e lavoro (*Gesetz zur Vereinbarkeit von Pflege und Beruf*) del 6 dicembre 2011, introduce nuove misure sociali che migliorano la conciliazione tra vita professionale e vita familiare. In particolare, l'articolo 1 contiene nuove disposizioni in materia di “congedo per l'assistenza dei familiari” (*Familienpflegezeit*): attraverso incentivi statali, ai lavoratori che desiderino (o che debbano, nel caso non possano avvalersi di aiuti esterni) dedicarsi alla cura e all'assistenza domiciliare dei familiari inabili è offerta la possibilità, per un periodo massimo di due anni, di continuare a svolgere la propria attività con un orario lavorativo ridotto (fino ad un massimo di 15 ore settimanali in meno) e con un incremento mensile del proprio stipendio.



L'aumento del salario per il periodo di congedo è concesso dal datore di lavoro ma è finanziato dall'Ufficio federale per la famiglia e gli affari civili e sociali (*Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben* - BAFzA). La colonna portante della nuova legge è il cosiddetto “rifinanziamento senza interessi dell'aumento dello stipendio da parte del datore di lavoro” (*Refinanzierung einer Entgeltaufstockung des Arbeitgebers*): il datore di lavoro ha la possibilità di rifinanziare il pagamento anticipato dell'aumento di stipendio attraverso un prestito federale infruttifero stipulato con l'Ufficio federale per la famiglia e gli affari civili e sociali. Ogni lavoratore che abbia fatto richiesta del congedo per la cura della famiglia ha l'obbligo di stipulare un'assicurazione (*Familienpflegezeitversicherung*), allo scopo di coprire il rischio dell'impossibilità di pareggiare il saldo negativo in caso di morte o inabilità del lavoratore che potrebbe verificarsi durante il periodo di congedo.

## 5. Accordi interstatali fra Länder

Gli accordi interstatali fra *Länder* sono espressione del federalismo cooperativo e rappresentano un efficace strumento di cooperazione formale. Vengono di norma stipulati quando, in una materia di competenza legislativa esclusiva dei *Länder*, la natura di tale materia renda necessaria od opportuna, per motivi tecnici, economici, costituzionali o comunitari, una regolazione omogenea in tutta la Federazione. Gli accordi possono essere bilaterali (tra due *Länder*) o multilaterali (tra più *Länder*).

La Legge fondamentale non contiene indicazioni circa la procedura da adottare per l'approvazione degli accordi interstatali; la determinazione di tale procedura, riservata alle costituzioni dei singoli *Länder*, risulta incompleta da un punto di vista normativo. Nella prassi, l'approvazione degli accordi interstatali segue la procedura adottata per l'approvazione dei trattati internazionali.

Sotto il profilo procedimentale, questi accordi sono negoziati dai governi dei *Länder*, attraverso una conferenza dei Ministri regionali competenti per materia. Contestualmente, i Parlamenti regionali vengono coinvolti con attività informative e consultive. A conclusione dei negoziati, gli accordi vengono firmati dai Presidenti

dei governi regionali e sono quindi ratificati dai Parlamenti di tutti i *Länder* interessati, di regola attraverso una apposita legge statale (*Landesgesetz*). I Parlamenti dei *Länder* non sono legittimati a intervenire sul contenuto dell'accordo, ma possono soltanto approvarlo o respingerlo nel suo complesso.

In caso di accordi che coinvolgono più *Länder*, qualora non sia prevista, dall'accordo stesso, la ratifica da parte di un numero minimo di *Länder*, la mancata ratifica da parte di un *Land* non pregiudica per gli altri la possibilità di concludere efficacemente il processo. Ove invece sia previsto tale *quorum*, finché questo non sia raggiunto, l'accordo non avrà efficacia anche nei *Länder* che abbiano concluso il processo di ratifica.

La stessa procedura viene seguita anche nel caso in cui siano concordate modifiche ad accordi già esistenti.

Tra gli accordi interstatali più rilevanti approvati nel 2011, ricordiamo il Quindicesimo Accordo interstatale per la modifica dei trattati di radiodiffusione (*Fünfzehnter Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge - Fünfzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag*) del 15-21 dicembre 2010 ratificato da tutti i *Länder*, le cui modifiche entreranno in vigore, in gran parte, il 1° gennaio 2013, e il Primo Accordo di modifica del Trattato interstatale sui giochi d'azzardo (*Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag - 1. GlüÄndStV*), sottoscritto il 15 dicembre 2011 da tutti i *Länder* ad eccezione dello Schleswig-Holstein.

## TABELLE

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1972 - 2011<sup>457</sup>

<i>Legislatura</i>	<i>Totale leggi approvate</i>	<i>Iniziativa governativa</i>	<i>Iniziativa Parlamentare</i>		<i>Iniziativa Mista<sup>458</sup></i>
			<i>BRg (*)</i>	<i>BR (**)</i>	
					<i>(BRg/BT; BRg/BR; BT/BR)</i>
VII (1972-1976)	506	421 (83,2%)	17 (3,4%)	58 (11,5%)	10 (2%)
VIII (1976-1980)	339	276 (81,4%)	15 (4,4%)	36 (10,6%)	12 (3,5%)
IX (1980-1983)	136	102 (75%)	8 (5,9%)	15 (11%)	11 (8,1%)
X (1983-1987)	320	237 (74,1%)	32 (10%)	42 (13,1%)	9 (2,8%)
XI (1987-1990)	366	265 (72,4%)	15 (4,1%)	67 (18,3%)	19 (5,2%)
XII (1990-1994)	493	371 (75%)	27(5%)	92 (19%)	3 (1%)
XIII (1994-1998)	551	401 (73%)	35 (6%)	92 (17%)	23 (4%)
XIV (1998-2002)	559	394 (70%)	22 (4%)	109 (20%)	34 (6%)
XV (2002-2005)	385	274 (71,2%)	16 (4,1%)	79 (20,6%)	16 (4,1%)
XVI (2005-2009)	613	487 (79,4%)	19 (3,1)	87 (14,2%)	20 (3,3%)
XVII (2009-..)	298	242 (81,2%)	5 (1,7%)	43 (14,4%)	8 (2,7%)

Fonte: *Statistik der Gesetzgebung* (aggiornata al 1° agosto 2011), a cura degli uffici di documentazione del *Bundestag*.

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

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

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

<sup>457</sup> Le percentuali indicate nella tabella sono calcolate rispetto al totale delle leggi approvate e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale federale (*Bundesgesetzblatt*).

<sup>458</sup> Si tratta della c.d. unificazione di iniziative (*Vereinigungen von Gesetzentwürfen*) fra Governo e una delle due Camere, oppure fra le due Camere, di contenuto analogo e presentate parallelamente da Governo e gruppi della maggioranza, in cui non risulta chiaro quale progetto di legge sia stato alla fine approvato.

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

<i>Legislatura</i>	<b>XIII</b> <b>(1994-1998)</b>	<b>XIV</b> <b>(1998-2002)</b>	<b>XV</b> <b>(2002-2005)</b>	<b>XVI</b> <b>(2005-2009)</b>	<b>XVII</b> <b>(2009-)<sup>459</sup></b>
<b>INIZIATIVA GOVERNATIVA di cui:</b>	401 (73%)	394 (71%)	274 (71,2%)	487 (79,4%)	242 (81,2%)
Leggi di bilancio, assestamento etc.	13	16	23	23	22
Leggi di ratifica	197	183	95	96	72
Leggi relative alla partecipazione UE <sup>460</sup>	14	22	53	70	45
<b>INIZIATIVA PARLAMENTARE di cui:</b>	127 (23%)	131 (23%)	95 (24,7%)	106 (17,3%)	48 (16,1%)
<i>Bundesrat</i>	35	22	16	19	5
<i>Bundestag</i>	92	109	79	87	43
<b>INIZIATIVA MISTA</b>	23 (4%)	34 (6%)	16 (4,1%)	20 (3,3%)	8 (2,7%)
<b>TOTALE</b>	<b>551</b>	<b>559</b>	<b>385</b>	<b>613</b>	<b>298</b>

<sup>459</sup> La XVII Legislatura si è aperta il 27 ottobre 2009; i dati sono aggiornati al 1° agosto 2012.

<sup>460</sup> Tale categoria riguarda la sola legislazione istituzionale federale volta a dare efficacia nell'ordinamento nazionale a particolari atti e documenti relativi agli sviluppi dell'Unione Europea, distintamente dal complessivo recepimento delle direttive comunitarie cui si provvede, secondo l'ambito materiale d'incidenza, con normativa federale o regionale di rango legislativo o sub-legislativo.

**TABELLA 3 - Classificazione delle leggi approvate<sup>461</sup>**

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Istituzionali</b>	25 (29%)	14 (15%)	22 (17%)	4 (8%)	16 (22%)
<b>Settoriali</b>	8 (9%)	6 (7%)	13 (10%)	7 (13%)	4 (6%)
<b>Microsettoriali</b>	32 (37%)	30 (33%)	32 (25%)	16 (31%)	20 (28%)
<b>Manut. Norm.</b>	22 (25%)	41 (45%)	61 (48%)	25 (48%)	32 (44%)
<b>TOTALE</b>	<b>87</b>	<b>91</b>	<b>128</b>	<b>52</b>	<b>72</b>

<sup>461</sup> Dati percentuali sul totale delle leggi approvate, ad esclusione delle leggi di ratifica, delle leggi relative alla manovra finanziaria e delle leggi relative alla partecipazione all'UE (per un totale nel 2011 di 72 leggi su 153 leggi complessivamente approvate).

**TABELLA 4 - Produzione legislativa regionale  
2005 – 2011**

<i>Land</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>Totale</i>
<b>Amburgo</b>	57	43	47	59	23	229
<b>Assia</b>	51	22	45	47	39	204
<b>Baden-Württemberg</b>	29	36	40	34	21	160
<b>Bassa Sassonia</b>	45	26	40	45	36	192
<b>Baviera</b>	45	42	34	24	25	170
<b>Berlino</b>	31	37	30	43	41	182
<b>Brandeburgo</b>	32	34	24	34	28	152
<b>Brema</b>	45	35	48	54	35	217
<b>Meclemburgo- Pomerania</b>	25	20	19	33	30	127
<b>Renania Palatinato</b>	25	33	29	41	22	150
<b>Renania settentrionale-Westfalia</b>	41	39	59	26	44	209
<b>Saarland</b>	32	27	32	27	28	146
<b>Sassonia</b>	23	33	22	32	15	125
<b>Sassonia-Anhalt</b>	31	28	28	45	31	163
<b>Schleswig-Holstein</b>	39	33	36	37	30	175
<b>Turingia</b>	24	23	19	33	27	126
<b>TOTALE</b>	<b>575</b>	<b>511</b>	<b>552</b>	<b>614</b>	<b>475</b>	<b>2727</b>

Fonte: <http://www.parlamentsspiegel.de/ps/suche/gesetzesblaetter.jsp>



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

<i>Legislatura</i>	<i>Leggi approvate</i>	<i>Regolamenti legislativi federali (Rechtsverordnungen des Bundes)</i>
I (1949-1953)	545	-
II (1953-1957)	510	998
III (1957-1961)	424	1093
IV (1961-1965)	425	1368
V (1965-1969)	453	1537
VI (1969-1972)	333	1343
VII (1972-1976)	506	1726
VIII (1976-1980)	339	1615
IX (1980-1983)	136	853
X (1983-1987)	320	1229
XI (1987-1990)	366	1330
XII (1990-1994)	493	1695
XIII (1994-1998)	551	1753
XIV (1998-2002)	559	1515
XV (2002-2005)	385	968
XVI (2005-2009)	613	1516
XVII (2009 - )	298	<i>Dato non ancora disponibile</i>

Fonte

*Deutscher Bundestag – Statistik der Gesetzgebung – Überblick 17. Wahlperiode, aggiornato al 1 agosto 2012.*

## Regno Unito

### 1. Dati quantitativi

Nel 2011 sono stati approvati nel Regno Unito **25** provvedimenti legislativi, tutti afferenti alle leggi di interesse pubblico generale (***Public General Acts***), mentre, come già accaduto l'ultima volta nel 2005, non sono state approvate leggi di interesse locale (***Local Acts***).

Il dato quantitativo segna un sostanziale decremento rispetto al 2010, inferiore persino al 2009 (28 leggi complessive) che ha rappresentato il picco più basso della produzione normativa del quinquennio 2006-2010.; solo il 2005 ha registrato un numero ancora inferiore rispetto a quello del 2011 (24 leggi complessive).

Un'analoga tendenza si manifesta, del resto, anche nell'ambito della normativa secondaria: il numero di ***Statutory Instruments*** approvati durante l'anno (**3136**) replica sostanzialmente quello riferito al 2010 (3117), confermando una certa flessione rispetto agli anni precedenti. Complessivamente, tuttavia, si tratta di un dato che attesta il costante ricorso alla legislazione delegata (*delegated legislation*), categoria che, nell'esperienza del Regno Unito, comprende provvedimenti eterogenei (solo in parte assimilabili al decreto legislativo così come configurato nel sistema italiano delle fonti normative), di contenuto sostanziale e dettagliato (è il caso delle cosiddette *Regulations* oppure, se di deregolamentazione, dei *Deregulation Orders*) ovvero, in altri casi, con incidenza meramente formale (ad esempio, i *Commencement Orders*, di cui il Governo si avvale, previa delega parlamentare, per fissare il termine di entrata in vigore di determinate disposizioni legislative).

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

Per quanto concerne l'iniziativa legislativa, è da rilevare la prevalente origine governativa dei provvedimenti approvati nell'anno di riferimento (21 su 25 *Public General Acts*). Il dato è coerente con la specificità dell'ordinamento britannico, che

notoriamente assegna al Governo un ruolo preponderante nell'organizzazione delle procedure parlamentari concernenti l'attuazione del programma legislativo, delineato nel discorso della Corona all'inizio della sessione parlamentare annuale.

Tra i provvedimenti derivati dall'iniziativa del Governo vanno menzionate, in primo luogo, le leggi connesse alla **manovra di bilancio**, che nel Regno Unito tradizionalmente si articola in una serie di atti normativi corrispondenti ad altrettante fasi nelle quali è articolato il ciclo finanziario statale. Mentre nell'anno precedente - caratterizzato dall'insediamento della nuova coalizione di governo e dall'adozione di misure per fronteggiare l'emergenza finanziaria - erano stati approvati in materia ben sette provvedimenti, nel 2011 la manovra di bilancio è tornata ad articolarsi in tre leggi: il *Finance Act*, con cui il legislatore ha disciplinato il versante delle entrate; il *Supply and Appropriation (Main Estimate) Act*, con cui è autorizzato dal Parlamento il prelievo dal Fondo consolidato in cui confluiscono le entrate fiscali, costituito presso la Banca d'Inghilterra; ed infine l'*Appropriation Act*, con cui sono stati disposti, in forma disaggregata, i singoli stanziamenti assegnati a ciascun Dipartimento governativo.

### 3. FOCUS: Sviluppi della riforma costituzionale

La produzione legislativa del Regno Unito degli ultimi decenni si è caratterizzata per l'approvazione di testi normativi che, sebbene di rango ordinario dal punto di vista formale (e alieni ai canoni di rigidità vigenti nei sistemi continentali delle fonti del diritto), hanno valore materialmente costituzionale in quanto essi tendono a delineare, sotto diversi profili, un nuovo assetto della *British Constitution* tradizionalmente consolidata dalla prassi e dalle consuetudini costituzionali. Ciò è quanto è avvenuto, ad esempio, con riferimento ai diritti dell'individuo (tutelati dallo *Human Rights Act 1998*), all'organizzazione costituzionale dello Stato (innovata dalle leggi di *devolution* del 1998), al parlamento (con la riforma della Camera Alta oggetto dello *House of Lords Act 1999*).

Sebbene nel periodo di riferimento non siano state approvate leggi direttamente correlate ai temi della **riforma costituzionale** a suo tempo avviata con il *Constitutional Reform Act 2005* (di cui si è

dato conto nelle precedenti edizioni di questo Rapporto), è opportuno qui porre in specifico rilievo, per l'indubbia incidenza sul piano costituzionale sostanziale delle sue previsioni e per le ricadute sul **sistema parlamentare**, il *Fixed-term Parliament Act 2011*, con cui il Governo liberal-conservatore ha inteso dare attuazione al suo impegno programmatico di modificare con legge formale la disciplina concernente la durata delle legislature (fondata su una prassi costituzionale il cui antecedente può individuarsi nel *Septennial Act 1715*, modificato dal *Parliament Act 1911*).

Le implicazioni a livello costituzionale della legge ora richiamata si colgono agevolmente ove si consideri che, mentre la **durata delle legislature** del Parlamento di Westminster è stata tradizionalmente determinata con riferimento al termine massimo quinquennale - salva la possibilità dell'anticipato scioglimento dichiarato formalmente dal Sovrano (previo parere del *Privy Council* e con la successiva emanazione dei *writs* per indire le elezioni e stabilire la data di convocazione del nuovo Parlamento) -, le nuove previsioni stabiliscono che le future elezioni per il rinnovo del Parlamento abbiano luogo ogni cinque anni (il primo giovedì del mese di maggio), e fissano al 7 maggio 2015 la data delle prossime elezioni politiche (ponendo al 17° giorno precedente questa data la decorrenza degli effetti dello scioglimento). Nel porre tale regola, inoltre, la legge ne stabilisce l'inderogabilità, se non nei limiti del potere riservato al Primo Ministro di estendere o di abbreviare di non più di due mesi la fine della legislatura mediante l'emanazione di un *order* previamente approvato con risoluzione di entrambe le Camere.

Una volta convertita in termine fisso la durata massima della legislatura (più esattamente, il periodo intercorrente tra un'elezione e quella successiva), l'iniziativa del Primo Ministro al fine di ottenere la *dissolution* subisce, quanto alle condizioni del suo esercizio, limitazioni del tutto inedite per l'esperienza istituzionale del Regno Unito se non addirittura innovative della sua forma di governo, poiché un suo tipico connotato poteva individuarsi nella riconosciuta titolarità in capo al Primo Ministro di propri e specifici poteri, consistenti nella nomina e nella revoca dei ministri nonché in quello di provocare – mediante propria *recommendation* sottoposta

alla Sovrana - lo **scioglimento anticipato delle Camere**, e di scegliere, in questo modo, il momento per tornare di fronte agli elettori con l'obiettivo di ricostituire o rafforzare la propria maggioranza parlamentare. Ad essere incise, inoltre, dalla riforma in esame sono le prerogative regie, poiché lo scioglimento parlamentare (che non si ammette possa intervenire in modo diverso da quello delineato dal testo normativo) è da intendersi quale effetto prodotto dalla legge in presenza di date condizioni, senza margini per residuali valutazioni che, nei vigenti limiti costituzionali, possano essere compiute dalla Sovrana (il cui ruolo formale, che si esplica nella *proclamation* emanata previa raccomandazione del Primo Ministro, è peraltro è ribadito nel testo legislativo, sebbene sia attribuita al *Lord Chancellor* e non più alla fonte regia l'emanazione dei *writs* per indire nuove elezioni).

Ulteriori condizioni sono stabilite dalla legge in esame relativamente alla possibilità di sciogliere il Parlamento prima della sua naturale scadenza e di indire elezioni anticipate. Lo scioglimento resta, infatti, possibile qualora la Camera dei Comuni approvi, con la maggioranza di almeno due terzi dei membri, una mozione favorevole allo svolgimento di elezioni anticipate (*dissolution motion*), oppure una mozione di sfiducia nei confronti del governo in carica (*motion of no confidence*, adottata a maggioranza semplice), alla quale non faccia seguito la fiducia ottenuta, senza nuove elezioni, da un nuovo governo entro i prescritti 14 giorni dalla sua presentazione. In ciascuna delle ipotesi contemplate, la determinazione dell'Assemblea è attestata dall'atto di certificazione del suo Presidente (*Speaker's certificate*), valevole a collocare le relative decisioni nell'alveo degli *interna corporis* e a sottrarle così ad ogni possibile sindacato giurisdizionale.

Il termine quinquennale per la durata massima delle assemblee è tenuto fermo anche nell'ipotesi, contemplata nel testo normativo, di uno scioglimento anticipato intervenuto nello stesso anno in cui si sono già svolte le elezioni: è previsto, in questo caso, che il Parlamento costituitosi a seguito delle nuove elezioni duri in carica quattro anni.

La portata innovativa della legge per l'assetto costituzionale del Regno Unito è venuta in puntuale rilievo nel corso dell'esame

parlamentare, in particolare dinanzi al *Political and Constitutional Reform Committee* della Camera dei Comuni; suscitano interesse, a questo riguardo, alcune delle argomentazioni svolte in quella sede. Tra le principali critiche di merito espresse sul provvedimento, la prima, in particolare, ha riguardato la durata delle legislature in esso prevista, ritenendosi, sulla base dell'esperienza politica e in nome degli stessi obiettivi di fondo perseguiti dalla riforma (garantire una accresciuta responsabilità politica degli eletti verso gli elettori ed una maggiore stabilità politica), che un ciclo quadriennale, analogo a quello del Parlamento Scozzese e dell'Assemblea del Galles, fosse più idoneo a garantire agli elettori l'esercizio del loro fondamentale diritto. La programmazione legislativa concernente l'elezione del Parlamento di Westminster non avrebbe inoltre dovuto trascurare la necessità di un coordinamento con le consultazioni elettorali per il periodico rinnovo delle assemblee legislative regionali (istituite nel quadro del processo di *devolution*) e con quelle concernenti la componente elettiva della Camera dei Lord contemplata nei progetti di riforma della Camera Alta; a questo riguardo, la legge ha invece adottato la diversa soluzione di non far coincidere le elezioni politiche generali con quelle per il rinnovo delle assemblee regionali. Una critica ulteriore è stata rivolta alla previsione normativa di una maggioranza qualificata (*supermajority*) per lo scioglimento anticipato: il disincentivo rivolto alle forze parlamentari affinché esse non abusino della loro capacità di provocare l'anticipata *dissolution* avrebbe infatti potuto ottenersi, come raccomandato dalla stessa Commissione parlamentare, in diverso modo. Innanzitutto, avrebbe potuto stabilirsi che la durata della legislatura successiva a quella prematuramente interrotta (e alle conseguenti elezioni politiche) fosse equivalente al periodo residuo della legislatura precedente, con l'effetto di mantenere la regolarità quinquennale del ciclo politico (cosicché, ad esempio, ad una legislatura interrottasi dopo tre anni ne sarebbe seguita una della durata di un solo biennio). In secondo luogo, la connotazione "*partisan*" delle decisioni parlamentari tendenti all'interruzione anticipata della legislatura avrebbe potuto essere superata attraverso la previsione dell'accordo raggiunto a tal fine dai gruppi parlamentari (*cross-party agreement*); in questo caso, la mozione presentata dal Primo Ministro con il sostegno politico del



*Leader of Opposition* (e, possibilmente, del terzo maggior partito rappresentato in Parlamento), approvata a maggioranza semplice, sarebbe stata sufficiente allo scopo. In replica, il Governo ha confermato la scelta della durata quinquennale della legislatura, ritenendola più idonea a favorire condizioni di stabilità politica e a consentire la piena attuazione dei programmi di governo, e ha affermato che l'interesse pubblico relativo alla correttezza dell'operato dei membri del Parlamento possa essere soddisfatto non da un più frequente rinnovo dell'Assemblea, bensì da specifiche disposizioni dirette a consentire la loro decadenza (*recall*) in caso di malversazioni.

Indipendentemente dalle particolari soluzioni adottate (e salva ogni considerazione circa l'incidenza che la legge nella sua applicazione potrà avere sul tradizionale primato del Primo Ministro e su un effettivo riequilibrio di poteri tra Governo e Parlamento), resta evidente l'impatto complessivo della riforma, non a caso da taluni commentatori paragonata ad una "rivoluzione silenziosa", poiché essa muta in prerogativa parlamentare il potere di *dissolution* precedentemente di prerogativa regia ma rimesso, sul piano sostanziale, all'iniziativa del Primo Ministro, che discrezionalmente vi ricorreva come ad uno dei principali mezzi di tattica politica e di disciplina parlamentare.

Un diverso profilo evolutivo del quadro costituzionale del Regno Unito si correla alla **riforma elettorale** perseguita dal Governo – ma non compiutamente realizzata – con il *Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011*, approvato in attuazione di un punto del suo programma la cui particolare rilevanza attiene anche agli equilibri tra i due partiti componenti la Coalizione governativa. È noto, infatti, come ad esito delle elezioni politiche del 6 maggio 2010, non avendo alcuno dei partiti rappresentati alla Camera dei Comuni ottenuto la maggioranza dei seggi, e determinandosi perciò una condizione di Camera "sospesa" (*hung parliament*), si siano poste le premesse politiche per un accordo di coalizione tra il Partito Conservatore e il Partito Liberal-democratico, la cui successiva intesa politica si è fondata su un programma che, tra i propositi di innovazione dell'assetto costituzionale del Regno Unito, metteva in

primo piano la revisione della legislazione elettorale per l'elezione del Parlamento.

Le principali finalità della riforma elettorale erano individuate, per un verso, nell'introduzione della possibilità di esprimere **voti di preferenza**, per altro verso nella riformulazione delle **circoscrizioni elettorali** in corrispondenza di una **diminuzione del numero dei membri della Camera dei Comuni** (da 650 a 600). Le due misure avrebbero avuto il pregio, secondo la Coalizione, di attribuire maggiore incisività alle scelte degli elettori e, di conseguenza, di contribuire ad una maggiore democraticità delle istituzioni rappresentative nonché, in particolare, ad una ricostituzione della fiducia pubblica verso il Parlamento, offuscata da alcuni recenti abusi relativi ai rimborsi per le spese dei membri della Camera dei Comuni. In particolare, il voto di preferenza od "alternativo", come delineato nel programma della Coalizione, avrebbe fatto salvo il principio maggioritario assicurando che per ciascun collegio elettorale vi fosse un singolo eletto; per conseguire l'elezione il candidato avrebbe però dovuto ottenere più del 50% dei voti espressi al primo conteggio, mentre l'elettore sarebbe stato posto in condizione di assegnare il voto ad uno o più candidati indicati sulla scheda, eventualmente indicando un ordine di preferenza (da cui sarebbe dipesa la distribuzione dei voti nei conteggi successivi qualora nessun candidato avesse ottenuto più del 50% dei voti).

Appare evidente, specie con riguardo alla previsione dell'"*alternative vote*", la portata innovatrice di tali previsioni se si considera il radicamento del sistema uninominale ("*first past the post*") nella tradizione costituzionale del Regno Unito; dell'incidenza che la riforma avrebbe avuto, peraltro, si è mostrata consapevole la stessa Coalizione nel momento in cui ha previsto che l'introduzione delle preferenze elettorali fosse condizionata all'esito di un **referendum popolare**. In virtù di un emendamento approvato alla Camera dei Lord (con la maggioranza di un solo voto), un *quorum*, inoltre, avrebbe condizionato le sorti del referendum, che avrebbe avuto valore vincolante solo se vi avesse partecipato almeno il 40% degli elettori.

La legge ha quindi stabilito l'indizione di una consultazione referendaria (formulandone espressamente il quesito: “*At present, the UK uses the “first past the post system” to elect MPs to the House of Commons. Should the “alternative vote” system be used instead?*”), la quale, svoltasi il 5 maggio 2011, ha portato all'espressione di una larga maggioranza (67,90%) favorevole alla **conservazione del sistema vigente**.

Merita segnalare, incidentalmente, che la consultazione referendaria di cui si tratta è stata la seconda a svolgersi nella storia istituzionale del Regno Unito (la prima ebbe luogo nel 1975 in vista dell'entrata del Paese nella CEE), e la prima a contenuto non meramente consultivo – secondo il connotato tipico di queste consultazioni nell'esperienza britannica – bensì “confermativo”, poiché il legislatore ha vincolato al suo esito l'efficacia delle disposizioni adottate.

Oltre alle previsioni concernenti lo svolgimento del referendum, la legge ha modificato il quadro dei collegi elettorali per introdurvi “*fewer and more equal sized constituencies*”. A tal fine è stato conferito agli organismi competenti, le *Boundary Commissions* il compito di procedere, in applicazione di criteri stabiliti nella legge e secondo un determinato calendario di lavoro, alla revisione delle circoscrizioni. I criteri ai quali le *Commissions* dovranno attenersi sono costituiti dalle *Rules* contenute nel secondo allegato del testo legislativo, le quali fissano a 600, come già anticipato, il numero dei seggi della Camera dei Comuni, determinano la massima estensione geografica delle *constituencies* e stabiliscono il rapporto proporzionale tra il loro numero e quello degli elettori.

Ai fini della ricognizione delle fonti di rilevanza costituzionale è infine opportuno segnalare, sebbene non si tratti di un testo legislativo, la pubblicazione nel 2011 del ***Cabinet Manual***<sup>462</sup>, documento di cui non sfuggono le implicazioni sistematiche dal momento che con esso il Governo ha inteso formalizzare le convenzioni e le prassi costituzionali concernenti il *Cabinet* e le sue fondamentali funzioni di determinazione delle linee fondamentali della politica nazionale e di controllo del potere esecutivo.

---

<sup>462</sup> <http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/cabinet-manual>.

Il “Manuale”, pubblicato in una prima versione nel dicembre 2010 (a seguito di un’iniziativa promossa già dal precedente Governo sul modello dell’analoga “codificazione” della Nuova Zelanda) e proposto alla consultazione pubblica, è stato oggetto di uno scrutinio parlamentare di notevole interesse per i profili di ordine costituzionale esaminati (in particolare, da parte del *Political and Constitutional Reform Committee* e del *Public Administration Select Committee* della Camera dei Comuni e in seno al *Constitution Committee* della Camera dei Lord, che sul tema hanno pubblicato ampie relazioni giovandosi anche dell’apporto fornito da esperti in una serie di audizioni<sup>463</sup>); esso è stato quindi adottato dal Governo Cameron-Clegg nell’ottobre del 2011.

Nella parte introduttiva del “Manuale” (presentato dal *Premier*) viene resa esplicita l’estraneità alla sua redazione di ogni finalità rivolta a modificare il valore giuridico delle regole vigenti, a renderle giustiziabili oppure ad irrigidirle come fossero “scolpite nella pietra”, ed è ribadita di esso la mera funzione di “guida al modo in cui opera l’Esecutivo”, destinata ai membri del *Cabinet*, alla pubblica amministrazione e - nel segno della trasparenza - alla generalità dei cittadini. Nondimeno, il documento contiene - come pure si riconosce nella premessa - soluzioni interpretative fornite dall’Esecutivo riferite a materie tradizionalmente connotate da incertezza e talora controverse, e vi trovano formale espressione regole, convenzioni e prassi prima aventi carattere tacito od implicito. Per tale ragione, come è stato evidenziato nel corso di alcune audizioni svoltesi dinanzi alle commissioni parlamentari, il “Manuale”, per il mero fatto della sua pubblicazione e per la “codificazione” che esso sostanzialmente rappresenta (indubbiamente innovativa rispetto all’opinione tradizionale circa la vigenza nel Regno Unito di una costituzione “*partly written and wholly*

---

<sup>463</sup> House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, *Constitutional Implications off the Cabinet Manual*, Volume I (2011): <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpolcon/734/734.pdf>; House of Commons Public Administration Committee, *Cabinet Manual* (2011): <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpublicadm/900/900.pdf>; House of Lords Constitution Committee, *Cabinet Manual* (2011): <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201011/ldselect/ldconst/107/10702.htm>.

*uncodified*”), potrebbe essere fonte di parametri valutabili in giudizio in relazione all’operato dei poteri pubblici e alla tutela di interessi od aspettative di altri soggetti.

La pubblicazione del documento, d’altra parte, ha dato ulteriore spunto al dibattito che tuttora va svolgendosi in settori dell’opinione politica ed accademica circa l’opportunità della formale introduzione nel Regno Unito una *written constitution*.

#### 4. Principali settori di intervento legislativo

La maggior parte della legislazione approvata nel 2011 è costituita da provvedimenti il cui contenuto – secondo i criteri distintivi qui applicati - ha rilievo istituzionale oppure portata settoriale; essi rappresentano pressoché la totalità delle leggi approvate nell’anno (con marcata prevalenza, all’interno di questo ambito di intervento legislativo, della componente di tipo istituzionale). Il dato è da ritenere, anche in questo caso, in sostanziale linea di continuità con la produzione legislativa media degli ultimi anni; peraltro, le distinzioni tipologiche utilizzate ai fini della nostra ricognizione hanno ovviamente carattere relativo, poiché alcune delle leggi censite per il 2011 all’interno della categoria settoriale possono presentare, in ragione del loro contenuto, rilevanza anche per l’altro raggruppamento.

##### 4.1. Interventi nell’area istituzionale

Accanto agli sviluppi concernenti la riforma costituzionale, illustrati nel paragrafo precedente sul versante istituzionale il legislatore ha adottato altri provvedimenti, la cui incidenza si dispiega sul piano dell’**organizzazione costituzionale dello Stato** e su quello dei **diritti e dello *status* della persona**.

Con riferimento al primo tema, si segnala il *Localism Act 2011*, con la cui approvazione la Coalizione conservatrice-liberaldemocratica ha inteso attuare un punto qualificante del proprio programma, concernente la **riforma delle autonomie locali**; un indice della valenza politico-ideologica attribuita al provvedimento, peraltro, può forse cogliersi anche nella mancata

pubblicazione preliminare del “Libro bianco” che di norma inaugura l’elaborazione dei testi normativi d’iniziativa del Governo e costituisce, grazie anche alla successiva *public consultation*, un collaudato strumento per affinare di essi le motivazioni, le finalità e le modalità attuative.

Il testo legislativo, alquanto esteso ed articolato, già nel titolo (in cui la parola *localism* figura al posto del sintagma *local government* finora generalmente tipico della legislazione adottata in materia) denota il carattere prioritario attribuito alla decisione locale rispetto ad altri livelli di governo, coerentemente con gli orientamenti politico-programmatici formulati nel “manifesto” noto come *Big Society*<sup>464</sup> e in linea con l’accezione in esso resa del principio di sussidiarietà. La legge persegue, infatti, obiettivi di accentuato decentramento amministrativo, di democrazia locale, di flessibilità amministrativa e di partecipazione delle comunità locali alle decisioni degli enti territoriali, e a tal fine modifica il *Local Government Act 2000* ed innova incisivamente l’ordinamento delle *local authorities*, i cui poteri, espressamente equiparati alla capacità giuridica delle persone fisiche, si stabilisce siano soggetti ai soli limiti posti all’autonomia privata dell’individuo.

È in tal modo conferita agli enti locali una competenza generale (*general power competence*) in virtù della quale è ad essi consentita ogni attività che non sia espressamente proibita dalla legislazione: nel porre in essere la propria azione istituzionale, di conseguenza, gli enti locali avranno i soli vincoli intrinseci all’esercizio dei loro poteri.

Peraltro, poste le clausole di principio e le disposizioni a carattere più generale (le quali, secondo alcuni commentatori, affrancherebbero non del tutto le decisioni locali dall’egemonia centralistica, e scontrerebbero una carente organicità a causa della sovrapposizione frequentemente operata nel testo normativo tra la nozione di *local* come livello decisionale e quella di *community* come centro di imputazione di diritti), la legge demanda alla normativa secondaria l’ulteriore semplificazione eventualmente necessaria a

---

<sup>464</sup> Al programma denominato *Big Society* e alle sue modalità attuative è dedicata una sezione del sito del *Cabinet Office*: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/big-society-overview>.



rimuovere le residue limitazioni o restrizioni che rappresentino un impedimento per l'esercizio delle competenze locali così riformulate; le quali, seppure ampliate quanto alla loro portata, restano in ogni caso soggette alle norme sostanziali e procedurali di generale applicazione, cosicché non potrebbero, ad esempio, tradursi nell'imposizione di prelievi tributari o di tariffe, oppure nella diretta gestione di attività economiche senza previa abilitazione normativa.

L'attribuzione di più ampi poteri agli **enti locali** e, in particolare, ai corrispondenti **organi elettivi**, comporta da parte di questi l'assunzione di responsabilità verso le comunità locali e il rispetto di obblighi di trasparenza. A questo riguardo, viene superata la precedente disciplina che vincolava i membri degli organi di governo locale (*councillors*) al rispetto di un codice di condotta nazionale e li poneva sotto la vigilanza di comitati coordinati da un apposito organismo, lo *Standard Board for England*; al posto di questo sistema, rivelatosi inefficace nell'opinione del legislatore, è ora prevista, per un verso, l'adozione obbligatoria di codici autodisciplinari da parte di ciascuna *local authority*, e per altro verso sono introdotte sanzioni penali per le malversazioni poste in essere dai *councillors* nella loro veste di pubblici ufficiali.

Oltre a dettare disposizioni dirette a delineare in nuovi termini la *governance* degli enti locali, la legge assegna alle **comunità territoriali** un ruolo di primo piano con riguardo alla gestione dei servizi pubblici locali, agevolando la partecipazione dei gruppi e delle formazioni sociali che ne sono espressione – organizzazioni di volontariato, imprese sociali – alle gare concernenti l'affidamento in gestione di servizi precedentemente qualificati d'interesse per le comunità medesime (*community value assets*).

L'incidenza attribuita dal legislatore alle comunità locali nei processi decisionali che le riguardano è apprezzabile anche con riferimento alla determinazione delle aliquote dei **tributi locali**. Le disposizioni che precedentemente attribuivano al Governo centrale il potere di bloccare, in quanto ritenuti eccessivi, eventuali aumenti delle tasse locali sulle proprietà immobiliari (*council tax*), sono infatti abrogate, e le decisioni in merito sono rimesse alle *local authorities*. Qualora esse intendano determinare aliquote superiori ai limiti

massimi approvati dalla Camera dei Comuni su proposta del Governo, potranno provvedervi dopo aver indetto un referendum locale in cui sia risultato maggioritario il voto favorevole a tali aumenti. Finalità politica della previsione, evidentemente, è la responsabilizzazione degli enti locali, tenuti a fornire giustificazione degli aumenti richiesti direttamente ai contribuenti-elettori e non, come in precedenza, agli organi di indirizzo politico.

Ulteriore ambito inciso dalla legge è quello della **pianificazione urbanistica**, per il quale si dispone il rafforzamento delle forme di partecipazione democratica delle comunità locali. A tal fine la legge ha posto le basi per il superamento della pianificazione su base regionale introdotta nel 2004 (*regional strategies*), ritenuta limitante per l'autonomia delle comunità locali, di cui si intende, anche in questo ambito, affermare la centralità nei processi decisionali; per converso, è incentivata la cooperazione tra enti locali nelle materie di comune interesse territoriale, quali l'ambiente e i trasporti.

Le comunità, d'altra parte, possono redigere programmi di zona (*neighbourhood plans*), i quali, una volta verificata la loro conformità alla legislazione urbanistica, possono essere sottoposti a consultazioni referendarie e, se approvati, fatti propri ed eseguiti dagli enti locali.

La medesima prospettiva incentrata sul livello di governo locale e sull'autodeterminazione delle rispettive comunità è a fondamento delle disposizioni che, con riferimento agli oneri di urbanizzazione e agli altri tributi corrisposti in occasione di nuove edificazioni o dell'insediamento di attività produttive (*community infrastructure levy*), riservano una quota parte alle singole comunità interessate da tali interventi. Per altro verso, le decisioni concernenti la realizzazione delle **infrastrutture di interesse nazionale** sono riportate nella diretta potestà del Governo, nel presupposto che il principio della responsabilità politica e la sua effettiva operatività non potessero essere garantiti dal precedente sistema imperniato sulla *Infrastructure Planning Commission*, organismo tecnico di natura non elettiva.

Tra le altre disposizioni della legge possono segnalarsi, inoltre, quelle che abilitano gli enti locali a determinare, in esercizio delle loro competenze e nei rispettivi ambiti territoriali, riduzioni di oneri finanziari al fine di attrarre insediamenti produttivi ed incentivare la

creazione di posti di lavoro, nonché quelle dirette ad introdurre criteri di flessibilità nel settore dell'edilizia sociale (*social housing*) attraverso la previsione di più brevi limiti di durata dei contratti di locazione sottoscritti in tale ambito e la verifica dell'effettiva sussistenza dei requisiti dei soggetti che si avvalgono delle relative agevolazioni.

Ancora in relazione all'ambito della legislazione istituzionale viene in rilievo l'*European Union Act 2011*, con cui la nuova maggioranza governativa ha posto le basi attuative del suo programma relativamente alle politiche in materia di **integrazione europea**. A tale riguardo, il "manifesto" della Coalizione riferiva alle questioni europee alcuni impegni il cui comune denominatore, in una prospettiva evidentemente critica verso taluni aspetti del processo di integrazione, era costituito dall'affermazione del necessario scrutinio parlamentare di ogni decisione il cui scopo od effetto fosse quello di trasferire all'Unione Europea ambiti della sovranità nazionale, e inoltre prospettava il coinvolgimento del corpo elettorale per munire di validazione referendaria ("*referendum lock*") ogni futura approvazione di trattati europei la cui applicazione avesse comportato la devoluzione alle istituzioni europee di poteri e di competenze dello Stato.

Un primo passo verso una articolazione del processo decisionale sulle materie europee tendente a porre in risalto la sovranità nazionale era stato precedentemente compiuto con l'approvazione dell'*European Union Act 2008* adottato per conferire l'autorizzazione legislativa della ratifica del Trattato di Lisbona; il legislatore ha infatti stabilito in quella occasione che il Parlamento si pronunci con proprie votazioni sulla ratifica di ogni futura modifica dei Trattati. Muovendo da tale premessa, la legge del 2011 ha introdotto modalità "aggravate" per il procedimento decisionale relativo alle materie europee, prevedendo che le decisioni da adottare siano anche oggetto di votazioni referendarie; esse potranno riguardare, ovviamente, proposte di modifica dei Trattati a cui il Governo del Regno Unito abbia aderito, poiché in applicazione delle regole sulla revisione dei Trattati la mancanza di unanimità tra gli Stati membri costituirebbe una causa impeditiva per la loro formulazione già in fase di negoziazione.

Approvata dopo un approfondito esame svoltosi dinanzi alle commissioni competenti della Camera dei Comuni (*European Scrutiny Committee*) e della Camera Alta (*Select Committee on the Constitution*), la legge dispone, in particolare, lo svolgimento di una **consultazione referendaria** ogni volta che il Regno Unito debba dare attuazione ad una modifica dei Trattati europei (Trattato sull'Unione Europea e Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea), così come ad ogni decisione che comporti il trasferimento di poteri e competenze nazionali all'Unione medesima.

Di queste consultazioni la legge disciplina lo svolgimento sotto diversi profili (a cui si correlano i compiti attribuiti alla *Electoral Commission*): i requisiti dell'elettorato attivo, i criteri di formulazione dei quesiti referendari e l'informazione resa al corpo elettorale sul contenuto dei quesiti medesimi.

Le decisioni idonee a determinare un trasferimento di poteri all'Unione Europea, e dunque da sottoporre in ogni caso a *referendum*, sono individuate dalla legge con riferimento a tre principali categorie, per le quali non si richiede, a differenza di altri tipi di atti, la previa qualificazione del Governo che con proprio *statement* ne dichiari la rilevanza ai fini dell'applicazione della legge e dell'esperimento delle consultazioni referendarie.

La prima categoria comprende le revisioni dei Trattati che, effettuate attraverso il ricorso alla procedura semplificata di cui all'art. 48.7 del Trattato di Lisbona, intendano introdurre il requisito della maggioranza qualificata in luogo dell'unanimità, del consenso o dell'accordo comune in determinate materie. La seconda categoria riguarda le decisioni in ambiti di particolare rilevanza politica per il Regno Unito, quali l'adesione all'Euro o all'area Schengen. La terza categoria comprende le decisioni la cui adozione può comportare, in determinate materie, la rinuncia al diritto di veto da parte del Regno Unito, o il trasferimento di competenze nazionali all'Unione in materia di difesa comune o di giustizia penale.

Ponendo mente, tuttavia, alle peculiarità dell'ordinamento costituzionale britannico ci si può domandare se, e in quali limiti, la prescrizione referendaria dettata dalla legge in rassegna possa ritenersi giuridicamente vincolante per i futuri governi del Regno Unito e per le legislature a venire. Resta infatti impregiudicata la

questione, puntualmente sollevata da alcuni interpreti in sede di commento delle disposizioni legislative, della compatibilità con il principio costituzionale della *parliamentary sovereignty* (in base al quale nessun parlamento in carica può approvare leggi che i parlamenti futuri non possano modificare) di previsioni legislative dirette a ad introdurre, a carattere definitivo e permanente, una procedimentalizzazione delle decisioni concernenti l'appartenenza all'Unione Europea. E se talune questioni interpretative poste dal testo legislativo appaiono riferite a nodi problematici la cui peculiare rilevanza attiene all'esperienza costituzionale britannica (con riguardo alla primarietà delle fonti interne ora affermata dal legislatore al fine di condizionare l'attuazione delle norme europee a puntuali atti di recepimento interno, e alla compatibilità di tale statuizione legislativa con il principio, validato anche dalla giurisprudenza dei Lords, che riconosce la supremazia del diritto euro-comunitario su quello domestico), può suscitare interesse, per l'osservatore continentale, la diversa critica concernente il generalizzato ricorso al referendum previsto dalla legge, che rischierebbe di svuotare di significato tale istituto di democrazia diretta per effetto della sua necessaria ed indifferenziata attivazione per le decisioni relative ad ogni eventuale modifica dei Trattati, sia essa di rilievo sostanziale oppure residuale, e che inoltre, instaurando un più lento e complesso meccanismo decisionale, finirebbe per indebolire e marginalizzare il ruolo europeo del Regno Unito.

Ulteriore finalità del provvedimento in esame è quella di rafforzare il ruolo del Parlamento nel circuito decisionale europeo, prevedendo l'attuazione legislativa degli atti adottati dal Consiglio Europeo in applicazione dei Trattati (tipologicamente enumerati dal testo normativo e nei relativi allegati), e la previa approvazione parlamentare, mediante mozione approvata in identico testo da ciascuna Camera, delle decisioni sottoposte al voto del Regno Unito in seno al Consiglio Europeo. La legge delinea, infine, il procedimento di ratifica del Protocollo sulle misure transitorie riguardanti la composizione del Parlamento Europeo adottato dalla Conferenza intergovernativa del 23 giugno 2010, richiedendo la previa approvazione di tale Accordo da parte delle Camere.

La categoria della legislazione istituzionale annovera altresì la **riforma della pubblica amministrazione** intrapresa dal Governo con il *Public Bodies Act 2011*, le cui disposizioni intendono sfoltire la platea delle cosiddette **authorities** (agenzie, autorità di garanzia, commissioni di vigilanza) i quali, con diverso grado di autonomia, varietà di funzioni (anche para-giurisdizionali) e in molteplici settori di intervento costituiscono un elemento tipico della regolazione pubblica e dell'azione amministrativa nel Regno Unito. Di questi organismi pubblici, accomunati nella formula generale di *quangos* (acronimo di *quasi autonomous non-governmental organisations*) la legge persegue il riordino attraverso la loro riduzione numerica, nel segno dell'efficienza e della trasparenza amministrativa nonché del contenimento della spesa pubblica; a tale scopo i Ministri competenti sono abilitati a modificare, con provvedimenti regolamentari, le norme istitutive (leggi o *royal charters*) degli enti di cui si intende disporre la soppressione o la fusione con altri, con conseguente diversa attribuzione delle relative funzioni.

L'emanazione dei *ministerial orders* a ciò destinati soggiace tuttavia a determinate modalità procedimentali, introdotte a seguito di modifiche apportate al testo legislativo durante l'*iter* parlamentare. In particolare, è previsto lo scrutinio parlamentare dei testi regolamentari (di rango secondario) destinati a modificare o ad abrogare le norme istitutive dei *quangos* (generalmente di rango legislativo), per la cui emanazione si richiede il previo parere parlamentare favorevole (*affirmative procedure*); la formulazione delle decisioni governative in questo ambito è inoltre sottoposta a contrappesi procedurali finalizzati alla verifica, anche attraverso l'esperimento di consultazioni pubbliche, dell'effettiva sussistenza delle esigenze di ristrutturazione amministrativa, e diretti a salvaguardare l'indipendenza di questi organismi rispetto ad interferenze ministeriali soprattutto in relazione alla natura degli interessi e dei diritti (talora di livello fondamentale) da questi tutelati.

Proseguendo nella rassegna dei provvedimenti di rilievo istituzionale (di cui sono anche in questo caso evidenti le più specifiche implicazioni di ordine costituzionale) deve menzionarsi la legge – *Sovereign Grant Act 2011* – che disciplina la **dotazione**



**finanziaria della Corona.** Essa era finora risultante da tre tipi di *grant-in-aid* (contributi concessi direttamente dal governo centrale), relativi, rispettivamente, alle spese per viaggi ufficiali, alla manutenzione delle residenze reali (tra cui Buckingham Palace e il castello di Windsor) e alle attività di comunicazione e informazione, ma soprattutto dalla cosiddetta “*civil list*”, un contributo annuo stanziato direttamente dal Tesoro, previa approvazione del Parlamento, destinato a coprire le spese di rappresentanza della Casa Reale sostenute dalla Sovrana nel suo ruolo di Capo di Stato e Capo del Commonwealth.

La nuova legge modifica il sistema di finanziamento pubblico della Casa Reale, vigente da oltre due secoli e mezzo, attraverso la sostituzione della *civil list* con il *sovereign grant*, sovvenzione concessa annualmente dal Tesoro e determinata nell'importo sulla base delle stime di bilancio, che di norma sarà pari al 15% dei profitti generati dal *Crown Estate* (il patrimonio immobiliare della monarchia ceduto in gestione allo Stato) nei due anni precedenti.

È egualmente radicata nella tradizione costituzionale britannica l'approvazione, nell'anno di riferimento, dell'*Armed Forces Act 2011* in materia di **forze armate**. Dal *Bill of Rights* del 1688, com'è noto, discende l'obbligo dell'approvazione parlamentare per il mantenimento dell'esercito in armi in tempo di pace; di conseguenza, è stato tradizionalmente necessario, per adempiervi, il regolare rinnovo di questa autorizzazione legislativa (la più recente contenuta nell'*Armed Forces Act* del 2006), talora prorogata con *order in council* approvato da ciascun ramo del Parlamento. La legge, che a tali effetti proroga di un ulteriore quinquennio - fino al 2016 - la vigenza del testo del 2006, nel merito detta disposizioni concernenti, tra l'altro, l'obbligo referente annuale del Ministro della Difesa verso il Parlamento sulla consistenza delle forze armate e sulle condizioni del suo personale, sull'indipendenza dei servizi di polizia militare e sui relativi poteri ispettivi.

La ricognizione delle leggi di tipo istituzionale comprende provvedimenti le cui disposizioni si segnalano per il loro correlarsi con il tema dei **diritti della persona**.

Sotto questo profilo vengono in considerazione, per la loro incidenza sul piano dei **diritti fondamentali**, le disposizioni contenute nel *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*.

Con l'approvazione della legge in esame, la Coalizione di governo ha dato corso all'impegno programmatico di modificare la **legislazione anti-terrorismo** per quanto attiene, in particolare, all'applicazione di misure restrittive della **libertà personale** nei confronti di individui ritenuti pericolosi per la sicurezza nazionale in ragione del loro sospettato coinvolgimento in attività terroristiche. Nell'arco dell'ultimo decennio, come si è potuto evidenziare nelle precedenti edizioni del presente rapporto, il tema è stato al centro di un articolato dibattito politico-istituzionale in cui si è tentata l'individuazione del punto di bilanciamento tra le ragioni della sicurezza dello Stato, acute dalla minaccia del terrorismo internazionale, e i diritti fondamentali della persona. Disciplinate nel 2001 dall'*Anti-terrorism Crime and Security Act 2001*, misure detentive vennero inizialmente introdotte in deroga alla CEDU (art. 5) e rimesse all'applicazione da parte dello *Home Office*. La censura pronunciata dalla *House of Lords* (nel suo ruolo giurisdizionale), che le giudicò contrarie al divieto di discriminazione enunciato dalla stessa Convenzione nonché dallo *Human Rights Act 1998*, indusse il legislatore a prevedere, nel 2005, l'emanazione di provvedimenti da parte dell'autorità giurisdizionale su istanza dell'autorità di polizia, mediante i quali le misure disposte per motivate ragioni di pubblica sicurezza avrebbero potuto comportare (se consistenti nella privazione della libertà) o non comportare (se limitate ad obblighi di residenza) la controversa deroga all'art. 5 CEDU (*derogating* oppure *non derogating control orders*).

Nel 2008, inoltre, è stata introdotta e disciplinata la rilevazione e la conservazione (*retention*) delle **impronte digitali e di campioni biologici** delle persone sottoposte a *control order*; la previsione (dettata dal *Counter-Terrorism Act 2008*) è però caduta dinanzi alla pronuncia resa dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo nel caso *S and Marper v United Kingdom* [2008]<sup>465</sup>.

In tale quadro di riferimento è intervenuta la **legge ora segnalata**, che abroga i *control orders* introdotti nel 2005 e, nel

---

<sup>465</sup> <http://www.bailii.org/eu/cases/ECHR/2008/1581.html>.

perseguimento delle medesime finalità di sicurezza e di ordine pubblico, abilita l'autorità di pubblica sicurezza ad emanare, in presenza di date condizioni e per un periodo limitato, provvedimenti restrittivi (*TPIM notice*) a fronte del ragionevole sospetto del coinvolgimento del destinatario in attività terroristiche. È degno di nota, a tale riguardo, che il legislatore abbia ritenuto di rafforzare le garanzie individuali qualificando il convincimento che giustifica l'adozione del provvedimento restrittivo in termini di *reasonable belief* (relativamente al coinvolgimento, attuale o pregresso, in attività terroristiche) e non più, come in precedenza, di *reasonable suspicion*. L'emanazione di tali misure (di durata annuale rinnovabile per un altro anno) resta, in ogni caso, soggetta alla previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria, ed è impugnabile con modalità procedurali individuate nello stesso testo legislativo. Nel confermare, inoltre, l'abilitazione delle forze di polizia al prelievo di impronte digitali e di campioni biologici – già prevista dalle leggi del 2008 e del 2010 -, le nuove disposizioni riducono il tempo di conservazione (*retention*) dei relativi reperti.

Incide egualmente sul piano dei diritti fondamentali la **disciplina del fermo di polizia** introdotta dal *Police (Detention and Bail) Act 2011*. La legge, costituita di tre soli articoli, modifica il *Police and Criminal Evidence Act 1984*, testo fondamentale in materia di ordine pubblico e di poteri di polizia, con la finalità di dirimere le controversie interpretative insorte relativamente all'applicazione delle disposizioni del 1984 sulla durata della detenzione che l'autorità di polizia può disporre nei confronti di persone sospettate di aver commesso reati (*pre-charge detention*). Questa misura restrittiva della libertà personale è adottata dal *custody officer* (autorità distinta e indipendente da quella che svolge le indagini) quando non vi sono sufficienti elementi per formulare un'imputazione nei confronti di un individuo, e sussistono tuttavia ragionevoli motivi per ritenere che la sua custodia possa prevenire od agevolare l'acquisizione di prove concernenti il reato di cui egli è sospettato.

Le disposizioni del 1984 stabiliscono, a tale riguardo, il termine massimo di 96 ore del fermo di polizia, decorso il quale deve essere emesso nei confronti del sospettato un provvedimento di incriminazione o di rilascio, e prevedono il rilascio in libertà

provvisoria (*bail*) in pendenza delle indagini. A far data dalla loro entrata in vigore, esse sono state interpretate in modo da non includere gli eventuali periodi trascorsi in libertà provvisoria nel computo della durata del fermo di polizia; il *bail* era considerato, pertanto, come un atto interruttivo della decorrenza del periodo massimo di detenzione in stato di fermo.

A fronte di questa prassi interpretativa si è pronunciata nel maggio 2011 la *High Court*, che in un caso concernente i criteri di computo dei termini del fermo di polizia<sup>466</sup> ha stabilito doversi includere nella durata complessiva del fermo il tempo trascorso dal ricorrente in libertà provvisoria. Nel presupposto che tale interpretazione potesse avere negativo effetto sulla capacità della polizia di reprimere i crimini e di condurre indagini, il Governo ha reagito annunciando in Parlamento, il mese seguente, l'adozione di modifiche legislative della nota disciplina del 1984.

Essa è pertanto modificata dalla legge in rassegna al fine di prevedere la durata massima di 96 ore per la detenzione senza incriminazione presso gli uffici di polizia (*pre-charge detention*) e di introdurre alcune garanzie a fronte dell'adozione di tali misure restrittive: entro il termine di 24 ore dall'emanazione del provvedimento di fermo, in particolare, è previsto il riesame del medesimo da parte di un ufficiale di polizia di grado superiore; trascorse le prime 36 ore, il provvedimento è sottoposto al riesame di un magistrato, che su istanza della polizia può emanare un *warrant* (rinnovabile) che la abilita a trattenere il sospettato in stato di detenzione per ulteriori 36 ore. La decorrenza della detenzione ai fini del computo della durata massima (“*detention clock*”) è in ogni caso sospesa per effetto del rilascio in libertà provvisoria.

Nell'anno di riferimento l'impegno del legislatore si è altresì concentrato, con il *Police Reform and Social Responsibility Act 2011*, sulla revisione e sull'aggiornamento delle norme che regolano l'organizzazione e l'attività delle **forze di polizia**, nel proposito di incrementare l'efficacia della loro azione al fine della **repressione dei reati**; per altro verso egli ha inteso consolidare la **tutela**

---

<sup>466</sup> R (Chief Constable of Greater Manchester Police) v. Salford Magistrates' Court and Paul Hookway (<http://www.judiciary.gov.uk/media/judgments/2011/r-greater-manchester-police-salford-mags-crts-paul-hookway-judgment>).

**dell'ordine pubblico** promuovendo l'assunzione di responsabilità da parte di determinate figure sociali e categorie professionali.

In primo luogo, la legge ha soppresso gli organismi finora investiti di compiti generali di supervisione (*police authorities*) ed istituito al loro posto autorità elettive, i *Police and Crime Commissioners*, fatta eccezione per l'area londinese (la cui *Metropolitan Police* è posta sotto la supervisione del *Mayor's Office for Policing and Crime* presieduto dal Sindaco).

Principale compito dei *Commissioners*, rinnovati ogni quattro anni, è quello di provvedere ciascuno nel distretto di competenza alla nomina, alla revoca o alla sospensione del *chief constable*, responsabile locale della direzione e del controllo della polizia, e di vigilare sul suo operato. Ad essi sono inoltre attribuiti compiti di pianificazione, assolti mediante la pubblicazione periodica di un *police and crime plan* in cui sono individuati, di concerto con lo stesso *chief constable*, gli obiettivi di riduzione del crimine in ambito locale nonché le risorse a ciò necessarie.

La legge interviene, in secondo luogo, sulla disciplina delle autorizzazioni commerciali, rafforzando i poteri della polizia e delle competenti autorità locali (*licensing authorities*) in relazione al controllo dell'**inquinamento acustico** prodotto dagli esercizi pubblici. Al fine di tutelare l'ordine pubblico e di preservare la pacifica convivenza, le *licensing authorities* sono abilitate, in particolare, a porre limitazioni all'esercizio delle attività commerciali, eventualmente differenziate in base all'orario e alla zona in cui esse hanno svolgimento; sono semplificate, a tale riguardo, le acquisizioni probatorie (*evidential burden*) prescritte dal *Licensing Act 2003* per l'emanazione dei relativi provvedimenti, ed è contemplata la partecipazione delle comunità locali nel procedimento di rilascio o di revisione delle autorizzazioni. La **vendita di alcolici**, vietata nei confronti dei minori di 18 anni, è oggetto di previsioni che raddoppiano le sanzioni pecuniarie in caso di violazione dell'obbligo da parte degli esercenti, ed è inoltre sottoposta, se effettuata in orario notturno, a prelievi fiscali determinati nel loro ammontare dalle *licensing authorities* e destinati al finanziamento dei *Police and Crime Commissioners* e degli altri enti pubblici impegnati

nell'affrontare i fenomeni di criminalità e di disordine sociale correlati al consumo di alcolici.

Tra le altre disposizioni del testo normativo merita segnalare quelle che abrogano il divieto (previsto dal *Serious Organized Crime and Police Act 2005*) di tenere **manifestazioni di protesta** in prossimità del Parlamento senza la specifica autorizzazione della *Metropolitan Police*, così rendendo applicabile a tali manifestazioni la disciplina generale (prevista dal *Public Order Act 1986*).

La rassegna delle leggi comprese nella categoria fin qui considerata annovera, infine, la legge di ratifica della Convenzione internazionale di Nairobi del 2007 sulla rimozione dei relitti (*Wreck Removal Convention Act 2011*) e la legge in materia di diritto successorio (concernente, in particolare, l'indegnità a succedere: si tratta dell'*Estate of Deceased Persons (Forfeiture Rule and Law of Succession) Act 2011*).

#### 4.2. La manutenzione normativa

Un altro profilo di rilevanza istituzionale, che per comodità espositiva conviene trattare separatamente, è costituito dalle iniziative adottate per la **semplificazione** e la **qualità normativa**. Giunto a compimento il programma di **consolidamento legislativo** in materia tributaria noto come *Tax Law Rewrite Project*<sup>467</sup>, di cui si è dato conto nelle edizioni precedenti di questo rapporto, la categoria della “manutenzione normativa” annovera, nell'anno di riferimento, soltanto la legge sulle fondazioni e agli enti senza scopo di lucro – *Charities Act 2011* - le cui disposizioni consolidano in testo unico i quattro principali testi legislativi precedentemente vigenti in materia.

#### 4.3. La legislazione settoriale

La legislazione di rilevanza settoriale approvata nel 2011 annovera provvedimenti di riforma strutturale di alcuni settori (oltre ad interventi di portata più circoscritta), approvati su impulso della

---

<sup>467</sup> Le finalità, i criteri e lo stato di attuazione del progetto *Tax Law Rewrite* sono esposti dallo *HM Revenue & Customs* nella sezione del proprio sito Internet ad esso dedicata, all'indirizzo: <http://www.hmrc.gov.uk/rewrite/index.htm>.



Coalizione conservatrice-liberaldemocratica in attuazione di linee programmatiche orientate ad innovare la disciplina dei maggiori settori di rilevanza economica e sociale.

Nell'area **economico-finanziaria**, oltre alle disposizioni contenute nei testi normativi "canonici" (*Finance Acts* e *Appropriation Acts*), va segnalato un provvedimento di particolare rilevanza, il *Budget Responsibility and National Audit Act 2011*, dal momento che incide direttamente sulla disciplina del **bilancio dello stato** e sulle relative procedure.

Il 17 maggio 2010 veniva creato un apposito organismo con competenze di analisi preventiva della spesa pubblica nella prospettiva della sua sostenibilità nel lungo periodo, l'**Office for Budget Responsibility** (OBR). Formato da un collegio di tre esperti (tra cui il presidente), nominato dal Ministro del Tesoro previo parere parlamentare (della commissione competente della Camera dei Comuni), ma posto in condizione di autonomia rispetto al Governo, l'OBR è investito del compito di formulare stime previsionali oggettive e trasparenti in base alle quali il Tesoro provvede a definire la politica fiscale e ad assumere le decisioni che impegnano il bilancio pubblico. Finalità perseguita dal Governo britannico (che ritiene con ciò di conformarsi a raccomandazioni di "buona pratica" espresse in sede internazionale) è stata quella di introdurre una linea di demarcazione tra la funzione di previsione economica e il momento della decisione politica, nel presupposto che solo assicurando la neutralità della prima possano essere preservate l'attendibilità e l'efficacia della seconda.

L'istituzione dell'OBR si è correlata, peraltro, alla definizione da parte dell'attuale Governo di una disciplina tributaria e della finanza pubblica, che sotto diversi profili ha innovato l'assetto ad essa attribuito dal Governo precedente. Il quadro normativo fondato sul *Fiscal Responsibility Act 2010* e sulla contestuale introduzione di principi di stabilità finanziaria (originariamente espressi nel *Code for Fiscal Stability*) è stato infatti **modificato dalla legge in esame**, le cui disposizioni prevedono la predisposizione, da parte del Tesoro,

della *Charter of Fiscal Responsibility*<sup>468</sup>, nella quale è esposta, nelle sue finalità e modalità procedurali, la politica del Governo in materia di spesa pubblica e di tassazione (ovvero, in altri termini, il modo in cui esso intende assolvere il “*fiscal mandate*” che gli è affidato).

Con le medesime finalità - di innovare gli strumenti istituzionali di analisi della finanza pubblica, di previsione economica e di valutazione indipendente della sostenibilità delle politiche di spesa -, la legge ha modificato l'organizzazione interna del *National Audit Office* (NAO) e l'ufficio del *Comptroller and Auditor General* che ne è a capo. Viene modificata, in particolare, la composizione del NAO al fine di assicurare nel relativo collegio (composto da 9 membri nominati dal Primo Ministro previo parere parlamentare) la presenza maggioritaria di esperti esterni all'amministrazione; d'altra parte, è fissato il termine decennale per la durata in carica del *Comptroller*.

Nel settore della **previdenza e sicurezza sociale** va segnalata anzitutto la **riforma pensionistica** introdotta con il *Pensions Act 2011*, diretta a contenere la spesa pubblica in questo ambito e a precostituire basi adeguate per la sostenibilità finanziaria del sistema, dopo che, negli ultimi anni, gli interventi legislativi si erano concentrati principalmente sulla revisione dei requisiti di accesso alle prestazioni previdenziali. Annunciato nel programma del governo di coalizione liberal-conservatore, il provvedimento è stato preceduto nel 2010 da un “Libro bianco” del *Department of Work and Pensions* (DWP)<sup>469</sup> che ne anticipava le linee fondamentali; alcune di esse, tuttavia, sono state modificate nel successivo esame parlamentare.

Saldandosi alle riforme introdotte dal precedente governo laburista (con i *Pensions Acts* del 2007 e del 2008), la legge del 2011 innova il regime delle pensioni con l'obiettivo di renderlo compatibile con il contesto sociale, demografico ed economico in

---

<sup>468</sup> Il documento, adottato in attuazione del *Budget Responsibility and National Audit Act 2011* (sec. 1), è consultabile presso il sito dello *HM Treasury* all'indirizzo:

[http://www.hm-treasury.gov.uk/d/charter\\_budget\\_responsibility040411.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/charter_budget_responsibility040411.pdf).

<sup>469</sup> *A sustainable State Pension: when the State Pension age will increase to 66* (Cm 7956), consultabile all'indirizzo: <http://www.dwp.gov.uk/docs/cp-nov10-spa-66-full-document.pdf>.

mutamento, e ne articola la riforma su due assi principali: la revisione dell'**età di accesso al trattamento pensionistico** a carico dello Stato (*State pension*, che può articolarsi in una forma di base - "*Basic State Pension*" - percepita dai lavoratori dipendenti ed autonomi e indipendente dal reddito, e in una addizionale - "*State Second Pension*" - percepita dai soli lavoratori dipendenti in misura variabile in base al reddito e ai *National Insurance Contributions* versati oppure accreditati in modo figurativo) e la partecipazione automatica dei lavoratori a un fondo previdenziale aziendale (*automatic enrolment*); altre disposizioni sono dedicate alla revisione del regime pensionistico in ambiti specifici del settore pubblico (con riferimento ai magistrati).

La soglia anagrafica per beneficiare della *State pension* era già stata materia di interventi che, oltre a parificare il requisito dell'età per le donne e per gli uomini, ne hanno graduato il progressivo innalzamento dai 60 anni nel 2010 ai 65 anni nel 2020 (*Pensions Act 1995*); dal *Pensions Act 2007* tale soglia è stata poi portata a 66 anni nel 2026 e, sempre dalla medesima legge, ulteriormente fissata a 67 anni nel 2036 e a 68 anni nel 2046. Da ultimo, le stime dell'andamento demografico, indicative di una maggiore aspettativa di vita delle persone, e i dati relativi alla grave crisi economico-finanziaria tuttora in atto hanno indotto il legislatore a rimodulare, con il *Pensions Act 2011*, il calendario precedentemente stabilito per il graduale incremento dell'età di accesso alla pensione, anticipando nel tempo l'applicazione del requisito dei 66 anni. In base alle nuove previsioni (e ferma restando la soglia più avanzata dei 68 anni da raggiungere nel 2046), questo requisito anagrafico è ora destinato ad applicarsi già nell'ottobre del 2020 per gli uomini e le donne beneficiari della *State pension*, con un innalzamento progressivo dell'età (tra il 2016 e il 2018) più rapido per le donne in conseguenza della parificazione prescritta dalla normativa europea in materia di parità di trattamento fra uomini e donne nel mercato del lavoro.

L'evoluzione demografica lascia in ogni caso prevedere ulteriori opzioni di riforma delle prestazioni pensionistiche a carico dello Stato, prefigurate a lungo termine dal DWP in un più recente

documento di consultazione <sup>470</sup>; al momento, e in termini più ravvicinati, è orientamento del Governo anticipare agli anni tra il 2026 e il 2028 l'introduzione a regime dell'età di pensionamento di 67 anni.

Con riferimento all'adesione del lavoratore a un fondo aziendale, è stato già scrupolo del legislatore incentivare i lavoratori, con il *Pensions Act 2008*, alla scelta di un fondo previdenziale in cui versare contributi volontari in misura adeguata a preconstituire il proprio trattamento pensionistico. La scarsa propensione, specie nelle fasce a più basso reddito della popolazione del Regno Unito, ad accantonare risparmi sufficienti a garantirsi un adeguato tenore di vita negli anni di pensionamento, in particolare, ha fatto sì che l'incoraggiamento al risparmio previdenziale sia stato rafforzato con la previsione dell'iscrizione automatica del lavoratore, a partire dall'autunno 2012, al fondo istituito presso il datore di lavoro (*workplace pension scheme*), salva la sua diversa scelta di optare per un fondo esterno; contestualmente, il legislatore ha istituito uno schema modello, il *National Employment Saving Trust*, al quale i fondi aziendali possono uniformarsi.

Collegandosi a queste recenti premesse, e facendo seguito ai risultati di un'indagine svolta in materia, affidata ad una commissione indipendente (*Independent Public Service Pension Commission*), la legge del 2011 ha assestato lo schema vigente individuando, tra l'altro, le soglie di reddito che comportano l'automatico arruolamento del lavoratore al fondo pensione aziendale e prevedendo un termine opzionale di tre mesi per la decorrenza dei relativi effetti. L'intervento legislativo, peraltro, si è reso necessario anche a seguito di una pronuncia della Corte Suprema del Regno Unito, che nel 2011 aveva censurato alcune incongruenze delle forme a contribuzione definita caratteristiche di determinate categorie di fondi aziendali; a tale riguardo la legge riporta una più stringente definizione dei *money purchase benefits*, schemi assimilabili ai piani di risparmio in cui l'entità della pensione dipende dall'ammontare dai versamenti, in ciò distinti dagli schemi a prestazione definita (cosiddetti *final salaries*) in cui l'entità della

---

<sup>470</sup> DWP, *A state pension for the 21st century*, pubblicato nell'aprile 2011 e consultabile all'indirizzo: <http://www.dwp.gov.uk/docs/state-pension-21st-century.pdf>.

pensione dipende dal livello stipendiale al momento del pensionamento e dagli anni di adesione al fondo.

La legge ha innovato, infine, il meccanismo di **rivalutazione dei trattamenti pensionistici** (pubblici e privati) e delle prestazioni di sicurezza sociale (*social security benefits*): esso è stato ancorato dalla legge all'indice dei prezzi al consumo in luogo dell'indice dei prezzi al dettaglio, ritenendo il primo parametro - conforme alla metodologia adottata nell'Unione europea - più idoneo a rappresentare l'andamento dell'inflazione. A salvaguardia delle pensioni minime (*Basic State Pensions*) e del loro effettivo adeguamento è stato previsto, in particolare, il riferimento al maggiore di tre indici, costituiti rispettivamente dall'incremento medio annuale delle retribuzioni, dall'andamento dei prezzi e dall'aumento percentuale del 2,5%.

La legislazione sociale conta, nel periodo considerato, un ulteriore testo legislativo, il *National Insurance Contributions Act 2011*, adottato con la finalità di incidere sul **costo del lavoro** e di introdurre agevolazioni per l'assunzione di lavoratori da parte delle imprese; a tale scopo la legge ha introdotto principalmente due misure.

In primo luogo, essa ha modificato le soglie di **contribuzione assicurativa e previdenziale** previste per i lavoratori (*National Insurance Contributions*), dai cui versamenti, cosiddetti *primary contributions* - e da quelli concorrenti del datore di lavoro nel caso del lavoro dipendente, noti come *secondary contributions* - sono tratte le risorse finanziarie destinate al Servizio Sanitario Nazionale. Secondo lo schema consolidato (noto come *National Insurance Scheme*), i contributi sono tipologicamente differenziati in sei categorie, distinte in base all'ammontare e ai soggetti obbligati a corrisponderli. A titolo di esempio, nel primo gruppo (*Class 1*) rientrano i contributi versati dal lavoratore e dal datore di lavoro nella misura, rispettivamente, dell'11% delle retribuzioni annue da parte dei primi (per la fascia retributiva compresa all'incirca tra le 6.000 e le 44.000, con l'aggiunta dell'1% per la quota eccedente), e del 12,8% dovuto dal secondo. Altre soglie contributive, sempre parametrare al reddito, sono state previste per i lavoratori dipendenti che abbiano aderito a forme di previdenza complementare e per i lavoratori autonomi, i cui versamenti

possono essere effettuati su base volontaria; i contributi corrisposti dai lavoratori autonomi (*Class 4*), in particolare, ammontano all'8% del reddito imponibile compreso nella fascia di reddito sopra indicata, e all'1% della quota eccedente. Facendo seguito ad orientamenti delineati dal Governo laburista già nel 2008 (nel *Pre-Budget Report*), e poi confermati nella manovra finanziaria (*Emergency Budget*) posta in essere nel 2010 dal Governo liberal-conservatore, la legge ha disposto un incremento, nella misura dell'1%, delle aliquote previste per le diverse forme di contribuzione.

In secondo luogo, la legge ha previsto una sostanziale riduzione dei contributi a carico dei datori di lavoro in relazione all'assunzione di lavoratori da parte di imprese di nuova costituzione nel prossimo triennio. Destinata ad applicarsi in determinate aree territoriali del Paese in cui i livelli di occupazione si correlano in modo particolare al settore pubblico, la misura è diretta ad incentivare l'iniziativa privata, ridurre il costo del lavoro e ridimensionare il ruolo delle pubbliche amministrazioni. A tale scopo è stata prevista per le nuove imprese, per una quota di dieci lavoratori di nuova assunzione entro il primo anno di attività, una franchigia di 5.000 sterline (cosiddetta "*Holiday business*") a valere sui contributi a carico del datore di lavoro; la previsione è corredata di ulteriori disposizioni concernenti la modalità di deduzione o di rimborso degli importi corrispondenti alle contribuzioni esentate, nonché da misure dirette a prevenire l'elusione fiscale.

Passando ai temi dell'**energia** e della **tutela dell'ambiente**, deve segnalarsi l'*Energy Act 2011*, le cui previsioni, in conformità agli impegni programmatici assunti dalla Coalizione, hanno introdotto una serie di misure il cui denominatore comune è la promozione dell'**efficienza energetica** nel quadro dei vincoli posti dai criteri di sostenibilità ambientale. Esposti, soprattutto, nel *Carbon Plan* pubblicato l'8 marzo 2011<sup>471</sup>, tali impegni prefiguravano la transizione del Regno Unito ad un sistema energetico sicuro, economico e a basso impatto ambientale, che per tali caratteristiche

---

471

[http://www.decc.gov.uk/en/content/cms/tackling/carbon\\_plan/carbon\\_plan.aspx](http://www.decc.gov.uk/en/content/cms/tackling/carbon_plan/carbon_plan.aspx).



avrebbe dato stimolo anche alle azioni intraprese a livello internazionale in tema di cambiamento climatico.

L'obiettivo è perseguito dalla legge con disposizioni riferite a tre principali ambiti di intervento: l'incentivazione degli interventi diretti all'efficienza energetica; la promozione della sicurezza e dell'affidabilità delle fonti di energia; la promozione degli investimenti privati riferiti alle fonti energetiche a basso impatto emissivo di CO<sub>2</sub>.

La legge, in particolare, introduce misure incentivanti riferite all'adozione di accorgimenti tecnici idonei ad ottimizzare i consumi energetici, e definisce i requisiti e le condizioni affinché gli interventi di riqualificazione energetica delle proprietà immobiliari (siano esse abitazioni private oppure impianti industriali) possano beneficiare di tali incentivi, consistenti principalmente in riduzioni tariffarie. Correlata all'esecuzione dei suddetti interventi di riqualificazione (in conformità a programmi denominati, a seconda dello specifico contenuto, *Green Deal Plans* oppure *Energy Plans*), è la prevista operatività di un sistema di certificazione energetica degli edifici, in base al quale le caratteristiche di ciascun immobile devono essere obbligatoriamente indicate nei contratti di compravendita e di locazione, e gli impegni assunti dal venditore o locatore si trasferiscono in capo all'acquirente o al conduttore dell'immobile medesimo. L'introduzione di un quadro regolamentare in questo ambito è demandato alla normativa secondaria, integrata da un codice di condotta destinato a disciplinare i rapporti tra i soggetti partecipanti ai cosiddetti *green deals* (in qualità di fornitori, di utenti e di produttori di energia, ad esempio mediante impianti di microgenerazione).

La legge prevede, tra le altre disposizioni, incentivi di mercato finalizzati ad assicurare livelli adeguati di fornitura di gas nei momenti di emergenza (*Gas Supply Emergency*), per consentire l'ingresso di imprese private nell'utilizzazione delle infrastrutture nazionali per la distribuzione energetica e per migliorare lo sfruttamento delle risorse petrolifere marine.

Il provvedimento approvato in tema di **istruzione**, l'*Education Act 2011*, ha fatto seguito ad un "libro bianco" pubblicato dal

*Department for Education* <sup>472</sup> e ha introdotto disposizioni che incidono sull'ordinamento scolastico sotto diversi profili. Nell'intento di restituire autorevolezza alla funzione insegnante, in primo luogo, la legge ha conferito agli insegnanti strumenti e garanzie in relazione alla **disciplina degli alunni**. A tale scopo essi sono stati abilitati a perseguire in vario modo l'ordine e il corretto comportamento nelle sedi scolastiche, potendo, ad esempio, perquisire gli alunni sospettati di possedere oggetti pericolosi o comunque non ammessi, ed assumere nei loro confronti provvedimenti restrittivi temporanei; a tutela degli insegnanti, d'altra parte, è stato previsto il loro anonimato nella fase istruttoria in caso di procedimento penale avviato su denuncia degli alunni. I profili disciplinari, inoltre, sono oggetto delle disposizioni che hanno abilitato i dirigenti delle scuole pubbliche (*maintained schools*) di sospendere gli alunni dalla frequenza in modo temporaneo o permanente; gli aspetti procedurali delle relative decisioni, sottoponibili al riesame di un *review panel* su istanza dell'interessato o dei suoi rappresentanti legali, sono state demandate alla regolamentazione ministeriale.

D'altra parte, la **qualificazione degli insegnanti** e la loro condotta professionale sono aspetti puntualmente considerati nel testo legislativo, che ha rimesso al Ministro competente la disciplina di dettaglio nonché i poteri di accertamento e disciplinari. Gli insegnanti sono tenuti a superare un periodo di tirocinio (*induction period*) per poter accedere alla professione; in relazione alle loro responsabilità professionali è degna di nota la previsione concernente l'inclusione in un elenco pubblico degli insegnanti interdetti dalle loro funzioni (in quanto destinatari di *prohibition orders*).

In secondo luogo, la legge persegue l'incremento dell'autonomia e dei livelli qualitativi delle scuole pubbliche secondarie e delle *academies*. A tal fine sono stati rimossi, per un verso, gli oneri burocratici che gravano sugli istituti (tra cui quelli che ne limitavano la partecipazione ad inchieste e rilevazioni effettuate a livello internazionale), e per altro verso si è promossa l'adeguatezza degli

---

<sup>472</sup> *The Importance of Teaching*, pubblicato nel novembre 2010 e consultabile all'indirizzo: <http://www.education.gov.uk/schools/toolsandinitiatives/schoolswhitepaper/b0068570/the-importance-of-teaching>.

insegnamenti impartiti e del rendimento scolastico in relazione a standard nazionali (*English qualifications*). Sul rispetto di tali obiettivi è chiamata a vigilare l'OFSTED, autorità indipendente di controllo sulla qualità dell'istruzione, di cui la legge ha riformulato i poteri ispettivi quanto ai presupposti per il loro esercizio.

Tra le ulteriori materie disciplinate dalla legge si segnalano i requisiti per la gratuità della frequenza della **scuola materna** (*early years provision*) e la devoluzione alle autonomie locali della regolamentazione di dettaglio della fruizione dei relativi servizi scolastici in funzione dei parametri reddituali e delle condizioni sociali delle famiglie; ed infine, l'autonomia scolastica, rafforzata dalle disposizioni che conferiscono maggiore libertà ai *colleges* in relazione alla loro organizzazione interna.

Conclude la rassegna dei principali testi legislativi di portata settoriale il *Postal Services Act 2011*, adottato al fine di adeguare l'assetto giuridico dei **servizi postali** all'evoluzione tecnologica del settore delle comunicazioni e ai processi di liberalizzazione intervenuti a livello europeo; a tal fine la legge ha modificato ed integrato la precedente normativa (costituita dal *Postal Services Act 2000*), fonte della disciplina del servizio universale e delle autorizzazioni previste per gli operatori postali, nonché istitutiva dell'organismo preposto alla vigilanza sul settore, la *Postal Service Commission*.

Le nuove disposizioni fanno seguito alle raccomandazioni formulate da esperti incaricati dal Governo di svolgere un esame indipendente del settore postale; i risultati dell'indagine (nota come *Hooper Review*) sono stati affidati alla relazione conclusiva pubblicata nel 2008<sup>473</sup>, integrata nel 2010 da un aggiornamento richiesto dal Governo liberal-conservatore appena insediatosi<sup>474</sup>. In questi documenti era posto in rilievo, tra i diversi aspetti, il ruolo peculiare della società pubblica esercente i servizi postali, *Royal Mail*, unico soggetto in grado di garantire il servizio universale e, ad un tempo,

---

<sup>473</sup> *Modernise or Decline: policies to maintain the universal postal service in the United Kingdom*, 2008 (<http://www.berr.gov.uk/files/file49389.pdf>).

<sup>474</sup> *Saving the Royal Mail's Universal Postal Service in the Digital Age*, 2010 (<http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/business-sectors/docs/s/10-1143-saving-royal-mail-universal-postal-service>).

gravato nella sua operatività da notevoli inefficienze e dall'impegno finanziario assorbito dall'ingente spesa pensionistica relativa ai propri dipendenti. A fronte di tali difficoltà, nella *Hooper Review* si proponeva il ricorso, da parte di *Royal Mail*, al capitale privato o ad accordi di partenariato strategico con imprese di sicura esperienza nel settore dei "servizi a rete"; si suggeriva, per contro, l'intervento pubblico per colmare il deficit pensionistico della società postale; e si prospettava, infine, un quadro regolamentare idoneo a porre i servizi postali nel più ampio contesto del mercato delle comunicazioni, che avrebbe esteso a questo settore la competenza generale esercitata dall'OFCOM (autorità indipendente di controllo sui servizi di comunicazione), integrata da specifici compiti relativi alla garanzia del servizio universale.

In linea con queste raccomandazioni, la legge ha perseguito quattro principali finalità: la collocazione sul mercato di quote azionarie della *Royal Mail*, con possibilità di acquisto da parte dei dipendenti, e la contestuale conservazione della proprietà interamente pubblica della società correlata *Post Office Ltd*, senza escludere la futura possibilità di scambi azionari con soggetti privati; il conferimento al bilancio statale degli oneri relativi al deficit pensionistico di *Royal Mail*; il trasferimento all'OFCOM delle attribuzioni della disciolta *Postal Service Commission*; la garanzia del servizio universale, la cui sostenibilità finanziaria è stata posta sotto la vigilanza dell'autorità di settore, mentre se ne è assicurata la continuità attraverso specifiche previsioni relative all'eventuale stato di insolvenza in cui possa incorrere la società prestatrice.

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

Si riportano in una delle tabelle allegate, al fine di offrire un quadro per quanto possibile esauriente della produzione legislativa del Regno Unito, i dati quantitativi riferiti ai singoli organi legislativi istituiti in Scozia, nel Galles e nell'Irlanda del Nord nel contesto del processo di decentramento politico-istituzionale (*devolution*) avviato,

con leggi riferite a ciascuna delle tre regioni, nel 1998<sup>475</sup>. Nella valutazione di tali dati occorrerà tenere presente che gli statuti di autonomia di ciascuna regione, e conseguentemente l'ampiezza degli ambiti di competenza attribuiti dalle leggi istitutive ai rispettivi organi legislativi, si caratterizzano in modo alquanto diverso e delineano, complessivamente, un quadro "asimmetrico" dei rapporti tra lo Stato centrale e gli organi di governo locale, nonché delle fonti normative mediante le quali si esplicano i poteri di questi ultimi.

---

<sup>475</sup> Si tratta dello *Scotland Act*, del *Government of Wales Act* e del *Northern Ireland Act*, tutti approvati nel 1998.

## TABELLE

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1990-2011

<i>Anno</i>	<i>Totale leggi approvate</i>	<i>Public General Acts</i>	<i>Local and Personal Acts</i>
1990	78	46	32
1991	92	69	23
1992	82	61	21
1993	70	52	18
1994	57	41	16
1995	65	54	11
1996	76	63	13
1997	73	69	4
1998	54	49	5
1999	39	35	4
2000	53	45	8
2001	30	25	5
2002	50	44	6
2003	50	45	5
2004	44	38	6
2005	24	24	0
2006	59	55	4
2007	34	31	3
2008	36	33	3
2009	28	27	1
2010	46	41	5
2011	25	25	0
<b>TOTALE</b>	<b>1165</b>	<b>972</b>	<b>193</b>
<i>MEDIA</i>	<i>52,9</i>	<i>44,1</i>	<i>8,7</i>



TABELLA 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia 2003-2011<sup>476</sup>

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>INIZIATIVA GOVERNATIVA</b>	<b>32</b>	<b>33</b>	<b>24</b>	<b>53</b>	<b>27</b>	<b>30</b>	<b>22</b>	<b>34</b>	<b>21</b>
<i>di cui:</i>									
Leggi relative alla manovra finanziaria ( <i>Appropriation, Finance, Consolidated Fund Act</i> )	4	4	6	4	4	5	4	7	3
Leggi relative alla partecipazione UE	2	1	0	1	0	2	0	0	1
Leggi di consolidamento	1	0	0	4	1	0	1	1	1
<i>Statute Law Repeals Act</i>	0	1	0	0	0	1	0	0	0
<b>INIZIATIVA PARLAMENTARE</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>4</b>
<b>TOTALE</b>	<b>45</b>	<b>38</b>	<b>24</b>	<b>55</b>	<b>31</b>	<b>33</b>	<b>27</b>	<b>41</b>	<b>25</b>

<sup>476</sup> Questa tabella considera unicamente i *Public General Acts*.

**TABELLA 3 - Classificazione delle leggi approvate 2007-  
2011<sup>477</sup>**

	2007		2008		2009		2010		2011	
	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)
<b>Istituzionali</b>	14	51%	10	35%	12	52%	17	50%	13	60
<b>Settoriali</b>	8	30%	14	50%	8	35%	11	32%	5	23
<b>Microsettoriali</b>	4	15%	3	11%	2	9%	3	9%	3	14
<b>Manut. Norm.</b>	1	4%	1	4%	1	4%	3	9%	1	3
<b>TOTALE</b>	<b>27</b>	<b>100%</b>	<b>28</b>	<b>100%</b>	<b>23</b>	<b>100%</b>	<b>34</b>	<b>100%</b>	<b>22</b>	<b>100%</b>

<sup>477</sup> I dati percentuali sono riferiti al totale delle leggi di interesse pubblico generale (*Public General Acts*), ad esclusione delle leggi relative alla manovra di bilancio.

**TABELLA 4 - Produzione legislativa 1999-2011 della Scozia,  
del Galles e dell'Irlanda del Nord<sup>478</sup>**

<i>Anno</i>	<i>Scozia</i>		<i>Galles</i>	<i>Irlanda del Nord</i>	
	<i>Leggi</i>	<i>Statutory Instruments</i>	<i>Statutory Instruments</i>	<i>Leggi<sup>479</sup></i>	<i>Statutory Rules<sup>480</sup></i>
<b>1999</b>	1	203	30	0	502
<b>2000</b>	12	453	124	5	412
<b>2001</b>	15	494	244	17	441
<b>2002</b>	17	570	212	14	414
<b>2003</b>	19	699	217	0	553
<b>2004</b>	12	565	192	0	531
<b>2005</b>	16	663	191	0	590
<b>2006</b>	17	616	222	0	538
<b>2007</b>	19	584	215	3	507
<b>2008</b>	7	448	181	13	511
<b>2009</b>	12	455	191	9	429
<b>2010</b>	18	471	170	16	435
<b>2011</b>	16	458	325	29	442
<b>TOTALE</b>	<b>181</b>	<b>66791</b>	<b>2514</b>	<b>106</b>	<b>6305</b>

<sup>478</sup> Fonte: *Her Majesty's Stationery Office*, sito internet: <http://www.opsi.gov.uk/>.

<sup>479</sup> La produzione legislativa dell'Irlanda del Nord risente dei periodi di sospensione dell'Assemblea rappresentativa locale e di ripristino della competenza legislativa centrale (*Direct Rule*).

<sup>480</sup> I dati sono riferiti cumulativamente alla produzione normativa locale e a quella emanata a livello centrale dal *Northern Ireland Office*.

**TABELLA 5 - Legislazione delegata (*Statutory Instruments*)  
1990-2011**

<b>Anno</b>	<b>Totale leggi approvate (<i>General and Local</i>)</b>	<b>Statutory Instruments</b>
1990	78	2667
1991	92	2953
1992	82	3359
1993	70	3282
1994	57	3336
1995	65	3345
1996	76	3278
1997	73	3114
1998	54	3262
1999	39	3491
2000	53	3499
2001	30	4199
2002	50	3299
2003	50	3399
2004	44	3459
2005	24	3601
2006	55	3511
2007	34	3662
2008	36	3327
2009	28	3468
2010	46	3117
2011	25	3136
<b>TOTALE</b>	<b>1161</b>	<b>73764</b>

## Spagna

### 1. Dati quantitativi

Nel 2011 il Parlamento spagnolo ha approvato **50 leggi**<sup>481</sup>.

Si tratta di un dato sensibilmente inferiore a quello registrato negli altri anni conclusivi delle legislature precedenti (72 leggi approvate nel 2007 e 82 nel 2003), ma va considerata la chiusura anticipata della nona legislatura, che sarebbe giunta alla sua naturale scadenza all'inizio del 2012. In questo caso, invece, con l'approvazione del *Real Decreto* 1329/2011, del 26 settembre 2011, è stato disposto lo scioglimento del Congresso dei deputati e del Senato e sono state convocate le elezioni politiche generali, che hanno poi avuto luogo il 20 novembre 2011<sup>482</sup>, e gli ultimi provvedimenti legislativi dell'anno sono stati quindi approvati alla fine del mese di settembre.

All'interno delle 50 leggi approvate, vi sono **12 leggi organiche** (Tabella 1), tre delle quali hanno apportato modifiche alla Legge organica 5/1985, sul regime elettorale generale.

Durante l'anno sono stati emanati ben **20 decreti legge** (Tabella 1), sei dei quali approvati dopo lo scioglimento delle Camere, per cui si sono dovute tenere alcune sedute del Congresso dei deputati, tra ottobre e dicembre, necessarie per l'esame dei suddetti decreti. Così come era avvenuto negli anni precedenti, la maggior parte dei provvedimenti legislativi d'urgenza è stata approvata per fronteggiare la crisi economico-finanziaria in atto, a livello nazionale ed europeo.

Tutti i decreti legge approvati dal Governo sono stati convalidati dal Parlamento nel testo originario e **4** di essi sono stati trasformati in disegni di legge, secondo un procedimento tipico

---

<sup>481</sup> Nel computo delle leggi non è stata inserita la riforma costituzionale sul pareggio di bilancio (si veda il paragrafo "3. La riforma costituzionale in materia di stabilità del bilancio").

<sup>482</sup> Le elezioni politiche generali del novembre 2011 hanno visto il ritorno alla vittoria del Partito popolare, che ha ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi al Congresso dei deputati (186), seguito dal Partito socialista (110 seggi), dai catalani di Convergència e Unió (16 seggi) e da La Sinistra plurale, cioè Sinistra unita e Verdi insieme, con 11 seggi.

dell'ordinamento spagnolo, ma la conclusione della legislatura ha determinato la loro decadenza.

Nell'anno 2011 sono stati anche approvati **3 decreti legislativi**, contenenti nuovi testi unici in materia di revisione dei conti, porti statali e marina mercantile, contratti del settore pubblico.

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

Tra le **50 leggi** approvate nel 2011 ve ne sono **42** che derivano da disegni di legge presentati dal **Governo**, mentre le restanti **8** sono di **iniziativa parlamentare e regionale** (Tabella 2, con i dati riepilogativi per legislatura); queste ultime scaturiscono da 7 proposte presentate da gruppi parlamentari al Congresso (Leggi organiche 2/2011, 3/2011 e 7/2011, di modifica della legge organica elettorale 5/1985, precedentemente menzionate, Legge organica 10/2011, sui diritti e le libertà degli stranieri in Spagna, Legge 19/2011, di cambiamento delle denominazioni ufficiali delle province basche, Legge 29/2011, sulla protezione alle vittime del terrorismo, Legge 30/2011, sull'istituzione del Consiglio generale degli economisti) e da 1 proposta di iniziativa della Comunità autonoma di Extremadura (Legge organica 1/2011, di riforma dello statuto di autonomia regionale).

Per quanto riguarda, invece, i dati relativi alle diverse tipologie di leggi, secondo le categorie descrittive adottate per la predisposizione di questo Rapporto, le **50 leggi** possono essere così classificate (Tabella 3):

- **15 leggi istituzionali;**
- **17 leggi settoriali;**
- **11 leggi microsettoriali;**
- **7 leggi di manutenzione normativa.**



### 3. FOCUS: La riforma costituzionale in materia di stabilità di bilancio

Una considerazione a parte merita la **riforma costituzionale** approvata dal Parlamento spagnolo nel 2011<sup>483</sup>.

Il 26 agosto 2011 è stata presentata al Congresso dei deputati una proposta di riforma volta a modificare l'art. 135 della Costituzione, al fine di inserirvi il principio della **stabilità di bilancio**. Essa è stata approvata il 2 settembre dal Congresso ed il 7 settembre dal Senato. Essendo decorsi quindici giorni dalla sua approvazione, senza che sia stato chiesto un eventuale referendum per ratifica da parte di un decimo dei membri di una delle due Camere, ai sensi dell'art. 167 della Costituzione, la riforma dell'art. 135 è stata pubblicata ed è entrata in vigore il 27 settembre (*Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011*<sup>484</sup>).

Tale riforma ha previsto che tutte le amministrazioni pubbliche si adeguino al principio della stabilità di bilancio (estabilidad presupuestaria) (art. 135, comma 1) e che lo Stato e le Comunità autonome non possano incorrere in un deficit strutturale che superi i margini stabiliti dall'Unione europea (comma 2). Una legge organica fisserà il limite massimo del deficit strutturale dello Stato e delle Comunità autonome secondo il rispettivo prodotto interno lordo. Anche gli enti locali dovranno mantenere un equilibrio di bilancio (comma 2). Inoltre lo Stato e le Comunità dovranno essere autorizzati per legge all'emissione di debito pubblico (comma 3). Una legge organica darà attuazione ai principi contenuti nell'art. 135 (comma 5). Ai sensi della disposizione aggiuntiva unica della riforma costituzionale, la legge organica prevista dall'art. 135 della Costituzione dovrà essere approvata entro il 30 giugno 2012, essa prevederà i meccanismi che permettano di adempiere al limite di debito previsto dal comma 3 dell'art. 135<sup>485</sup>, inoltre i limiti di deficit

<sup>483</sup> Si tratta della seconda riforma della Costituzione del 1978. La precedente riforma costituzionale risale al 1992, allorquando fu modificato l'art. 13 della Costituzione, in materia di diritto elettorale degli stranieri.

<sup>484</sup> Il testo della riforma costituzionale è consultabile al seguente link: <http://www.boe.es/boe/dias/2011/09/27/pdfs/BOE-A-2011-15210.pdf>.

<sup>485</sup> Tale legge organica è stata approvata nell'aprile del 2012, si tratta della *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*: <http://www.boe.es/boe/dias/2012/04/30/pdfs/BOE-A-2012-5730.pdf>.

strutturali previsti dal comma 2 entreranno in vigore a decorrere dall'anno 2020.

#### 4. La legislazione in materia istituzionale

Sul versante **istituzionale** si segnalano innanzitutto due leggi organiche di modifica al **sistema elettorale**.

La **Legge organica 2/2011** (*Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General*) ha aggiornato alcuni aspetti specifici della disciplina, attualizzando, ad esempio, la denominazione di organi e istituzioni. Essa ha quindi introdotto alcune modificazioni di ordine tecnico, precisando i termini per la risoluzione dei ricorsi presentati alle Giunte elettorali, potenziando la funzione di **nomofilachia** (*potestad de unificación de doctrina*) della Giunta elettorale centrale e delimitando le funzioni dei rappresentanti di lista. Modifiche sostanziali hanno riguardato altri aspetti, tra cui il processo di informatizzazione dei registri anagrafici municipali (*padrones municipales*) e del Registro delle matricole (*Registro de Matrículas*) degli uffici consolari, che costituisce l'anagrafe dei cittadini spagnoli residenti all'estero. Al fine di impedire comportamenti fraudolenti o di convenienza elettorale, è stata anticipata la chiusura dei registri dell'anagrafe a due mesi prima delle elezioni e ad un anno invece per gli spagnoli residenti all'estero. Particolare attenzione è stata posta poi alla riforma in senso più garantista del procedimento di votazione per gli **spagnoli residenti all'estero**, i quali possono esercitare il loro diritto negli ultimi tre giorni della campagna elettorale, senza che ciò comporti la perdita del diritto di votare per corrispondenza. Le **campagne elettorali** sono state oggetto della riforma nell'ottica di prevenire l'incidenza dei pubblici poteri attraverso la realizzazione di campagne istituzionali e di inaugurazione di opere pubbliche: è stata infatti proibita qualsiasi inaugurazione a partire dal momento della convocazione delle elezioni, mentre la **pubblicità elettorale** è stata ridotta allo stretto periodo di quindici giorni della campagna elettorale. La riforma è intervenuta altresì sulla pubblicità ed informazione elettorale nei mezzi di comunicazione, estendendo la proibizione di contrattare

spazi di pubblicità elettorale alle emittenti televisive private, che devono inoltre rispettare i principi di pluralismo politico e sociale, uguaglianza, proporzionalità e neutralità informativa nella programmazione durante il periodo elettorale, come sono già tenute a fare le emittenti televisive pubbliche.

La **Legge organica 3/2011** (*Ley Orgánica 3/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General*) è intervenuta su ulteriori aspetti della Legge organica 5/1985, in materia soprattutto di **partiti dichiarati illegali**. In primo luogo, è proibito a partiti, federazioni e coalizioni di presentare candidature che di fatto siano collegate o continuatrici dell'attività di un partito dichiarato fuori legge ai sensi della Legge organica sui partiti politici, potenziando la possibilità del Governo e della Procura generale (*Ministerio Fiscal*) di presentare il ricorso contenzioso-elettorale per impugnare le candidature. È stato quindi ampliato il termine per la presentazione del ricorso, relativamente all'impugnazione di candidature durante la campagna elettorale (fino al quarantesimo giorno successivo alla convocazione delle elezioni), e quello per la sua risoluzione da parte del Tribunale costituzionale (ultimo giorno della campagna elettorale). Inoltre è stata riconosciuta al Governo, tramite l'Avvocatura (*Abogacía*) dello Stato e la Procura generale, la possibilità di richiedere alla sezione speciale del Tribunale supremo la sospensione cautelare, ai sensi della Legge organica del potere giudiziario, della proclamazione degli eletti appartenenti a partiti, federazioni o coalizioni formate da partiti contro i quali era stato promosso un procedimento di scioglimento giudiziale o un incidente d'esecuzione della sentenza di scioglimento. La riforma ha stabilito infine, in tutte le modalità dei procedimenti elettorali, una nuova ipotesi di incompatibilità sopravvenuta per i rappresentanti eletti in partiti, federazioni o coalizioni dichiarate illegali con sentenza definitiva, disponendo che in questo caso essi possono permanere nel loro incarico solo a condizione di rigettare volontariamente e in forma espressa le cause che motivarono lo scioglimento della formazione per la quale avevano concorso alle elezioni.

La **Legge 20/2011** (*Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil*) ha adottato un nuovo modello di **registro di stato civile**. Essa ha

abbandonato la vecchia preoccupazione della constatazione territoriale dei fatti relativi alle persone, sostituendola con un modello che privilegia la storia di ciascun individuo, contemperando la protezione della *privacy* con il carattere pubblico del registro. La legge ha creato un registro individuale per ogni persona, a cui in occasione della prima iscrizione è assegnato un codice personale. La modernizzazione del registro di stato civile necessita che le competenze in materia siano esercitate da funzionari pubblici distinti da quelli che integrano il potere giudiziario dello Stato, applicando tecniche organizzative e di gestione di natura amministrativa, senza pregiudicare comunque il diritto a una tutela giudiziaria effettiva. La giurisdizione competente è quella civile, ad eccezione della materia della cittadinanza per residenza, che resta assegnata alla giurisdizione contenzioso-amministrativa<sup>486</sup>. La legge ha previsto un **registro di stato civile unico** per tutta la Spagna, informatizzato ed accessibile elettronicamente<sup>487</sup>. Esso si configura come una base di dati unica che permette di coniugare l'unità dell'informazione con la gestione territorializzata e l'accesso universale. Tale approccio supera il tradizionale registro fisicamente articolato in libri custoditi in uffici distribuiti nel Paese, obbligando a un ripensamento della struttura organizzativa il cui obiettivo è liberare il cittadino dall'obbligo di presentarsi fisicamente negli uffici. L'organizzazione prevede degli Uffici generali, l'Ufficio centrale e Uffici consolari, dotati di funzioni e competenze propri, pur dipendendo dalla Direzione generale dei registri e del notariato del Ministero della giustizia, quale centro superiore direttivo, consultivo e responsabile ultimo del registro civile. È istituito almeno un Ufficio generale per ciascuna Comunità, è possibile poi istituirne un altro per ogni 500.000 abitanti. La legge delinea un registro elettronico in cui si praticano **registrazioni informatiche**, che organizza la pubblicità e attesta i fatti e gli atti dello stato civile.

---

<sup>486</sup> La Legge organica 8/2011 ha apportato alcune conseguenti modifiche alla Legge organica 6/1985, sul potere giudiziario, al fine di sottrarre alla competenza di giudici e tribunali le funzioni del registro di stato civile.

<sup>487</sup> Si tenga tuttavia presente che la legge entrerà pienamente in vigore solo dopo tre anni dalla pubblicazione (tranne alcune disposizioni immediatamente efficaci), al fine di permettere l'avvio progressivo del nuovo modello e l'implementazione della struttura organizzativa.

Il regime di pubblicità si fonda su due strumenti: la certificazione elettronica e l'accesso dell'Amministrazione, nell'esercizio delle sue funzioni pubbliche, all'informazione registrata, in maniera che solo in casi eccezionali il cittadino debba presentare certificazioni di stato civile. Il carattere elettronico del registro non altera la garanzia della *privacy* dei dati in esso contenuti, i dati protetti attengono al loro titolare e solo questi può autorizzarne la comunicazione a terzi. Relativamente ai fatti e agli atti iscrivibili nel registro, le nascite devono essere comunicate mediante un documento ufficiale da parte dei responsabili dei centri sanitari; la comunicazione dei matrimoni è effettuata dai comuni, mentre i decessi sono comunicati dai centri sanitari.

La **Legge 29/2011** (*Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo*) ha invece reso omaggio alle **vittime del terrorismo** e a tutte le persone che hanno sofferto o soffriranno per il **terrorismo** in qualsiasi forma. Essa persegue obiettivi di memoria, dignità, giustizia e verità, senza tralasciare l'aspetto della **riparazione integrale** in favore delle vittime, creando altresì un quadro di indennizzi, aiuti, benefici, garanzie e decorazioni allo scopo di riconoscere ed attenuare, nella misura possibile, le conseguenze dell'azione terroristica nelle vittime e nei loro familiari o nelle persone che hanno sofferto danni in conseguenza di tale azione. Sono state previste misure di carattere generale e immediato da realizzarsi in caso di attentato terroristico; le pubbliche amministrazioni collaborano e cooperano al fine di mettere al servizio delle vittime e delle persone coinvolte un'attenzione personalizzata. Sono previsti interventi di assistenza psicologica e psichiatrica, assistenza sanitaria d'urgenza, informazione specifica su aiuti, indennizzi e altre prestazioni, copertura dei costi di sepoltura e inumazione, assistenza consolare e diplomatica. Per quanto concerne i diritti e le prestazioni derivanti da atti di terrorismo, è previsto il **risarcimento** in caso di morte, da riconoscersi agli eredi, e il risarcimento per danni personali. Viene istituito altresì uno specifico regime di protezione sociale, con programmi di sensibilizzazione e formazione continua del personale sanitario al fine di migliorare la diagnosi, l'assistenza coordinata e la riabilitazione delle vittime. Queste ultime hanno inoltre diritto alla

riorganizzazione del loro tempo di lavoro e alla mobilità geografica, le amministrazioni pubbliche devono stabilire delle linee specifiche per includere tali persone nel quadro delle politiche attive dell'occupazione, compatibilmente con le loro condizioni fisiche e psichiche. Nell'ambito processuale, le vittime del terrorismo senza sufficienti mezzi a disposizione, nonché i loro eredi, hanno diritto alla **difesa gratuita** da parte di avvocati e procuratori in tutti i processi e procedimenti amministrativi che abbiano una relazione diretta o indiretta con la loro condizione. Per quanto riguarda la tutela istituzionale alle vittime, lo Stato assume la difesa della dignità delle vittime, proibendo la pubblica esibizione di monumenti, insegne e altri oggetti commemorativi o esaltativi del terrorismo.

## 5. Principali settori di intervento legislativo

Tra le leggi approvate nel 2011 è possibile individuare particolari settori di intervento da parte del legislatore spagnolo.

Nel settore della **giustizia** è stata approvata la **Legge 13/2011** (*Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego*), in materia di **gioco d'azzardo**, volta a garantire certezza giuridica sia agli operatori sia agli utenti, assicurando la prevenzione dei fenomeni del **riciclaggio** e del **finanziamento del terrorismo**. Essa regola il gioco e tutte le attività connesse effettuate a livello statale al fine di garantire la tutela dell'ordine pubblico, la lotta alle frodi, la prevenzione di comportamenti di dipendenza, la protezione dei minori e i diritti dei partecipanti ai giochi. La legge regola in particolare l'attività di gioco effettuata mediante canali elettronici, informatici, telematici e interattivi. Sono individuati i soggetti che non possono partecipare al gioco, tra cui: i minori di età o dichiarati incapaci legalmente o da una sentenza e le persone che abbiano chiesto volontariamente che sia loro vietato il gioco o coloro ai quali sia stato vietato da una sentenza definitiva. Sono previsti due tipi di **licenze**, generale e singola, oltre a permessi per attività occasionali. Le licenze generali sono valide per dieci anni e rinnovabili per ulteriori dieci anni; le licenze singole sono necessarie per ogni tipo di gioco che si intende offrire ed hanno una durata variabile da uno a cinque anni. Sono sanciti diritti e obblighi dei partecipanti ai giochi, tra cui: ottenere



informazioni chiare e veritiere sulle regole del gioco; riscuotere i premi ottenuti nel tempo e nella forma stabiliti in conformità alla normativa di ogni gioco; giocare liberamente, senza coercizioni o minacce provenienti da altri giocatori o terze persone.

L'area della **difesa** e della **sicurezza nazionale** è stata interessata da diverse misure legislative.

Anzitutto La **Legge organica 9/2011** (*Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas*) ha disciplinato l'esercizio dei **diritti fondamentali** e delle **libertà pubbliche** riconosciute dalla Costituzione da parte dei **membri delle Forze armate**, secondo le peculiarità legate allo *status* dei militari e alle esigenze della sicurezza e della difesa nazionale. Essa ha indicato alcuni precetti essenziali come l'osservanza della Costituzione, il principio di uguaglianza, le regole di comportamento dei membri delle Forze armate e la **neutralità politica e sindacale**. Quest'ultima, in particolare, implica, sul versante dell'attività politica, non solo il divieto di costituzione o associazione a partiti politici ma anche il mantenimento di una "stretta neutralità pubblica" (*estricta neutralidad pública*) in relazione all'attività dei partiti politici esistenti. Sul versante sindacale, invece, il dovere di neutralità implica anche l'impossibilità di fare ricorso agli strumenti propri dell'azione sindacale, cioè la contrattazione collettiva, l'adozione di misure di conflitto collettivo e l'esercizio del diritto di sciopero. Per quanto concerne i diritti e doveri di carattere professionale e sociale, è previsto, nell'ambito della protezione sociale del militare, non soltanto misure di assistenza sanitaria e previdenziale, ma anche "azioni complementari" (*acciones complementarias*), che vanno dagli aiuti per la mobilità geografica fino all'elaborazione di "piani per la qualità della vita" (*planes de calidad de vida*) per l'assistenza integrale al militare e alla sua famiglia. In materia di diritto di associazione professionale, è stata consentita la costituzione di associazioni finalizzate alla promozione e alla difesa degli interessi professionali, economici e sociali degli associati, iscritte in un apposito registro presso il Ministero della difesa. Inoltre, le associazioni che raggiungono una percentuale stabilita di iscritti possono essere rappresentate nel neoistituito Consiglio del

personale delle Forze armate (*Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas*), organismo di raccordo tra il Ministero della difesa e le associazioni professionali dei militari, con compiti di studio e consulenza su tutti gli aspetti riguardanti lo *status* giuridico ed economico del personale delle Forze armate. È stato inoltre istituito l'Osservatorio della vita militare (*Observatorio de la vida militar*), organismo a fini consultivi, ascritto alle *Cortes generales* e dedicato all'analisi permanente della condizione del militare e delle modalità con cui lo Stato vigila sugli interessi dei membri delle Forze armate.

Sempre nel settore della sicurezza va altresì richiamata la **Legge 8/2011** (*Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas*), che disciplina la protezione delle cosiddette “**infrastrutture critiche**”, vale a dire le infrastrutture strategiche il cui danneggiamento, o distruzione, avrebbe un grave impatto sui servizi essenziali. Essa stabilisce le strategie e le strutture adeguate che permettano di dirigere e coordinare le attività dei diversi organi delle amministrazioni pubbliche in materia di protezione di infrastrutture critiche, previa identificazione e designazione delle stesse, per migliorare la prevenzione, preparazione e risposta della Spagna di fronte ad **attentati terroristici** o altre minacce che interessino le infrastrutture critiche. La legge si applica a tutte le infrastrutture critiche, ad eccezione di quelle dipendenti dal Ministero della difesa e dalle Forze o Corpi di sicurezza. Il Ministero dell'interno è responsabile del Catalogo nazionale delle infrastrutture strategiche (*Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas*), strumento che contiene tutte le informazioni e valutazioni delle infrastrutture strategiche del Paese. Il Sistema di protezione delle infrastrutture critiche è composto da istituzioni, enti e aziende del settore pubblico e privato, responsabili del corretto funzionamento dei servizi essenziali o della sicurezza dei cittadini: la Segreteria di Stato per la sicurezza, il Centro nazionale per la protezione delle infrastrutture critiche, i Ministeri e gli organismi integrati nel Sistema, le Comunità autonome, la Commissione nazionale per la protezione delle infrastrutture critiche e altri soggetti. La protezione delle infrastrutture critiche richiede l'adozione e l'applicazione di piani d'azione: il Piano nazionale per la protezione delle infrastrutture critiche; piani

strategici settoriali; piani di sicurezza dell'operatore; progetti di protezione specifici; programmi di supporto operativo.

Nel **settore economico e finanziario**, vanno innanzitutto ricordati due importanti normative in materia di **sviluppo sostenibile** ed **economia sociale**: la **Legge 2/2011** (*Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible*) e la **Legge 5/2011** (*Ley 5/2011, de 29 de marzo, de economía social*). La Legge 2/2011<sup>488</sup> ha promosso la competitività introducendo strumenti più efficaci di lotta alla morosità nei rapporti commerciali, portando trasparenza nel bilancio delle società quotate e facilitando i rapporti contrattuali tra pubblico e privato. La nuova legge incentiva, altresì, l'innovazione e la formazione professionale ed introduce nuovi criteri per il risparmio e l'efficienza energetici. Essa definisce l'**economia sostenibile** come un modello di crescita che concili lo sviluppo economico, sociale e ambientale in un'economia produttiva e competitiva, che favorisca occupazione di qualità, pari opportunità e coesione sociale, e che garantisca il rispetto per l'ambiente e l'uso razionale delle risorse naturali, in modo da soddisfare i bisogni delle generazioni presenti senza compromettere le possibilità delle **generazioni future** di soddisfare i propri bisogni. Sono fissati i principi di azione dei poteri pubblici: miglioramento della competitività; stabilità delle finanze pubbliche; razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche; incentivazione della capacità innovatrice delle imprese; risparmio ed efficienza energetici; promozione delle energie pulite, riduzione delle emissioni ed efficace trattamento dei rifiuti; razionalizzazione dell'edilizia residenziale; estensione e miglioramento della qualità dell'istruzione e promozione della formazione continua; rafforzamento e garanzia dello Stato sociale. Sono introdotti principi di condotta e regole di sanzioni e valutazione in materia di sostenibilità finanziaria del

---

<sup>488</sup> La Legge organica 4/2011 ha apportato alcune modifiche conseguenti alle leggi organiche 5/2002, in materia di qualifiche e formazione professionale, 6/2006, dell'istruzione, e 6/1985, del potere giudiziario. In particolare si facilita l'aggiornamento del Catalogo nazionale delle qualifiche professionali e dei moduli dei titoli di formazione professionale e dei certificati di professionalità, introducendo altresì la possibilità di creare corsi di specializzazione e una piattaforma di formazione a distanza per tutto il Paese.

settore pubblico, prevedendo l'applicazione da parte delle amministrazioni pubbliche di politiche di razionalizzazione, contenimento dei costi ed equilibrio di bilancio; è incentivata l'efficienza della contrattazione pubblica e la collaborazione pubblico-privato, come elementi fondamentali delle relazioni tra l'amministrazione pubblica e il tessuto imprenditoriale e come ambiti nei quali deve rafforzarsi il vincolo della sostenibilità economica. È posta altresì particolare attenzione allo sviluppo della società dell'informazione e alla formazione dei lavoratori, nonché ai diversi settori della sostenibilità ambientale: modello energetico, riduzione di emissioni, trasporto e mobilità sostenibili.

L'obiettivo principale della Legge 5/2011 è stato invece quello di stabilire un quadro giuridico comune per l'insieme degli **enti che operano nell'ambito dell'economia sociale**, quali cooperative, fondazioni, società di mutua assistenza, fornendo principi generali certi per lo svolgimento delle diverse attività dei soggetti. Particolare rilevanza assumono i principi orientativi stabiliti dalla legge: primato della persona e del fine sociale su quello economico, realizzato attraverso una gestione autonoma e trasparente, democratica e partecipativa, che mira a dare priorità al lavoro e ai servizi per la società rispetto all'aumento del capitale sociale; valutazione dei risultati ottenuti in termini di lavoro e servizio realizzati, in conformità con il fine sociale costitutivo dell'ente; promozione della solidarietà interna ed esterna, al fine di favorire lo sviluppo locale, l'uguaglianza di opportunità tra uomini e donne, la coesione sociale, l'inserimento di persone a rischio di esclusione sociale, la creazione di lavoro stabile e di qualità, la conciliazione della vita personale, familiare e lavorativa, e la sostenibilità; indipendenza dai pubblici poteri. Gli enti che operano nel rispetto di tali principi sono qualificati come "enti di economia sociale" (*entidades de economía social*) e possono essere inseriti in un apposito catalogo, istituito presso il Ministero del lavoro e dell'immigrazione, nonché costituire associazioni per la rappresentanza e la difesa dei propri interessi. Anche i pubblici poteri, nell'ambito delle rispettive competenze, sono coinvolti nella promozione dell'economia sociale, considerata come un compito di interesse generale.

Vanno poi menzionate alcune novità in materia di **investimenti e mercato finanziario**. La **Legge 31/2011** (*Ley 31/2011, de 4 de octubre, por la que se modifica la Ley 35/2003, de 4 de noviembre, de Instituciones de Inversión Colectiva*) ha recepito la direttiva comunitaria 2009/65/CE, concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in materia di taluni **organismi d'investimento collettivi in valori mobiliari** (OICVM), la quale ha apportato alcune novità di rilievo, semplificando il regime della commercializzazione transfrontaliera delle società di gestione degli organismi d'investimento collettivi (*Instituciones de Inversión Colectiva*, IIC), rafforzando i poteri di supervisione e i meccanismi di cooperazione tra le autorità di controllo competenti e introducendo un nuovo strumento informativo delle IIC, denominato “informazioni chiave per gli investitori”. La legge ha quindi attuato le nuove disposizioni comunitarie, perseguendo il duplice obiettivo di rafforzare la competitività dell'industria spagnola nel contesto di una maggiore integrazione e concorrenza e di stabilire misure volte a migliorare la supervisione delle IIC e delle società di gestione da parte della Commissione nazionale per il mercato dei valori.

La **Legge 32/2011** (*Ley 32/2011, de 4 de octubre, por la que se modifica la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores*) ha modernizzato il quadro normativo applicabile alla compensazione, liquidazione e registrazione delle **operazioni relative ai valori mobiliari**. La finalità fondamentale della riforma è stata quella di ottenere una maggiore competitività delle attività di postcontrattazione spagnole rispetto a quelle svolte dagli altri partner europei, nel quadro di una maggiore omogeneità, già prefigurata dal progetto comunitario denominato Eurosistema TARGET2-*Securities*, che ha l'obiettivo di facilitare la liquidazione centralizzata, in moneta della Banca centrale, delle operazioni di valori in euro o in altre valute, uniformando la liquidazione transfrontaliera europea a quella nazionale in termini di efficienza e di costi e tendendo alla realizzazione di un mercato di valori unico e integrato per i servizi finanziari. Tra le novità previste, vi è l'introduzione, nei servizi di postcontrattazione, della figura della “controparte centrale” (*entidad de contrapartida central*), che realizza

funzioni di interposizione per conto proprio, tra acquirenti e venditori, delle transazioni effettuate su valori mobiliari, assumendosi il rischio di controparte e effettuando l'esecuzione della compensazione dei valori.

Il **Decreto legge 9/2011** (*Real Decreto-ley 9/2011, de 19 de agosto, de medidas para la mejora de la calidad y cohesión del sistema nacional de salud, de contribución a la consolidación fiscal, y de elevación del importe máximo de los avales del Estado para 2011*), allo scopo di rafforzare le misure fiscali e di bilancio poste in essere dal Governo per il conseguimento degli obiettivi di riduzione del deficit pubblico, ha perseguito, tra l'altro, un miglioramento delle entrate fiscali mediante alcune modifiche all'**imposta sulle società** (*Impuesto sobre Sociedades*), che riguardano le imprese di grandi dimensioni, con 20 o più milioni di euro di fatturato, e solo se si trovano in attivo. Esse sono tenute ad anticipare la riscossione dell'imposta sulle società. È elevata la percentuale di calcolo dei pagamenti rateali delle grandi imprese, applicandosi un tasso del 24%, e del 27% per le società con almeno 60 milioni di fatturato, fino al 2013. Si stabiliscono poi dei limiti di carattere temporaneo, sempre per le grandi imprese, alla compensazione delle basi imponibili negative derivanti da esercizi precedenti. Nel periodo compreso tra il 2011 e il 2013 le grandi imprese il cui fatturato è superiore a 20 milioni ma inferiore a 60 milioni di euro, possono applicare il 75% delle basi imponibili negative pendenti, percentuale ridotta al 50% per le società il cui fatturato è di almeno 60 milioni di euro. Parallelamente è ampliato il periodo massimo di compensazione delle basi negative derivanti da esercizi anteriori, che passa da 15 a 18 anni; tale misura è applicabile anche alle piccole imprese. Il decreto legge ha inoltre disposto l'applicazione temporanea dell'aliquota superridotta del 4% (in luogo di quella dell'8%) dell'**IVA** (*Impuesto sobre el valor añadido*) alle consegne di immobili residenziali.

Il **Decreto legge 20/2011** (*Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público*) ha previsto misure urgenti in **materia di bilancio, tributaria e finanziaria** per la correzione del deficit pubblico. In materia di **imposta sugli immobili**, esso ha disposto un incremento del gravame del 10% per gli immobili con



revisione catastale anteriore al 2012. Per quanto concerne l'**IVA**, è stata prorogata al 2012 la misura della riduzione dell'**IVA** alle consegne di immobili residenziali. In materia di **imposta sulle società**, è stata prorogata per il 2012 l'applicazione alle imprese con fatturazione fino a 5 milioni di euro e con meno di 25 dipendenti di due aliquote ridotte: 20% fino a 300.000 euro, 25% per la restante base imponibile. Inoltre, sono state stabilite delle addizionali temporanee alle aliquote vigenti dell'**imposta sul reddito delle persone fisiche** (*Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, IRPF*), rispettivamente dello 0,75%, del 2%, del 3%, del 4%, del 5%, del 6% e del 7%<sup>489</sup>. Tra le misure adottate in materia di costi del personale, sono stati mantenuti gli importi degli stipendi del personale e delle cariche superiori del settore pubblico al livello del 2011. Ugualmente è stato confermato il congelamento delle assunzioni nel pubblico impiego, con alcune eccezioni. Infine, dal 1° gennaio 2012, per l'intero settore pubblico statale, la settimana di lavoro normale ha una durata minima di 37 ore e 30 minuti. Per quanto concerne le pensioni e i sussidi, sono state attualizzate dell'1% alcune tipologie di pensioni per il 2012, tra cui le pensioni erogate dal Sistema di sicurezza sociale in modalità contributiva, le prestazioni per i figli a carico e alcune pensioni minime.

Nel settore del **lavoro** e dell'**occupazione**, il Decreto legge 5/2011 (*Real Decreto-ley 5/2011, de 29 de abril, de medidas para la regularización y control del empleo sumergido y fomento de la rehabilitación de viviendas*) ha affrontato il fenomeno del **lavoro sommerso**. Esso ha previsto misure dalla duplice finalità: favorire, per un periodo limitato di tempo, l'emersione e la regolarizzazione del lavoro nero ed introdurre nuove misure atte a scoraggiare e a punire il ricorso a tale modalità di impiego. In particolare, è stata disposta una sanatoria per la messa in regola volontaria, da parte dei datori di lavoro, dei lavoratori occupati senza essere stati iscritti al sistema della Sicurezza sociale, con alcune eccezioni: ad esempio non era

<sup>489</sup> Pertanto le aliquote IRPF complessive per il 2012 e per il 2013 sono le seguenti: redditi da 0 a 17.707,20 euro (24,75%), da 17.707,21 a 33.007,20 (30%), da 33.007,21 a 53.407,20 (40%), da 53.407,21 a 120.000,20 (47%), da 120.000,21 a 175.000,20 (49%), da 175.000,21 a 300.000,20 (51%), oltre 300.000,20 (52%).

possibile mettere in regola lavoratori per i quali la Sicurezza sociale, o l'Ispettorato del lavoro, avevano già avviato accertamenti, o ricevuto segnalazioni o denunce, prima dell'entrata in vigore del decreto. Sono state anche inasprite le sanzioni esistenti in materia di sfruttamento del lavoro nero, prevedendo la perdita dei benefici derivanti dall'applicazione dei diversi programmi per l'occupazione stabiliti dalla legge.

La Legge 10/2011 (*Ley 10/2011, de 19 de mayo, por la que se modifica la Ley 10/1997, de 24 de abril, sobre derechos de información y consulta de los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria*) ha recepito la direttiva comunitaria 2009/38/CE, in materia di comitati aziendali europei e di procedure per **l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese** e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie. La finalità della nuova legge è stata quella di rendere sempre più efficace il processo di informazione e consultazione dei lavoratori impiegati nelle imprese di dimensione comunitaria, favorendo al massimo grado il dialogo tra i lavoratori e la direzione dell'impresa. Novità di rilievo sono costituite dal diritto dei rappresentanti dei lavoratori a ricevere una formazione specifica, relativa alla loro funzione, senza perdita di salario; dalla possibilità per questi ultimi di tenere riunioni senza necessità di essere presenti in azienda e di avere assistenza e consulenza da parte di esperti nella scelta dei rappresentanti; dall'obbligo, per la direzione dell'impresa, di informare le parti sociali, a livello europeo, dell'apertura di negoziati in vista della formazione di un comitato aziendale europeo.

Il decreto legge 7/2011 (*Real Decreto-ley 7/2011, de 10 de junio, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva*) è invece intervenuto in materia di **contrattazione collettiva**. Gli obiettivi principali sono stati: favorire una contrattazione collettiva più vicina all'impresa e più adatta alla situazione di ciascun settore di attività economica; introdurre maggiore dinamismo e agilità, sia nei processi sia nei contenuti dei contratti collettivi, al fine di favorire una maggiore capacità di adattamento ai cambiamenti che comprenda, al tempo stesso, la flessibilità per le imprese e la sicurezza per i lavoratori; adattare il sistema di contrattazione collettiva alle nuove realtà imprenditoriali presenti nel mercato del lavoro, inserendo

regole di legittimazione volte a favorire forme di flessibilità interna negoziate con i rappresentanti dei lavoratori. Il decreto ha modificato, tra gli altri, gli articoli 83 e 84 dello Statuto dei lavoratori (Regio Decreto Legislativo 1/1995), stabilendo che i contratti e gli accordi collettivi di settore, a livello statale o regionale, possono, così come gli accordi interprofessionali, fissare le clausole sulla struttura della contrattazione collettiva e anche le regole sulle modalità di risoluzione dei conflitti di concorrenza tra contratti o accordi, riconoscendo però ai contratti di impresa la priorità di applicazione con riferimento ad alcuni aspetti più vicini alla realtà aziendale, tra cui salari e tempi di lavoro. Sono stati modificati inoltre gli articoli 85 e 86 dello Statuto, inserendo tra i contenuti obbligatori di ciascun contratto collettivo l'indicazione delle modalità di denuncia del contratto stesso e la fissazione del tempo massimo per la sua rinegoziazione, in ragione del tempo di vigenza del contratto stesso.

Infine, una legge di ampia portata ha riformato il **processo del lavoro**. La Legge 36/2011 (*Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social*) ha avuto come principale obiettivo di concentrare nel rinnovato processo del lavoro (*orden jurisdiccional social*) tutte le materie che possono qualificarsi come “sociali” (“*sociales*”), di conseguenza sono stati attribuiti a questa giurisdizione alcune competenze prima rientranti nell'ambito del processo civile e di quello contenzioso-amministrativo. La legge aspira ad offrire una maggiore protezione ai lavoratori ed ai beneficiari della Sicurezza sociale, rafforzandone la tutela giudiziaria, perseguendo anche l'intento di dotare gli organi giudiziari di strumenti che velocizzino i processi, nonché di proteggere i lavoratori in caso di infortuni professionali e di fornire maggiore certezza giuridica al mercato del lavoro. Rientrano nella nuova competenza, tra le altre, tutte le controversie legali in materia di **incidenti sul lavoro**; il nuovo processo conosce delle controversie in materia di tutela dei diritti di **libertà sindacale**, **sciopero** e altri diritti fondamentali e libertà pubbliche, compreso il divieto di discriminazione e **mobbing**, nei confronti del datore di lavoro o terzi ad esso collegati a qualsiasi titolo, quando la presunta violazione è direttamente connessa alla prestazione di servizi, nonché dei ricorsi relativi alla libertà sindacale

e al diritto di sciopero contro le decisioni delle pubbliche amministrazioni riguardanti esclusivamente il personale, e delle controversie tra due o più sindacati, o tra questi e le associazioni imprenditoriali. Sono inoltre di competenza della nuova giurisdizione: le prestazioni della Sicurezza sociale, le contestazioni relative a riconoscimento, valutazione e classificazione del grado di disabilità, così come i benefici derivanti dalla legislazione sulla promozione dell'autonomia personale e cura alle persone non autosufficienti, nonché la materia dell'intermediazione del lavoro. Alcune misure sono invece rivolte ad ammodernare e velocizzare i processi, ad esempio, l'attore può cumulare nel suo ricorso tutte le azioni che gli spettano nei confronti del convenuto, anche se provengono da titoli diversi. La legge contempla inoltre diverse ipotesi tese ad evitare la celebrazione del processo: accanto alla conciliazione preventiva, compaiono ora anche la mediazione e il lodo arbitrale. Sono state inoltre effettuate modifiche alla disciplina dell'esaurimento dei rimedi amministrativi prima del ricorso giudiziario, al fine di comprendere le varie forme di esaurimento del rimedio amministrativo attraverso un ricorso, come conseguenza dell'inserimento nel nuovo processo di tutti i ricorsi contro le decisioni amministrative in materia di diritto del lavoro. L'onere della prova nei processi per **discriminazione** per motivi di sesso, orientamento sessuale o identità di genere, razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età, *mobbing* e qualsiasi altra violazione di una libertà pubblica o di un diritto fondamentale, è posta a carico del convenuto.

Nel settore della **legislazione sociale** va senz'altro segnalata la **Legge 27/2011** (*Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social*) che ha adeguato il sistema normativo della **sicurezza sociale** alle nuove tendenze demografiche nonché modificato il **sistema pensionistico**, mediante un rapporto maggiormente adeguato tra i contributi versati durante la vita lavorativa e le prestazioni pensionistiche da percepire. Viene modificato il regime giuridico delle integrazioni al minimo delle pensioni contributive, in maniera tale che, in nessun caso, tali importi siano superiori agli importi delle pensioni di

anzianità e di invalidità nelle loro modalità non contributive vigenti ad ogni momento, con alcune eccezioni (come per i grandi invalidi). Per quanto concerne la disciplina della pensione di anzianità, sebbene la maggior parte delle modifiche entrerà in vigore progressivamente dal 2013 al 2027, la novità più significativa riguarda l'**età di pensionamento**, che è innalzata a 67 anni, con 37 anni di contribuzione per ottenere il 100% della prestazione; i lavoratori di 65 anni con 38 anni e 6 mesi di contributi possono ugualmente andare in pensione con il 100%. L'estensione dell'età di pensionamento comincerà nel 2013, anno a partire dal quale l'età necessaria per percepire la pensione aumenterà di 1 mese fino al 2021, quando aumenterà in ragione di 2 mesi l'anno, fino ad arrivare al 2027 con 67 anni. Per quanto concerne il calcolo delle pensioni, esso sarà effettuato sulla media dei contributi dei 25 anni precedenti; anche tale modifica, tuttavia, andrà in vigore progressivamente dal 2013 fino al 2022. Il pensionamento anticipato sarà consentito a partire da 63 anni, in forma volontaria per quanti abbiano almeno 33 anni di contributi, applicando un coefficiente di riduzione del 7,5% in relazione all'età di pensionamento ordinario per ogni anno di anticipo. Si mantiene la possibilità di accedere al pensionamento parziale, senza la necessità di concludere contemporaneamente un contratto di sostituzione per coloro che hanno raggiunto l'età legale di pensionamento (tra 65 e 67 anni). È introdotto il cosiddetto "fattore di sostenibilità" del sistema di sicurezza sociale, in modo che, dal 2027, i parametri fondamentali del sistema saranno rivisti alla luce delle differenze tra l'evoluzione dell'aspettativa di vita a 67 anni della popolazione nell'anno in cui è fatta la revisione e l'aspettativa di vita all'età di 67 nel 2027. Inoltre, in materia di benefici per la **cura dei bambini**, è stato considerato come periodo di contribuzione, a tutti gli effetti, il periodo di cessazione dell'attività lavorativa motivata dalla nascita di un figlio o l'adozione o l'affidamento di un bambino di età inferiore a sei anni, da nove mesi prima della nascita (o tre mesi per adozione o affidamento) fino a sei mesi dopo.

Sul versante della **ricerca scientifica**, un provvedimento di rilievo è rappresentato dalla Legge 14/2011 (*Ley 14/2011, de 1 de*

*junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*), che ha stabilito il quadro generale per la promozione e il coordinamento della **ricerca scientifica e tecnologica** al fine di contribuire allo sviluppo sostenibile e al benessere sociale attraverso la generazione e la diffusione della conoscenza e dell'innovazione. Essa definisce il Sistema spagnolo della scienza, tecnologia e innovazione (*Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación*), come l'insieme di operatori, pubblici e privati, che svolgono funzioni di finanziamento, di esecuzione, o di coordinamento, così come l'insieme di relazioni, strutture, misure e azioni destinate a promuovere, sviluppare e sostenere la politica di ricerca, lo sviluppo e l'innovazione in tutti i campi dell'economia e della società. Tale sistema è composto dalle politiche pubbliche dell'Amministrazione generale dello Stato e, nel loro ambito, da quelle delle Comunità autonome. Il coordinamento si basa su una Strategia spagnola di scienza e tecnologia (*Estrategia Española de Ciencia y Tecnología*) e su una Strategia spagnola di innovazione (*Estrategia Española de Innovación*), che costituiscono il quadro pluriennale per il raggiungimento degli obiettivi condivisi da tutte le amministrazioni. Per le questioni concernenti la promozione e il coordinamento delle attività di ricerca presso l'Amministrazione generale dello Stato, si prevede un organo di coordinamento, la Commissione delegata del Governo per la politica scientifica, tecnologica e dell'innovazione (*Comisión Delegada del Gobierno para Política Científica, Tecnológica y de Innovación*) e sono creati due strumenti di pianificazione pluriennali: il Piano statale di ricerca scientifica e tecnica (*Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica*) e il Piano statale dell'innovazione (*Plan Estatal de Innovación*). Sono previsti due soggetti di finanziamento statali: l'Agenzia statale di ricerca (*Agencia Estatal de Investigación*), con funzioni di sviluppo della generazione delle conoscenze in tutte le aree del sapere, e il Centro per lo sviluppo tecnologico industriale (*Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial*), finalizzato a promuovere l'innovazione.

In campo **ambientale**, la **Legge 22/2011** (*Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados*) ha recepito nell'ordinamento spagnolo la direttiva comunitaria 2008/98/CE, relativa ai rifiuti, con la quale è stato stabilito un quadro giuridico organico, a livello



europeo, in tema di **gestione dei rifiuti**. La nuova legge orienta la politica dei rifiuti verso i principi della massimizzazione nello sfruttamento delle risorse e della minimizzazione dell'impatto ambientale, attraverso l'introduzione di misure di prevenzione, riutilizzazione e riciclo dei rifiuti e la promozione dell'innovazione scientifica e tecnologica che permetta di ridurre l'emissione di gas nocivi nell'atmosfera. L'oggetto della legge è costituito dalla gestione dei rifiuti attraverso misure che ne prevenzano la produzione e ne riducano gli impatti negativi sulla salute umana e l'ambiente interessato, migliorando al contempo l'efficacia nell'uso delle risorse; è posta come oggetto della legge anche la definizione del regime giuridico dei **terreni inquinati**. Per quanto concerne i principi della politica dei rifiuti e le competenze di carattere amministrativo, è istituita una nuova Commissione di coordinamento in materia di rifiuti (*Comisión de coordinación en materia de residuos*), ascrivita al Ministero dell'ambiente. Sul versante degli strumenti della politica dei rifiuti, è prevista l'elaborazione di piani e programmi per la gestione dei rifiuti, sia a livello nazionale sia ai livelli regionale e locale, ed è dato particolare risalto ai programmi di prevenzione della formazione dei rifiuti delle pubbliche amministrazioni.

Alcuni interventi legislativi hanno interessato l'ambito del **commercio** e dei **servizi**.

La **Legge 16/2011** (*Ley 16/2011, de 24 de junio, de contratos de crédito al consumo*) ha incorporato nel diritto nazionale la direttiva 2008/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008 relativa ai **contratti di credito ai consumatori** e che abroga la direttiva 87/102/CEE. Tuttavia la nuova legge ha conservato le disposizioni del diritto interno che offrono una maggiore protezione in materia di prestiti al consumo rispetto alla normativa comunitaria. Essa mantiene alcune disposizioni concernenti l'offerta vincolante, l'efficacia dei contratti vincolati all'ottenimento del credito, la raccolta impropria e le sanzioni per omissione delle clausole obbligatorie nei contratti. La legge si applica ai contratti in cui il creditore (*prestamista*) concede o promette di concedere al consumatore (*consumidor*) un credito sotto forma di dilazione di

pagamento, prestito, apertura di credito o analogo mezzo di finanziamento. La categoria dei consumatori è limitata alle persone fisiche che agiscono in un campo estraneo alla loro attività aziendale o professionale. La legge disciplina nel dettaglio le informazioni di base da inserire nella pubblicità e nelle comunicazioni commerciali e negli annunci di offerte esposte in locali commerciali in cui si offra un credito o l'intermediazione per un contratto di credito. Si stabilisce inoltre un elenco delle caratteristiche del credito su cui il creditore (oppure l'intermediario) deve informare il consumatore prima di assumere qualsiasi obbligo ai sensi di un contratto od offerta di credito, tali informazioni precontrattuali devono essere fornite mediante un modulo standard secondo i termini della direttiva. Inoltre i creditori (o gli intermediari) devono aiutare i consumatori nella decisione sul contratto di credito, al fine di far scegliere quello che, tra i prodotti offerti, si adatta meglio alle esigenze e alla situazione finanziaria del consumatore.

La **Legge 21/2011** (*Ley 21/2011, de 26 de julio, de dinero electrónico*) ha recepito parzialmente la direttiva comunitaria 2009/110/CE sull'attività degli **istituti di moneta elettronica**, al fine di conseguire tre obiettivi fondamentali: definire con maggiore precisione l'ambito di applicazione della normativa, aumentando la certezza giuridica di coloro che intervengono nel mercato; eliminare alcuni requisiti specifici, richiesti agli istituti di moneta elettronica al fine di distinguerli dagli istituti di credito; rendere compatibile il nuovo regime giuridico degli istituti di moneta elettronica con quello degli istituti di pagamento. L'oggetto della legge è la regolamentazione dell'emissione di moneta elettronica, compreso il regime giuridico degli istituti di moneta elettronica e la vigilanza prudenziale su tali istituti. È definita "moneta elettronica" (*dinero electrónico*) ogni valore monetario memorizzato con strumenti elettronici o magnetici che rappresenti un credito nei confronti dell'emittente e che sia emesso al ricevimento di fondi con il proposito di effettuare operazioni di pagamento e che sia accettato da una persona fisica o giuridica diversa dall'emittente di moneta elettronica. Da segnalare anche l'elencazione delle categorie alle quali è riservata la facoltà di emettere moneta elettronica: gli istituti di credito; gli istituti di moneta elettronica; la Società Statale delle

Poste e dei Telegrafi; il Banco di Spagna, quando non opera come autorità monetaria; le pubbliche amministrazioni statali, regionali e locali, quando operano come autorità pubbliche. Il Banco di Spagna ha il compito di istituire un apposito “Registro speciale degli istituti di moneta elettronica” (*Registro Especial de Entidades de Dinero Electrónico*); va inoltre segnalata l’elencazione delle altre attività consentite agli istituti di moneta elettronica, consistenti soprattutto nella prestazione di servizi di pagamento e nella gestione di sistemi di pagamento, con esclusione delle attività di raccolta di depositi in denaro o di altri fondi rimborsabili dal pubblico. Gli istituti devono emettere, al ricevimento dei fondi, moneta elettronica uguale al loro valore nominale, nonché rimborsare il titolare in qualunque momento lo richieda e al valore nominale della moneta detenuta.

Nel settore della **sanità pubblica** il legislatore è intervenuto con alcuni importanti provvedimenti.

Il citato **decreto legge 9/2011** ha perseguito una riduzione delle spesa pubblica anche attraverso la **razionalizzazione della spesa sanitaria**. Tra le misure intraprese si segnala la generalizzazione della prescrizione per **principio attivo**: nelle farmacie, la prescrizione del farmaco o prodotto sanitario è effettuata al prezzo più basso, solo se le necessità terapeutiche lo giustificano la prescrizione è eseguita identificando il farmaco per la sua denominazione commerciale. Sono stati introdotti criteri diversi per migliorare il finanziamento selettivo dei farmaci, al fine di assicurare l’inserimento nelle prestazioni pubbliche dei farmaci che offrono migliori garanzie nel trattamento delle malattie. L’Agenzia spagnola dei farmaci e dei prodotti sanitari (*Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios*) ha il compito di adeguare il contenuto delle confezioni di medicinali alla durata reale dei trattamenti, in accordo con la pratica clinica. È inoltre previsto un sistema di compensazione per le farmacie ubicate in piccoli centri o centri isolati o socialmente depressi. Il Governo deve stabilire un formato unico e comune di tessera sanitaria (*tarjeta sanitaria*) valido per tutto il servizio sanitario nazionale (*Sistema Nacional de Salud*); entro il 1° gennaio 2013 devono essere adottate le opportune misure per

garantire l'interoperabilità e l'interscambio dei dati relativi alla storia clinica digitale e alla ricetta elettronica.

Invece la **Legge 33/2011** (*Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública*) ha posto le basi giuridiche che sostengono il coordinamento e la cooperazione delle pubbliche amministrazioni in materia di **salute pubblica**. Nelle azioni di salute pubblica, tra l'altro, devono essere assicurate equità, precauzione, trasparenza, sicurezza; la salute della popolazione deve in generale ispirare il complesso delle politiche pubbliche. La legge riconosce il diritto dei cittadini, direttamente o attraverso le organizzazioni di raggruppamento o di rappresentanza, all'informazione in materia di salute pubblica. Sono assicurati i diritti dei cittadini in materia, dando importanza a valori quali l'informazione, la partecipazione, l'uguaglianza, la riservatezza, la *privacy* e la dignità. Le pubbliche amministrazioni sono tenute ad informare sui rischi per la salute della popolazione, stabilendo altresì che le attività di tipo scientifico e di consulenza in materia di salute pubblica siano imparziali, trasparenti e non viziate da conflitti di interessi. La legge istituisce le basi di un sistema di vigilanza globale di salute pubblica che copre tutte le condizioni di salute. Il sistema di informazione sanitaria pubblica integra gli indicatori su malattia, assistenza sanitaria e alcuni comportamenti connessi alla salute, con informazioni provenienti da altri ambiti sociali, ambientali o di altro tipo essenziali per valutare l'evoluzione della sanità pubblica e le politiche ad essa collegate. La Rete di vigilanza di salute pubblica coordina il sistema di monitoraggio dei fattori di condizionamento, dei problemi di salute e dei sistemi di allerta precoce e risposta rapida, in funzione 24 ore al giorno. Le linee generali delle politiche di prevenzione mirano a ridurre l'incidenza e la prevalenza di alcune malattie, lesioni e disabilità nella popolazione e mitigare gli impatti negativi mediante politiche di carattere sanitario, ambientale, economico, lavorativo, alimentare o di promozione dell'attività fisica. I livelli assistenziali devono garantire la riduzione degli squilibri sociali e territoriali. Le azioni di sanità pubblica per la tutela della salute devono prevenire gli effetti negativi che i vari elementi ambientali possono avere sulla salute e sul benessere delle persone. Si prevedono inoltre apposite azioni per conseguire una migliore

prevenzione dei rischi per la salute nei luoghi di lavoro. È introdotta la valutazione d'impatto sanitario, vale a dire la combinazione di procedure, metodi e strumenti con cui un programma o norma può essere valutato in termini di effetti sulla salute della popolazione. Il personale sanitario pubblico deve essere in grado di applicare un ampio spettro di conoscenze e competenze, assicurandone la formazione continua.

All'incrocio tra il settore sanitario e quello agro-alimentare si situa la Legge 17/2011 (*Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición*) è intervenuta invece in materia di promozione integrale della **sicurezza alimentare**, associando alla vigente attenzione per i rischi fisici, chimici e biologici, collegati all'alimentazione, il nuovo principio della precauzione e dell'allarme per i **rischi nutrizionali**, con particolare riguardo al fenomeno dell'**obesità** infantile e giovanile, e anche per i rischi sociali di discriminazione legati al suddetto fenomeno. È posto come oggetto della legge il riconoscimento e la protezione effettiva del diritto alla sicurezza alimentare, inteso come diritto a conoscere i rischi potenziali associati ad un alimento e/o ai suoi componenti e l'incidenza di tali rischi sulla sicurezza alimentare, in modo che le amministrazioni competenti garantiscano la maggior protezione possibile di fronte ad essi. Sono poi enunciati i principi dell'analisi del rischio, della precauzione e della tracciabilità degli alimenti, dei mangimi e degli animali destinati alla produzione degli alimenti e di qualunque sostanza o prodotto che possa essere incorporato agli alimenti o ai mangimi, in tutte le fasi della loro produzione, trasformazione e distribuzione. È prevista, tra le altre misure, l'elaborazione di un Piano nazionale di controllo ufficiale della catena alimentare (*Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria*), i cui obiettivi, contenuti e scadenze sono fissati dall'Agenzia spagnola di sicurezza alimentare e nutrizione. Tra gli strumenti per la sicurezza alimentare, è prevista una serie di iniziative rivolte al mondo dell'alimentazione, tra le quali spicca il Sistema di Informazione (*Sistema de Información*), base di dati curata dall'Agenzia per la conoscenza e lo scambio di informazioni tra i soggetti operanti nel settore della sicurezza alimentare.

Merita, infine, una segnalazione la nuova disciplina del **deposito legale degli stampati**, che la **Legge 23/2011** (*Ley 23/2011, de 29 de julio, de depósito legal*) ha adattato alla nuova realtà del mondo delle pubblicazioni, prevedendo un ruolo centrale dell'**editore** quale soggetto depositante principale. Essa configura il deposito legale come l'istituto giuridico che permette all'Amministrazione generale dello Stato e alle Comunità autonome di raccogliere esemplari delle **pubblicazioni** di ogni tipo riprodotte in qualsiasi tipo di supporto e destinate per qualsiasi procedimento alla distribuzione o comunicazione pubblica, sia gratuita sia onerosa, con la finalità di assolvere al dovere di preservare il patrimonio bibliografico, sonoro, visivo, audiovisivo e digitale delle culture della Spagna di ogni periodo storico, e permettere l'accesso al medesimo con fini culturali, di ricerca o informazione, e di riedizione di opere, in conformità alla legge e alla legislazione sulla proprietà intellettuale. Costituisce oggetto del deposito legale ogni tipo di pubblicazione, prodotta o edita in Spagna, con qualsiasi procedimento di produzione, edizione o diffusione, e distribuita o comunicata su qualsiasi supporto e con qualsiasi mezzo, materiale o immateriale. L'obbligo del deposito ricade su tutti gli editori spagnoli, in caso di editori esteri, l'obbligo è del produttore o tipografo o stampatore spagnolo. Per i **documenti elettronici**, l'obbligo ricade sull'editore o produttore. Sono centri depositari gli uffici di deposito legale determinati dalle Comunità autonome, sono centri di conservazione la Biblioteca nazionale di Spagna e gli altri decisi dalle medesime Comunità. I soggetti tenuti al deposito legale devono procedere alla costituzione dello stesso presso l'ufficio di deposito legale deciso dalla Comunità autonoma in cui ha la sua sede sociale l'editore, prima della distribuzione o vendita dell'opera.

## 6. L'attività legislativa regionale

Durante l'anno si svolte **elezioni regionali** in ben 13 delle 17 Comunità autonome spagnole (Aragona, Asturie, Cantabria, Castiglia e León, Castiglia-La Mancia, Estremadura, Isole Baleari, Isole Canarie, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra e Valencia), aspetto che spiega il numero complessivo di leggi approvate in tutte



le regioni (**169**), che risulta il più basso degli ultimi cinque anni (Tabella 4). Il numero più alto di leggi durante l'anno è stato approvato in **Navarra (21)**, territorio tradizionalmente a forte autonomia regionale, seguito dall'**Andalusia (18)**, comunità in cui non si sono svolte elezioni durante l'anno (Tabella 4).

Si è attestato sugli stessi livelli quantitativi dell'anno precedente il ricorso allo strumento legislativo d'urgenza costituito dai **decreti legge regionali (21** come nel 2010) utilizzati dalle medesime Comunità citate lo scorso anno, dove era già stata introdotta questa fonte di diritto (Andalusia, Aragona, Castiglia e León, Catalogna, Comunità Valenciana e Isole Baleari), alle quali si sono aggiunte l'Estremadura (che ha introdotto il decreto legge con l'art. 33 della già menzionata legge organica 1/2011, di riforma dello statuto di autonomia regionale) e la Navarra (dove l'istituto del decreto legge era stato introdotto con la legge organica 7/2010).

Diversi decreti legge sono stati adottati, così come avvenuto negli anni precedenti, per approvare interventi urgenti in materia di contenimento della spesa pubblica, incentivi all'economia e sostegno all'occupazione, nonché di riforma del settore pubblico imprenditoriale, al fine di contrastare, in maniera diretta e indiretta, la **crisi economico-finanziaria** (Decreto legge forale 1/2011 nella Navarra, Decreti legge 1/2011 e 3/2011 in Andalusia, Decreto legge 1/2011 in Aragona, Decreto legge 6/2011 nelle Isole Baleari, Decreto legge 1/2011 nella Castiglia e Leon, Decreto legge 3/2011 in Catalogna e Decreto legge 1/2011 nella Comunità Valenciana).

Numerose leggi ordinarie sono state poi approvate in tale ambito in tutte le Comunità autonome, con particolare riguardo al regime delle **cashe di risparmio** (*cajas de ahorro*), colpite dalle ripercussioni di natura finanziaria della crisi (Legge 6/2011 in Andalusia, Legge 1/2011 in Estremadura, Legge 10/2011 nelle Isole Canarie, Legge 1/2011 della Comunità di Madrid).

Per quanto riguarda l'imprenditoria privata a carattere sociale sono invece da segnalare le leggi approvate in alcune comunità in materia di **società cooperative** (Legge 14/2011 in Andalusia, Legge 6/2011 della Castiglia e Leon, Legge 14/2011 in Galizia, Legge 5/2011 nelle Isole Baleari, Legge 4/2011 della Murcia).

In materia economica è stata anche confermata, sebbene in lieve contrazione rispetto allo scorso anno, la tendenza ad approvare **leggi di accompagnamento ai bilanci regionali**, contenenti diverse misure tributarie e amministrative, adottate durante l'anno in sette Comunità (Cantabria, Catalogna, Galizia, La Rioja, Madrid, Navarra, Valencia).

Oltre a tali versanti, possono essere segnalate le leggi approvate da diverse Comunità, in forza delle loro competenze nell'ambito del diritto civile, in relazione alla **famiglia** (Legge 9/2011 in Aragona, Legge 3/2011 in Galizia, Legge 5/2011 della Comunità valenciana, Legge 3/2011 della Navarra) e alla **donna** (Legge 2/2011 nelle Asturie, Legge 1/2011 in Castiglia e Leon, Legge 8/2011 in Estremadura, Legge 6/2011 nelle Isole Baleari, Legge 3/2011 nella Comunità di Madrid)<sup>490</sup>.

---

<sup>490</sup> Ulteriori approfondimenti sull'attività legislativa delle Comunità autonome spagnole sono reperibili nell'*Informe Comunidades Autónomas 2011*, pubblicato dall'*Instituto de Derecho Público* di Barcellona.

## TABELLE

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1990-2011

<i>Anno</i>	<i>Totale leggi approvate</i>	<i>Leggi organiche</i>	<i>Decreti legge emanati</i>	<i>Decreti legge trasformati in DDL</i>	<i>Decreti legislativi</i>
1990	32	1	6	1	3
1991	44	13	5	3	0
1992	50	10	6	4	1
1993	23	0	22	0	1
1994	63	20	13	4	2
1995	60	16	12	0	2
1996	19	5	17	6	1
1997	72	6	29	8	0
1998	61	11	20	3	0
1999	70	15	22	2	1
2000	23	9	10	3	5
2001	33	7	16	4	1
2002	63	10	10	1	1
2003	82	20	7	1	0
2004	7	3	11	3	8
2005	36	6	16	0	0
2006	52	8	13	1	0
2007	72	16	11	1	2
2008	6	2	10	0	2
2009	32	3	14	4	0
2010	53	9	14	3	1
2011	50	12	20	4	3
<b>TOTALE</b>	<b>1003</b>	<b>202</b>	<b>304</b>	<b>56</b>	<b>34</b>

TABELLA 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia

<i>Legislatura</i>	VI (1996- 2000)	VII (2000- 2004)	VIII (2004- 2008)	IX (2008- 2011)
<b>INIZIATIVA GOVERNATIVA <i>di cui:</i></b>	<b>172 (78%)</b>	<b>173 (90%)</b>	<b>140 (83%)</b>	<b>120 (85%)</b>
Leggi di bilancio, accompagnamento e assestamento	32	28	4	3
Leggi di ratifica e attuazione accordi internazionali	11	6	2	2
Leggi di trasformazione di decreti-legge	16	7	4	6
<b>INIZIATIVA PARLAMENTARE</b>	<b>32 (15%)</b>	<b>18 (9%)</b>	<b>21 (13%)</b>	<b>19 (13,5%)</b>
<b>ALTRE INIZIATIVE (Regioni, popolo)</b>	<b>16 (7%)</b>	<b>1 (1%)</b>	<b>6 (4%)</b>	<b>2 (1,5%)</b>
<b>TOTALE</b>	<b>220</b>	<b>192</b>	<b>167</b>	<b>141</b>

**TABELLA 3 - Classificazione delle leggi approvate<sup>491</sup>**

	2007	2008	2009	2010	2011
Istituzionali	18 (25%)	1 (25%)	10 (36%)	27 (56%)	15 (30%)
Settoriali	24 (34%)	1 (25%)	10 (36%)	13 (27%)	17 (34%)
Microsettoriali	28 (40%)	1 (25%)	6 (21%)	5 (11%)	11 (22%)
Manut. Norm.	1 (1%)	1 (25%)	2 (7%)	3 (6%)	7 (14%)
<b>Totale</b>	<b>71</b>	<b>4</b>	<b>28</b>	<b>48</b>	<b>50</b>

<sup>491</sup> Dati percentuali sul totale delle leggi approvate, ad esclusione delle leggi derivanti da decreti legge, delle leggi di bilancio ed assestamento e delle leggi di ratifica e di attuazione di accordi internazionali.

**TABELLA 4 - Produzione legislativa regionale 2007-2011**

<i>Comunità autonoma</i>	<i>Leggi approvate nel 2007</i>	<i>Leggi approvate nel 2008</i>	<i>Leggi approvate nel 2009</i>	<i>Leggi approvate nel 2010</i>	<i>Leggi approvate nel 2011</i>	<i>TOTALE per Comunità</i>
Andalusia	24	3	5	12	18	<b>62</b>
Aragona	9	11	13	12	10	<b>55</b>
Asturie	4	6	6	14	3	<b>33</b>
Cantabria	7	9	6	12	5	<b>39</b>
Castiglia e León	10	18	11	20	6	<b>65</b>
Castiglia-La Mancia	15	10	7	18	15	<b>65</b>
Catalogna	18	18	26	35	11	<b>108</b>
Estremadura	6	6	8	20	9	<b>49</b>
Galizia	16	18	10	16	14	<b>74</b>
Isole Baleari	6	9	9	16	9	<b>49</b>
Isole Canarie	14	6	14	11	12	<b>57</b>
La Rioja	6	5	7	10	7	<b>35</b>
Madrid	7	3	10	9	6	<b>33</b>
Murcia	13	8	14	5	7	<b>47</b>
Navarra	18	22	17	25	21	<b>103</b>
Paesi Baschi	15	19	3	6	6	<b>49</b>
Valencia	15	17	13	18	10	<b>73</b>
<b>TOTALE</b>	<b>203</b>	<b>188</b>	<b>179</b>	<b>259</b>	<b>169</b>	<b>998</b>