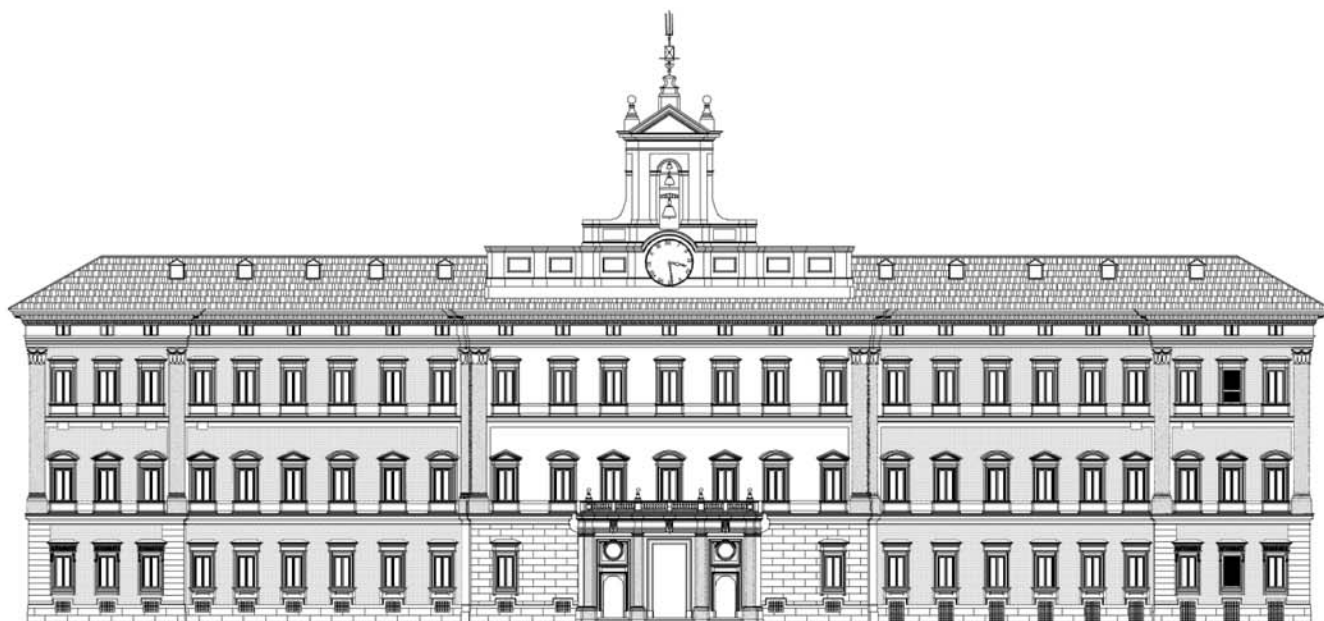




Camera dei deputati

XV LEGISLATURA

## SERVIZIO BIBLIOTECA



### MATERIALI DI LEGISLAZIONE COMPARATA

MORFOLOGIA DELLE LEGGI E STRATEGIE DI RIORDINO  
NORMATIVO IN FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA

N. 15 – Marzo 2008





Camera dei deputati

XV LEGISLATURA

## SERVIZIO BIBLIOTECA

Materiali di legislazione comparata

# MORFOLOGIA DELLE LEGGI E STRATEGIE DI RIORDINO NORMATIVO IN FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA

#### UFFICIO LEGISLAZIONE STRANIERA

<i>Consiglieri:</i>	Gilda CARNEVALI (tel. 2283) Leonardo MARINUCCI (tel. 9942) Valeria GIGLIELLO (tel. 4461) Paola MANDILLO (tel. 6559) Luana ALVERONE (tel. 4212)
<i>Documentaristi:</i>	Roberto D'ORAZIO (tel. 3338)
<i>Segretari:</i>	Vittoria DE LUCA (tel. 2278)

---

**I dossier del Servizio Biblioteca sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.**

*File:MLC015*

## ***Indice***

PREMESSA.....	1
SCHEDE DI SINTESI.....	3
FRANCIA .....	5
Classificazione della legislazione francese .....	5
La codificazione .....	7
La Commissione superiore di codificazione.....	9
La procedura di codificazione .....	11
Il XVII rapporto annuale di attività della Commissione superiore di codificazione .....	12
ALLEGATO I - Ripartizione tra diritto codificato e non codificato	18
ALLEGATO II - Principali interventi di codificazione.....	21
GERMANIA .....	23
Caratteri della legislazione federale .....	23
Struttura formale della legge .....	27
Interventi di riordino normativo.....	30
REGNO UNITO.....	37
Caratteri generali della legislazione nel Regno Unito .....	37
Tipologia degli atti legislativi .....	40
Il riordino normativo: <i>consolidation e law reform</i> .....	42
SPAGNA .....	49
Tipologia delle leggi e degli atti aventi forza di legge .....	49
Struttura formale della legge .....	52
Riordino e attività di codificazione .....	55

## Premessa

Il presente dossier contiene schede di sintesi sulle modalità di manutenzione ordinaria e sulle esperienze di risistemazione straordinaria del *corpus* delle norme vigenti in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna.

L'illustrazione delle strategie di riordino adottate è preceduta da una parte introduttiva sulle categorie e le caratteristiche degli atti con forza di legge esistenti nei paesi considerati, con particolare riguardo alla tipologia delle leggi approvate dai parlamenti.

Tale illustrazione è accompagnata da osservazioni generali sugli aspetti morfologici e redazionali delle leggi nei diversi paesi, i quali costituiscono la premessa per una ricognizione delle esperienze di riordino e di semplificazione legislativa promosse dagli organi competenti di ciascun paese.

Il panorama delle differenti strategie comprende, in particolare: la vasta opera di codificazione realizzata in Francia ed ora continuata, attraverso procedure dettagliate, sotto la direzione della Commissione superiore di codificazione; la serie delle leggi di riordino normativo approvate in Germania a partire dal 1986, nell'ambito di un progetto di semplificazione e riassetto avviato dal Governo federale; l'elaborazione dei testi consolidati, l'esperienza delle "leggi di abrogazione" e la possibilità di un'opera di codificazione, nell'ambito dei compiti svolti dalla *Law Commission*, in un ordinamento di *common law* come quello del Regno Unito; l'approvazione dei testi unici e l'attività della Commissione generale di codificazione in Spagna.



## **Schede di sintesi**





## FRANCIA

### **Classificazione della legislazione francese**

La Costituzione francese del 1958 e le leggi organiche o i Regolamenti parlamentari hanno definito dei criteri formali o di procedura che consentono di stabilire una classificazione delle leggi.

Alla legge ordinaria, che può essere definita semplicemente come l'atto votato dal Parlamento secondo la procedura legislativa, si aggiungono in primo luogo le **leggi costituzionali** (*lois constitutionnelles*) attraverso le quali il Parlamento esercita il proprio potere costituente e che vengono adottate, come disposto dall'articolo 89 Cost., con una procedura speciale che prevede il voto del medesimo testo da parte delle due assemblee e l'approvazione del progetto di revisione con referendum oppure, qualora il Presidente della Repubblica decida di sottoporlo al Parlamento convocato in Congresso, esso è approvato solo se ottiene la maggioranza dei tre quinti dei voti espressi.

La Costituzione attribuisce il carattere di **leggi organiche** (*lois organiques*) alle misure di applicazione del testo costituzionale la cui procedura di approvazione è disciplinata all'articolo 46 che prevede il termine di 15 giorni tra la presentazione e il voto da parte della prima assemblea che esamina il provvedimento e l'approvazione definitiva dell'Assemblea nazionale a maggioranza assoluta dei suoi membri, in mancanza di accordo fra le due assemblee. Inoltre, in base all'articolo 61 Cost., esse sono obbligatoriamente sottoposte al giudizio del Consiglio costituzionale.

Un'altra tipologia di leggi esplicitamente regolata dal testo costituzionale (art. 47 Cost.) è rappresentata dalle **leggi finanziarie** (*lois*

*de finances*) che determinano le spese e le entrate statali. Sono obbligatoriamente di iniziativa governativa e seguono una procedura speciale con la presentazione all'Assemblea nazionale e termini tassativi per l'approvazione parlamentare, il mancato rispetto dei quali consente al Governo di approvare il budget con ordinanza.

Le **leggi di finanziamento della sicurezza sociale** (*lois de financement de la sécurité sociale*), introdotte con la legge costituzionale del 22 febbraio 1996, seguono una procedura strettamente ispirata a quella applicabile alle leggi finanziarie.

L'articolo 34 della Costituzione fa inoltre riferimento alle **leggi programmatiche** (*lois de programme*) che determinano gli obiettivi dell'azione economica e sociale dello Stato e che devono essere sottoposte al Consiglio economico e sociale per il parere.

Una categoria particolare di leggi previste dall'ordinamento costituzionale francese è rappresentata dalle **leggi di abilitazione** (*lois d'habilitation*), che si caratterizzano non per la procedura, ma per il loro contenuto. Esse, in base all'articolo 38 Cost., consistono in un'autorizzazione del Parlamento al Governo ad assumere in un tempo determinato delle misure legislative per l'esecuzione del suo programma, le **ordinanze** (*ordonnances*), in settori che normalmente sono riservati alla legge. Le ordinanze emanate in virtù di una legge di abilitazione devono poi essere sottoposte al Parlamento, che con una **legge di ratifica** (*lois de ratification*) attribuisce loro valore legislativo.

La Costituzione francese all'articolo 34 elenca le materie che rientrano nell'esclusiva competenza legislativa, attribuendo carattere regolamentare alle altre materie (art. 37 Cost.). Tradizionalmente si distingue tra **regolamenti autonomi e regolamenti di esecuzione delle leggi**. I primi riguardano materie estranee alla riserva di legge, come l'organizzazione dell'amministrazione dello Stato, la procedura amministrativa o la procedura civile. I secondi riguardano materie per cui la legge fissa le regole o determina i principi fondamentali ed hanno per

oggetto la definizione delle modalità di applicazione di disposizioni legislative.

Tali norme prendono la forma di **decreti**, distinti in tre categorie: i decreti deliberati in Consiglio dei Ministri, sono firmati dal Presidente della Repubblica e controfirmati dal Primo Ministro ed eventualmente dal Ministro competente nella materia oggetto della norma e, solitamente, la loro emanazione è prevista da un provvedimento legislativo; decreti in Consiglio di Stato, sono norme per cui una disposizione costituzionale (secondo comma dell'articolo 37 della Costituzione), un testo legislativo o un testo regolamentare prevedono il parere del Consiglio di Stato; decreti semplici che costituiscono il modo ordinario di esercizio del potere regolamentare e, generalmente, sono atti del Primo Ministro anche se in alcuni casi possono essere del Presidente della Repubblica.

Disposizioni di singoli ministri, sia a carattere individuale che regolamentare, assumono la forma di **arrêtés**. I Ministri possono emanare atti a carattere regolamentare solo in virtù di un testo normativo, generalmente un decreto, che in modo esplicito attribuisce loro la competenza per un ambito limitato.

## **La codificazione**

La codificazione fa parte della tradizione giuridica francese e la sua forma attuale è definita nel decreto n. 89-647 del 12 settembre 1989, relativo al funzionamento e alla composizione della Commissione superiore della codificazione. Dopo quella data, nonostante qualche cambiamento operato nel 1999, il lavoro di codificazione prosegue sulle stesse basi, rispondendo ad una realtà giuridica stabile e comunemente riconosciuta come “codificazione a diritto costante” che consiste nell’elaborazione di un codice attraverso la raccolta, il riordino e la coordinazione coerente delle norme esistenti, senza creare regole nuove,

vertenti su una materia determinata<sup>1</sup>. Al 1° luglio 2007 sono stati realizzati 64 codici e la parte della legislazione francese codificata risulta pari al 42,9% (l'evoluzione dell'attività di codificazione è illustrata nei grafici allegati).

Dalla codificazione consegue una riduzione quantitativa e significativa delle norme in vigore, essendo essa strettamente legata all'abrogazione delle stesse. Inoltre, limitando gli inconvenienti dovuti alla sedimentazione, alla dispersione e all'inflazione delle norme, essa costituisce un fattore importante di sicurezza giuridica nonché un mezzo per migliorare la qualità dei testi attraverso l'adozione di terminologie più adatte e l'eliminazione di disposizioni implicitamente abrogate, incostituzionali o non convenzionali.

Al fine di facilitare il processo di codificazione, a partire dal 1999, con l'approvazione della legge n. 99-1071, recante abilitazione al Governo a procedere, con ordinanze, all'adozione della parte legislativa di alcuni codici, si è via via consolidata la prassi per cui tale attività viene delegata al Governo per mezzo di una legge di abilitazione che ne definisce il campo di intervento ed i limiti posti dal legislatore. La legge citata è stata oggetto di un ricorso al Consiglio costituzionale che, nella sua decisione del 16 dicembre 1999,<sup>2</sup> stabilendo la conformità della legge alla Costituzione, ha evidenziato come l'interesse generale della realizzazione di nuovi codici corrisponda all'obiettivo, con valore costituzionale, di accessibilità e intelligibilità del diritto che la codificazione deve assicurare e realizzare e che trova fondamento nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino.

---

<sup>1</sup> Le regole di base del metodo della codificazione a diritto costante sono stabilite dalla legge n. 2000-321 del 12 aprile 2000, che all'articolo 3 dispone: *La codification législative rassemble et classe dans des codes thématiques l'ensemble des lois en vigueur à la date d'adoption de ces codes.*

*Cette codification se fait à droit constant, sous réserve des modifications nécessaires pour améliorer la cohérence rédactionnelle des textes rassemblés, assurer le respect de la hiérarchie des normes et harmoniser l'état du droit.*

<sup>2</sup> Cons. const., déc. n. 99-421.

## ***La Commissione superiore di codificazione***

La Commissione superiore di codificazione è stata istituita nel 1989 con il *décret n. 89-647 du 12 septembre 1989* che ne ha fissato gli obiettivi, la composizione e alcune regole di funzionamento<sup>3</sup>.

Incaricata di promuovere la semplificazione e la chiarificazione del diritto, la Commissione è chiamata a realizzare i seguenti obiettivi: programmare i lavori di codificazione; fissare la metodologia di elaborazione dei codici, emettendo direttive generali; sostenere, animare e coordinare i gruppi di lavoro incaricati di elaborare progetti di codici; censire i testi legislativi e regolamentari applicabili nei territori d'oltremare, verificare il campo di applicazione dei testi da codificare in questi territori e segnalare al Primo ministro i campi per i quali è opportuno estendere a tali aree geografiche testi applicabili in madrepatria; adottare e trasmettere al Governo i progetti di codici.

La Commissione superiore di codificazione è presieduta dal Primo ministro e comprende un vice-presidente (presidente di sezione o presidente di sezione onoraria presso il Consiglio di Stato), che ha la responsabilità della realizzazione del programma di cui assicura la gestione ed è nominato per quattro anni con decreto del Primo ministro.

Gli altri componenti della Commissione appartengono a due categorie:

- i membri permanenti, tra cui figurano: un rappresentante del Consiglio di Stato; un rappresentante della Corte di Cassazione; un rappresentante della Corte dei Conti; un membro della commissione delle leggi dell'Assemblea nazionale e uno della commissione delle leggi del Senato; due professori universitari delle facoltà di diritto, in attività o onorari; il direttore degli affari civili; il direttore degli

---

<sup>3</sup> La Commissione si sostituisce alla "Commissione superiore incaricata di studiare la codificazione e la semplificazione dei testi legislativi e regolamentari" creata con il *décret n. 48-800 du 10 mai 1948*.

affari criminali e delle grazie; il direttore generale dell'amministrazione e della funzione pubblica; il direttore del Segretariato generale del Governo; il direttore delle Gazzette ufficiali; il direttore degli affari politici, amministrativi e finanziari presso il Ministero dei dipartimenti e territori d'oltremare.

- i membri non permanenti, convocati in base all'oggetto del codice in esame, tra cui figurano: un membro della o delle sezioni competenti del Consiglio di Stato; un membro della o delle commissioni competenti dell'Assemblea Nazionale; un membro della o delle commissioni competenti del Senato; il o i direttori dell'amministrazione centrale competente; un relatore generale; due relatori generali aggiunti.

Il relatore generale ed i relatori generali aggiunti, nominati dal Primo ministro su proposta del vice-presidente, rappresentano la Commissione nelle riunioni inter-ministeriali di coordinamento e seguono in particolar modo i lavori dei relatori particolari. A questi ultimi, designati dal vice-presidente, è affidata l'elaborazione di uno o più codici, dal momento della decisione di avvio della redazione di un codice fino alla sua pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale.

La programmazione generale dei lavori di codificazione è assicurata dalla Commissione a partire dalle proposte di realizzazione di codici avanzate dai diversi ministeri. La Commissione si riunisce in seduta plenaria per esaminare ed adottare i progetti presentati dalle diverse amministrazioni nel corso delle differenti fasi di elaborazione di un codice (progetto di piano, realizzazione di una parte di codice, ecc.). In questa sede le amministrazioni devono essere rappresentate dal direttore dell'amministrazione centrale competente o da ogni altra persona accreditata a rappresentare una determinata amministrazione. Le sedute plenarie hanno anche lo scopo di favorire l'armonizzazione dei metodi e delle regole di codificazione per ogni tipologia di codice.

## ***La procedura di codificazione***

Le fasi seguite nella realizzazione di un codice possono essere riassunte come segue.

Il progetto viene avviato, su impulso di un ministero, dopo una riunione interministeriale a cui partecipano alcuni membri della Commissione superiore della codificazione. L'oggetto può essere sia la revisione di un codice già esistente, sia la creazione di uno nuovo. In quest'ultima ipotesi viene prevista l'istituzione di una struttura per la codificazione interna al ministero competente.

Un punto fondamentale è la determinazione del perimetro del codice, allo scopo di apportare una migliore stabilità giuridica nel settore interessato. La scelta della materia è il primo elemento di definizione del perimetro, che sarà affinato con l'inventario dei testi legislativi e regolamentari che disciplinano l'ambito dell'intervento. Tale inventario permette di valutare i legami tra i differenti codici esistenti, di studiare la posizione che andrà ad assumere il nuovo codice in rapporto agli altri, ma anche in rapporto alle norme non ancora codificate. Alcuni articoli potrebbero sovrapporsi in quanto la stessa disposizione può interessare più codici; questo problema viene generalmente risolto utilizzando la tecnica di adozione di "codici pilota" e di "codici pappagallo". I primi contengono a titolo principale le disposizioni in causa, i secondi si limitano a riprenderle. Tale tecnica facilita la comprensione delle norme da parte degli utenti evitando dimenticanze qualora intervengano ulteriori modifiche.

L'elaborazione del piano del codice è la fase dedicata a far sì che tutte le norme relative alla materia siano inserite in modo logico e comprensibile. In linea di massima i codici seguono tutti la stessa struttura: una prima suddivisione tra parte legislativa e regolamentare; all'interno di queste parti una distribuzione in libri, titoli e capitoli, ad ognuno dei quali si attribuisce un numero; gli articoli che riportano in



sequenza: la lettera L o R a seconda che facciano parte della parte legislativa o regolamentare, le cifre che contrassegnano le ripartizioni in libri, titoli e capitoli, il numero riferito all'articolo separato dagli altri con un trattino.

## ***Il XVII rapporto annuale di attività della Commissione superiore di codificazione***

La Commissione superiore di codificazione realizza ogni anno un rapporto pubblico sulle attività svolte.

L'ultimo documento presentato è il XVII Rapporto annuale di attività della Commissione (2006), che è composto da due parti:

- la prima parte presenta un bilancio dei lavori di codificazione intrapresi nel 2006 e di quelli previsti per il 2007
- la seconda parte è dedicata alle tecniche, agli strumenti e alle prospettive di codificazione.

### Prima parte

Il **bilancio delle attività svolte nel corso del 2006** comprende una sezione dedicata ai lavori di redazione della parte legislativa ed una sezione dedicata ai lavori di redazione della parte regolamentare dei codici, trattandosi di due fasi differenti dell'attività di codificazione.

Con riferimento alla **parte legislativa dei codici**, la Commissione ha adottato:

*Il codice del lavoro* (ordinanza n. 2007-329 del 12 marzo 2007):

*Il codice dell'organizzazione giudiziaria* (ordinanza n. 2006-673 dell'8 giugno 2006).

Del *codice dei trasporti*, quattro delle sei parti legislative previste. (Il 21 giugno 2006 sono state adottate la parte I: Disposizioni generali e la

parte II: Trasporti ferroviari. Il 25 ottobre 2006 la parte III: Trasporti su strada e la parte IV: Trasporti fluviali).

Del *codice della difesa*, la IV parte legislativa (ordinanza n. 2007-465 del 29 marzo 2007)

Del *codice del commercio*, il libro VII, che è stato oggetto di una ricodificazione (ordinanza n. 2006-673 dell'8 giugno 2006).

Con riferimento alla **parte regolamentare dei codici**, la Commissione ha adottato:

Il *codice della difesa*

Il *codice dell'entrata e del soggiorno degli stranieri e del diritto d'asilo*

Il *codice della giustizia militare* (sono state adottate le disposizioni regolamentari rilevanti dal decreto del Consiglio di Stato del 18 ottobre 2006)

Il *codice dello sport*

Il *codice del commercio*

Il *codice dell'ambiente*.

Nel corso del 2006 la Commissione ha inoltre definito il perimetro del *codice dell'energia* e del *codice minerario*, del quale ha anche adottato il piano generale.

Con riferimento ai **lavori di codificazione previsti per il 2007**, la Commissione ha previsto: per quanto riguarda la parte legislativa, il completamento del *codice dei trasporti* e l'avanzamento dei lavori per la realizzazione del *codice della funzione pubblica*; per quanto riguarda la parte regolamentare, il completamento del *codice dell'ambiente*, del *codice del lavoro*, del *codice dell'organizzazione giudiziaria*, del *codice della*

*giustizia militare* e l'adozione dei libri relativi all'insegnamento secondario del *codice dell'educazione*.

Nel corso del 2007 sono stati inoltre avviati **progetti di “rifacimento” di codici esistenti** (il *codice dell'espropriazione*, il *codice minerario*, il *codice elettorale* – che rappresenta per la Commissione un tipico esempio di codice che ha perso nel tempo la sua coerenza a causa del susseguirsi di riforme elettorali adottate al di fuori della sua cornice – e il *codice di procedura penale*) e **progetti di elaborazione di nuovi codici** (il *codice dell'energia*, il *codice della sicurezza interna* - che raggrupperà i testi riguardanti la protezione delle popolazioni, delle persone e dei beni, le regole relative a certe forme di prevenzione contro il terrorismo, la criminalità o la delinquenza - , il *codice dell'esecuzione civile*, il *codice della contabilità pubblica*).

### Seconda parte

a) La seconda parte del Rapporto è dedicata in primo luogo alle **tecniche di codificazione** e presenta i nuovi orientamenti della Commissione in tale settore.

Nel corso del 2006 è stata in particolare esaminata la tecnica del “codice pilota/codice pappagallo”, di cui sono stati evidenziati tre significativi inconvenienti: la tendenza a creare un ampliamento artificiale dei codici, poiché sono fuse disposizioni normative e disposizioni semplicemente informative; il suo utilizzo porta alcune amministrazioni ministeriali a presentare progetti di codici privi di una reale sostanza dato che il loro contenuto consiste in gran parte nella ripresa di disposizioni normative proprie di altri codici; l'inclinazione a generare errori, come ad esempio nel caso in cui non sono automaticamente modificate le disposizioni riprese nei “codici pappagallo”, a seguito di modifiche apportate nei corrispettivi “codici pilota”.

Poste tali premesse, la Commissione si è dunque espressa per un abbandono di tale tecnica, anche in virtù della circolare del Primo ministro del 13 maggio 1996 che già invitava a ricorrervi il meno possibile e a preferire un metodo di semplice rinvio informativo, nonché in considerazione delle nuove potenzialità che l'informatica attualmente offre per creare rinvii da un codice all'altro, all'interno della banca dati relativa ai codici, tutti consultabili oggi gratuitamente sul sito internet Legifrance<sup>4</sup> curato dal "Service public de la diffusion du droit".

Per quanto riguarda la suddivisione interna dei codici in parti, libri, titoli, capitoli, la Commissione ha sottolineato la necessità di mantenere una **simmetria tra la suddivisione della parte legislativa e quella della parte regolamentare**. In sostanza, ad una parte, un libro, un titolo, un capitolo legislativi devono corrispondere esattamente una parte, un libro, un titolo, un capitolo regolamentari in modo tale da facilitare l'utente nell'individuare la corrispondenza regolamentare di una disposizione legislativa e viceversa.

Per quanto riguarda le suddivisioni interne ai capitoli (le sezioni, o i sotto-paragrafi), la Commissione ha valutato non necessaria la corrispondenza tra parte legislativa e regolamentare, poiché essa non comporta alcuna incidenza sulla numerazione degli articoli. Tale numerazione rispecchia infatti solamente la posizione di ogni articolo all'interno di una parte, di un libro, di un titolo, di un capitolo (Es. l'articolo L 1111-1 è il primo articolo del capitolo I del titolo I del libro I della prima parte legislativa di un codice).

La Commissione ha sottolineato come la tecnica di codificazione "*à droit constant*" non consente di creare norme nuove, ma favorisce in alcuni casi, due importanti interventi: la **disposizione delle norme legislative in conformità con le norme superiori e la semplificazione del diritto**.

---

<sup>4</sup> La banca dati è consultabile all'indirizzo web: <http://www.legifrance.gouv.fr/home.jsp>

Con riferimento al primo intervento, la Commissione ha portato l'esempio di alcune disposizioni introdotte nel *codice del lavoro* riguardanti le imprese pubbliche. Si tratta di disposizioni relative alle discriminazioni e all'uguaglianza professionale, che, fino al momento della redazione del codice, non avevano mai riguardato le imprese pubbliche. Il codice in questione è stato invece elaborato tenendo conto delle direttive comunitarie 2000/43/CE del 29 giugno 2000, 2000/73/CE del 27 novembre 2000 e 2002/73/CE del 23 settembre 2002 che non permettevano di escludere le imprese pubbliche dal campo di applicazione di tali norme.

Per quanto riguarda la questione della conformità dei testi legislativi e normativi alla Costituzione, in particolare agli articoli 34 e 37 Cost., la Commissione ha sottolineato come, per diversi codici, ha valutato il declassamento di disposizioni legislative in disposizioni regolamentari perché riguardanti materie che non rientravano nella competenza del legislatore.

Con riferimento al tema della semplificazione del diritto, la Commissione ha sottolineato che alcuni codici hanno introdotto importanti articoli di "definizione". Tali articoli non creano nuove norme, ma sintetizzano lo stato del diritto in vigore su un determinato oggetto. E' citato a titolo esemplificativo l'articolo L.1251-1 del *codice del lavoro* che reca una definizione chiara di "lavoro temporaneo".

La Commissione ha quindi ribadito l'importanza del **principio del parallelismo** della realizzazione della parte legislativa e della parte regolamentare di un codice. L'elaborazione parallela offre infatti il vantaggio, a suo avviso, di una pubblicazione concomitante delle due parti e permette di operare simultaneamente il declassamento delle disposizioni legislative e la riclassificazione delle disposizioni regolamentari o viceversa.

b) La seconda parte del Rapporto è dedicata agli **strumenti di codificazione**.

La Commissione ha sottolineato in questo ambito la necessità di costituire una “*équipe de codification*” posta presso un ministero autorevole, incaricato della preparazione di un codice, dotata di una missione esclusiva di realizzazione del codice e capace di conservare il nucleo essenziale delle sue risorse umane nel corso del processo di codificazione.

Per la redazione di alcuni codici, è inoltre evidenziata l’opportunità di coinvolgere esperti e *partners* utili a migliorare il processo di codificazione.

c) L’ultima parte del Rapporto è quindi dedicata alle **prospettive della codificazione**.

La Commissione ha sottolineato l’importanza di distinguere due processi ben differenti che tendono ad essere confusi: la codificazione e l’edizione di testi giuridici.

Tale confusione deriva dal fatto che a volte, il termine “**codice**” è utilizzato sia per indicare il risultato di un processo giuridico di codificazione, sia per indicare una **raccolta di testi giuridici** pubblicati da un editore su un determinato tema. La Commissione ha quindi rilevato che, mentre per alcune materie del diritto, dense e composte da un insieme di testi differenti, la codificazione si è imposta come una necessità, per altre materie essa non è necessaria. Per esse, che non rilevano una sostanza propria e che non sono disciplinate da un insieme composito di norme, l’obiettivo dell’accessibilità e dell’intellegibilità è più adeguatamente raggiunto attraverso una raccolta di testi giuridici.

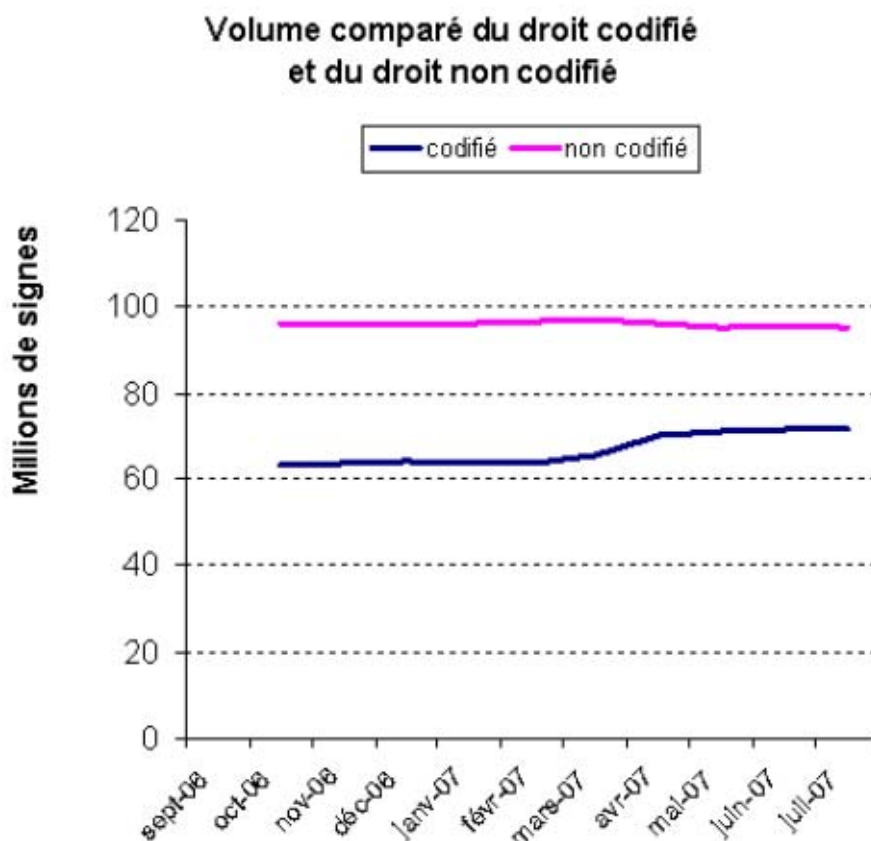
Infine, la Commissione ha evidenziato l’importanza crescente dell’**attività di “rifacimento” e di mantenimento dei codici** al fine di preservare i principi dell’unità, della coerenza e del rigore dei codici, che possono essere compromessi dalle evoluzioni ulteriori della legislazione.

## **ALLEGATO I - Ripartizione tra diritto codificato e non codificato<sup>5</sup>**

Al 1° luglio 2007, l'insieme dei codici in vigore raggiunge un volume di 71,4 milioni di caratteri, in netta progressione (63,4 milioni di caratteri al 1° ottobre 2006), ciò traduce l'attività intensa che risulta dal programma nazionale di codificazione e dai lavori della Commissione superiore di codificazione.

La parte del diritto che è stata così codificata è pari a luglio 2007 al 42,9% contro il 39,7% dell'autunno 2006.

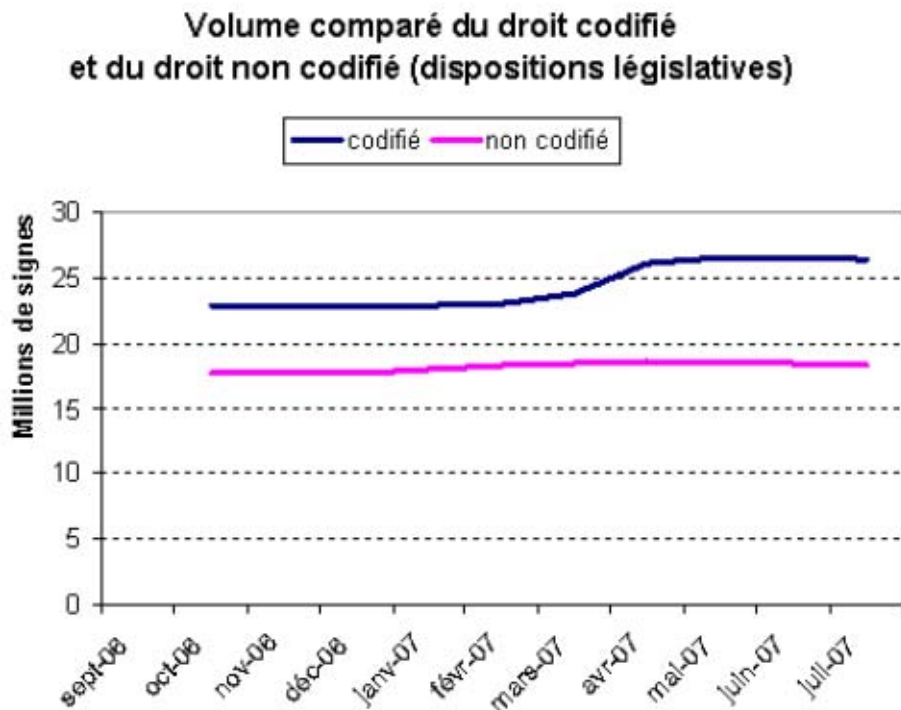
Il grafico che segue illustra tuttavia che l'estensione del perimetro della codificazione non si è tradotta in una diminuzione proporzionale del volume del diritto non codificato (96,1 milioni di caratteri ad ottobre 2006, 95 milioni al 1° luglio 2007). Le abrogazioni di leggi o di decreti che risultano dalla loro inserzione in un codice non si traducono che marginalmente in queste cifre considerato che il loro effetto è largamente compensato con l'intensità della produzione di nuovi testi.



<sup>5</sup> I grafici presentati sono pubblicati sul sito: <http://www.legifrance.gouv.fr/home.jsp>

L'analisi d'altra parte si differenzia se si osservano queste evoluzioni più in dettaglio, si tratta da un lato delle disposizioni di natura legislativa (articoli L. nei codici, leggi e ordinanze non codificate) e dall'altro lato, delle disposizioni regolamentari (articoli R,R\* ; D,D\* dei codici e decreti regolamentari non codificati), le disposizioni non differenziate che sussistono in alcuni codici dovranno essere allora considerate a parte.

A livello legislativo, il grafico che segue permette di constatare che il volume delle disposizioni codificate (26,4 milioni di caratteri) attualmente supera nettamente quello delle leggi e delle ordinanze non codificate (18,3 milioni di caratteri) anche se ha continuato ad aumentare in modo significativo nei mesi considerati (17, 7 milioni in ottobre 2006).

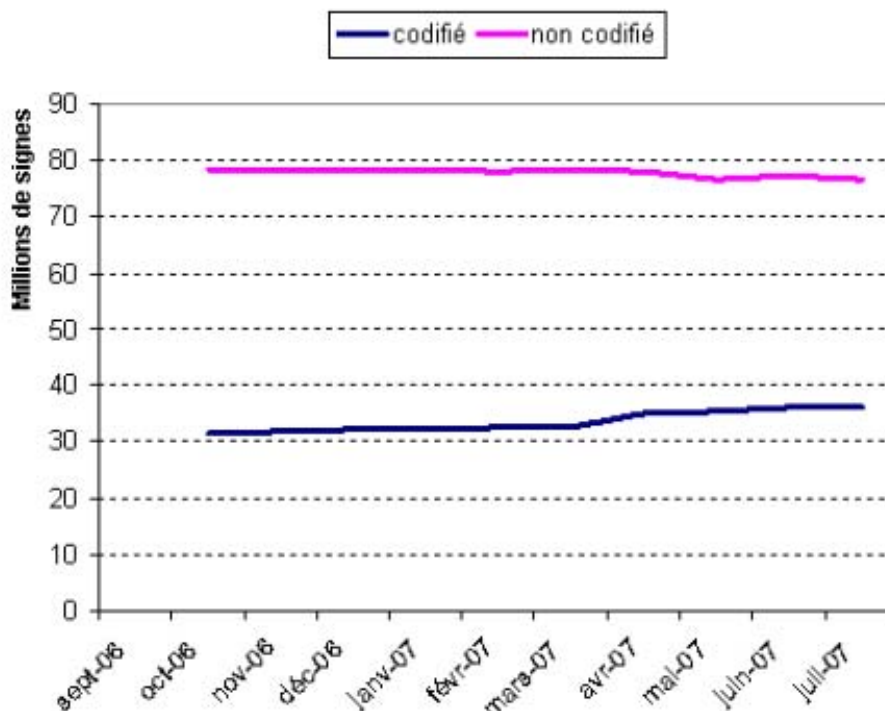




A livello regolamentare, il diritto non codificato rappresenta sempre una parte largamente maggioritaria delle disposizioni in vigore, con 76,7 milioni di caratteri al 1° luglio 2007 da comparare con i 36,2 milioni di caratteri nelle parti regolamentari dei codici.

Tuttavia, si può osservare che il volume di questi decreti non codificati, negli ultimi mesi del 2007 è orientato verso una diminuzione, una tendenza che sembra emergere chiaramente se si considera che parallelamente, le parti regolamentari di molti codici sono state create o arricchite in maniera sostanziale e ciò non si è tradotto con un aumento molto sensibile del volume dei caratteri (+15% dopo luglio 2006 per l'insieme delle parti regolamentari dei codici).

### Volume comparé du droit codifié et du droit non codifié (décrets)



## ***ALLEGATO II - Principali interventi di codificazione***

CODE	TEXTE DE CODIFICATION
code de l'action sociale et des familles	ordonnance n° 2000-1249 du 21 décembre 2000
	décret n° 2004-1136 du 21 octobre 2004
code des assurances	décret n° 2006-1327 du 31 octobre 2006
code des caisses d'épargne	décret n° 2005-1006 du 2 août 2005
	décret n° 2005-1007 du 2 août 2005
code de commerce	ordonnance n° 2000-912 du 18 septembre 2000
	décret n° 2007-430 du 25 mars 2007
	décret n° 2007-431 du 25 mars 2007
code de la consommation	loi n° 93-949 du 26 juillet 1993
	décret n° 97-298 du 27 mars 1997
code de la défense	ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004
code de déontologie de la profession de commissaire aux comptes	décret 2005-1412 du 16 novembre 2005
code de l'éducation	ordonnance n° 2000-549 du 15 juin 2000
	décret n° 2004-703 du 13 juillet 2004
	décret n° 2006-582 du 23 mai 2006
	décret n° 2006-583 du 23 mai 2006
code électoral	décret n° 2006-1287 du 20 octobre 2006
code de l'entrée de du séjour des étrangers et du droit d'asile	ordonnance n° 2004-1248 du 24 novembre 2004
	décret n° 2006-1377 du 14 novembre 2006
	décret n° 2006-1378 du 14 novembre 2006
code de l'environnement	ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000
	décret n° 2005-935 du 2 août 2005
	décret n° 2007-396 du 25 mars 2007
	décret n° 2007-397 du 25 mars 2007
code forestier	décret n° 2005-1447 du 223 novembre 2005
code général des collectivités territoriales	loi n° 96-142 du 21 février 1996
	décret n° 2000-318 du 7 avril 2000
code général de la propriété des personnes publiques	ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006
code des juridictions financières	loi n° 94-1040 du 2 décembre 1994
	loi organique n° 94-1132 du 27 décembre 1994
	loi n° 95-851 du 24 juillet
	décret n° 2000-338 du 14 avril 2000
code de justice administrative	ordonnance n° 2000-387 du 4 mai 2000
	décret n° 2000-388 du 4 mai 2000
	décret n° 2000-389 du 4 mai 2000
Nouveau code de justice militaire	ordonnance n° 2006-637 du 1er juin 2006
code des marchés publics 2006	décret n° 2006-975 du 1er août 2006

code monétaire et financier	ordonnance n° 2000-1223 du 14 décembre 2000
	décret n° 2005-1006 du 2 août 2005
	décret n° 2005-1007 du 2 août 2005
code de l'organisation judiciaire nouveau	ordonnance n° 2006-673 du 8 juin 2006
code du patrimoine	ordonnance n° 2004-178 du 20 février 2004
code de la propriété intellectuelle	loi n° 92-597 du 1er juillet 1992
	décret n° 95-385 du 10 avril 1995
	décret n° 2006-665 du 7 juin 2006
code de la recherche	ordonnance n° 2004-545 du 11 juin 2004
code de la route	ordonnance n° 2000-930 du 22 septembre 2000
	décret n° 2001-250 du 22 mars 2001
	décret n° 2001-251 du 22 mars 2001
code rural	loi n° 91-363 du 15 avril 1991
	loi n° 92-1283 du 11 décembre 1992
	loi n° 93-934 du 22 juillet 1993
	loi n° 93-935 du 22 juillet 1993,
	loi n° 98-565 du 8 juillet 1998,
	ordonnance n° 2000-550 du 15 juin 2000
	décret n° 92-1290 du 11 décembre 1992
	décret n° 96-205 du 15 mars 1996
	décret n° 2003-768 du 1er août 2003
	décret n° 2003-851 du 1er septembre 2003
	décret n° 2005-368 du 19 avril 2005
code la santé publique	ordonnance n° 2000-548 du 15 juin 2000
	décret n° 2003-462 du 21 mai 2003
	décret n° 2004-802 du 29 juillet 2004
	décret n° 2005-839 du 20 juillet 2005
	décret n° 2005-840 du 20 juillet 2005
code du sport	ordonnance n° 2006-596 du 23 mai 2006
code du tourisme	ordonnance n° 2004-1391 du 20 décembre 2004
	décret n° 2006-1229 du 6 octobre 2006
code du travail	ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007
code de la voirie routière	décret n° 2006-235 du 27 février 2006
code de la défense	décret n°2007-583 du 23 avril 2007
	décret n°2007-584 du 23 avril 2007
	décret n°2007-585 du 23 avril 2007
	décret n°2007-586 du 23 avril 2007

## GERMANIA

### Caratteri della legislazione federale

La Legge fondamentale (*Grundgesetz*, GG) attribuisce al *Bundestag* l'esclusiva titolarità della funzione legislativa federale.<sup>6</sup> La legge federale (*Bundesgesetz*) è quindi sempre "adottata" dal *Bundestag*, unico organo costituzionale rappresentativo della volontà popolare, anche nei casi in cui è tassativamente previsto il consenso obbligatorio dell'altra Camera. Quello del *Bundesrat* è principalmente un ruolo di collaborazione istituzionale che mira a favorire l'integrazione e il contemperamento tra interessi federali e regionali per il buon esito della legislazione.

Le leggi federali si distinguono in **due diverse categorie**: vi sono le leggi che, seppure approvate dal *Bundestag*, richiedono necessariamente l'assenso del *Bundesrat* (c.d. ***Zustimmungsgesetze***) perché l'atto normativo si perfezioni e possa entrare in vigore, e quelle per le quali la Costituzione riserva al *Bundesrat* la facoltà di sollevare un'opposizione (c.d. ***Einspruchsgesetze***) ai sensi dell'art. 77, comma 3 GG.

La **formula di promulgazione** (*Verkündungsformel*) che introduce il testo legislativo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale federale (*Bundesgesetzblatt*) indica chiaramente la categoria cui appartiene la legge. Nel caso di una legge che può definirsi "bicamerale", in quanto soggetta anche all'approvazione del *Bundesrat*, la formula è "Il *Bundestag*, con il consenso del *Bundesrat*, ha approvato la seguente legge...." ("*Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen...*"); in caso contrario, la semplice locuzione "Il *Bundestag* ha

approvato la seguente legge....” (“*Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen...*”), mette in evidenza il carattere monocamerale della legge.

La differenza che intercorre tra *Zustimmungsgesetze* e *Einspruchsgesetze* sta ad indicare il diverso grado di partecipazione delle due Camere al procedimento di legislazione federale. Il ruolo di maggiore rilevanza del *Bundesrat* si esplica nei poteri di codecisione che gli sono attribuiti nei confronti delle *Zustimmungsgesetze*. Questo particolare tipo di leggi, pensato originariamente dal costituente come caso di natura eccezionale, ha avuto nel corso del tempo una crescita esponenziale, tanto che nella prassi<sup>7</sup> precedente alla riforma costituzionale del 2006, oltre il cinquanta per cento di tutte le leggi erano *zustimmungsbedürftig*, cioè richiedevano necessariamente l'accordo di entrambe le Camere. È tuttavia la stessa costituzione a stabilire in modo esplicito e tassativo quali siano le leggi che, essendo di particolare interesse per i *Länder*, richiedono necessariamente l'approvazione del *Bundesrat*. La loro elencazione è sparsa un po' ovunque nell'articolato della Legge fondamentale<sup>8</sup>, ma si possono raggruppare in **tre categorie principali**: leggi di modifica costituzionale o che trasferiscono diritti di sovranità all'Unione europea; leggi di particolare interesse finanziario per i *Länder* (ad esempio alcune leggi fiscali come l'IVA e la tassa di circolazione dei veicoli); leggi recanti disposizioni particolari sulla competenza e la procedura delle autorità regionali (artt. 84, 85 e 87 GG), in considerazione del fatto che l'esecuzione della legge federale è di regola demandata alle amministrazioni dei *Länder*. Nel caso in cui venga emendata una *Zustimmungsgesetz*, la legge di modifica avrà le stesse caratteristiche se contiene disposizioni che di per sé richiedono l'approvazione obbligatoria del *Bundesrat* o se del testo della legge originaria modifica disposizioni soggette al consenso del *Bundesrat*.

---

<sup>6</sup> Art. 77, comma 1: “*Le leggi federali sono adottate dal Bundestag. Dopo la loro approvazione, il Presidente del Bundestag le trasmette senza indugio al Bundesrat.*”

<sup>7</sup> La massima percentuale, pari al 60,6 per cento, è stata registrata nella decima legislatura (1987-1990), mentre la più bassa, comunque superiore al 40 per cento (41,8), si è avuta nella prima legislatura (1949-1953).

<sup>8</sup> Nel 1949 soltanto 12 articoli della Legge fondamentale prevedevano la necessaria approvazione del *Bundesrat*; successivamente, fino all'entrata in vigore della riforma

Anche per la semplice abrogazione di norme che rientrano nell'elenco previsto dalla Costituzione, non è di regola necessario l'assenso del *Bundesrat*. La proroga della validità di una *Zustimmungsgesetz* deve invece essere approvata da entrambe le Camere.

In conseguenza della distinzione tra i due tipi di leggi federali, *Zustimmungsgesetze* e *Einspruchsgesetze*, e sulla base del principio stabilito dal Tribunale costituzionale federale per il quale la presenza di una sola norma che richieda necessariamente l'approvazione del *Bundesrat* fa sì che tale approvazione si estenda all'intera legge, è possibile che un progetto di legge venga diviso in due parti distinte, l'una (*zustimmungsbedürftig*) soggetta all'approvazione obbligatoria del *Bundesrat* e l'altra (*zustimmungsfrei*) richiedente solo un parere non immediatamente vincolante. In questo modo si originano due diversi progetti di legge che seguiranno ciascuno il proprio *iter* legislativo. Questa prassi è stata ritenuta ammissibile dal Tribunale costituzionale federale, che ha rimesso la decisione in merito alla discrezionalità del legislatore.

Quando risulti controversa la natura della legge e il *Bundesrat* ritenga che rientri nella categoria delle *Zustimmungsgesetze*, questi può rifiutare il suo consenso. Tuttavia se il *Bundestag* e il Governo federale sono di parere contrario, inviano comunque la legge al Presidente federale per la promulgazione e la successiva pubblicazione. Se il Presidente, che ha in prima istanza il diritto di verificare se la legge sia conforme alla Costituzione e se sia stata approvata con la procedura prescritta, concorda con l'interpretazione del *Bundestag* e del Governo, procede alla promulgazione. Il *Bundesrat* e i Governi dei *Länder* potranno però ricorrere successivamente al Tribunale costituzionale federale per conflitto di attribuzione o per il controllo astratto di costituzionalità della legge. La decisione definitiva e vincolante circa la natura "bicamerale" o "monocamerale" di una singola legge federale potrà quindi essere adottata soltanto dal Tribunale costituzionale federale.

---

federalista del 2006, gli articoli in questione sono diventati 35 contenenti complessivamente 49 disposizioni in materia di *Zustimmungsgesetze*.

In conclusione, la necessità dell'approvazione di una legge federale da parte del *Bundesrat* deve essere espressamente prevista da una norma costituzionale (c.d. *Enumerationsprinzip*). Non è quindi sufficiente il solo fatto che la legge riguardi interessi dei *Länder*, ancorché rilevanti, se manca una specifica previsione costituzionale al riguardo. Secondo la concezione del costituente l'*Einspruchsgesetz*, nei confronti della quale il *Bundesrat* ha solo un potere di veto sospensivo, rappresenta quindi la normalità, mentre la *Zustimmungsgesetz* va considerata come un'eccezione. Ciononostante il numero di *Zustimmungsgesetze* è quasi sempre stato superiore a quello delle *Einspruchsgesetze* oscillando lievemente da legislatura a legislatura. Nella prassi, la base giuridica della maggior parte dei casi di leggi ad approvazione obbligatoria del *Bundesrat* è stata individuata nell'art. 84, comma 1 GG (poi modificato dalla legge di revisione costituzionale del 2006) in materia di esecuzione delle leggi federali da parte dei *Länder*. La seconda previsione costituzionale rilevante in tema di *Zustimmungsgesetze* è stata quella contenuta nell'art. 105, comma 3 GG<sup>9</sup> in relazione alle competenze legislative in campo fiscale.

A fronte di una legislazione particolarmente abbondante, nell'ordinamento tedesco si rileva inoltre, a livello federale, una parallela notevole produzione di normativa delegata<sup>10</sup>, a conferma di quanto talora evidenziato in dottrina con riguardo sia alla quantità che alla complessità delle norme approvate. In generale, l'istituto della **delegazione legislativa** è tradizionalmente molto dibattuto nella dottrina costituzionalistica tedesca, al punto che alcuni autori giungono a contestarne l'effettiva esistenza, dal punto di vista formale, nell'ordinamento vigente. Un semplice riflesso di tale dibattito può essere

---

<sup>9</sup> "Le leggi federali sulle imposte, i cui proventi spettano in tutto o in parte ai *Länder* o ai Comuni (o a unioni di Comuni), necessitano dell'approvazione del *Bundesrat*".

<sup>10</sup> Secondo l'art. 80, comma 1 della Legge Fondamentale, "Il Governo federale, un ministro federale o i governi dei *Länder* possono essere delegati per legge a emanare ordinanze normative. Detta legge deve determinare il contenuto, lo scopo e la misura della delega concessa. Inoltre, nell'ordinanza normativa dovrà essere indicato il proprio fondamento giuridico. Se la legge prevede che la delega possa essere ulteriormente

colto nella varietà terminologica rilevabile dalle diverse traduzioni in italiano del termine in questione: le **Rechtsverordnungen** infatti vengono talora indicate come decreti legislativi, talaltra come leggi delegate o infine come ordinanze normative o regolamenti legislativi, versioni queste ultime con cui si cerca di esprimere in maniera più puntuale la natura tipica di tali fonti. Aldilà delle controverse ricostruzioni dottrinali dell'istituto, l'elemento caratteristico maggiormente rilevante è il dato quantitativo<sup>11</sup> riscontrabile nell'ordinamento federale in cui ad un Parlamento "decisionale" si contrappone un Esecutivo federale che non solo svolge un preponderante ruolo propulsivo riguardo alla produzione legislativa, ma che è anche un centro assai dinamico di produzione di normativa delegata.

### **Struttura formale della legge**

Dal punto di vista formale, il Manuale sulla formalità giuridica (*Handbuch der Rechtsförmlichkeit*)<sup>12</sup> elaborato dal Ministero federale della giustizia, distingue le c.d. **leggi-base** (*Stammgesetze*), cioè leggi autonome nell'ambito dell'ordinamento giuridico con le quali si disciplina per la prima volta una determinata fattispecie, dalle **leggi di modifica** (*Änderungsgesetze*) che intervengono successivamente sul testo delle leggi-base.

La legge-base non è contrassegnata da un numero, bensì da un titolo (*Überschrift*) accompagnato da una denominazione breve (*Kurzbezeichnung*) che sintetizza in modo efficace il contenuto della legge

---

*trasferita, sarà necessaria un'ordinanza normativa per il trasferimento della delega stessa.*"

<sup>11</sup> I regolamenti legislativi federali approvati nella scorsa legislatura (2002-2005) sono stati in totale 968 (*Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2007*).

<sup>12</sup> Il Manuale, la cui seconda edizione del 1999 è consultabile in rete sul sito del Ministero federale della giustizia (<http://www.bmj.de/rechtsfoermlichkeit/index.htm>), raccoglie le direttive federali emanate nel corso degli anni in materia di *drafting* legislativo. È un testo molto ampio, suddiviso in sette parti contrassegnate dalle prime lettere dell'alfabeto,



e con cui quest'ultima viene in genere citata, e dalla sigla (*Abkürzung*) costituita dalle lettere iniziali delle parole del titolo (ad esempio, la legge per la tutela dei giovani lavoratori - *Gesetz zum Schutz der arbeitenden Jugend* – ha come titolo breve *Jugendarbeitsschutzgesetz* e come sigla *JarbSchG*). La **struttura standard di una legge-base**, così come descritta nel Manuale (parte C, cap. 5.4), comprende: l'ambito di applicazione e, se necessario, le definizioni giuridiche dei termini utilizzati nell'articolato; il dispositivo principale; norme di carattere procedurale o attinenti alla competenza; eventuali disposizioni penali e sanzionatorie; regole transitorie; abrogazione di norme vigenti; eventuali modifiche consequenziali di disposizioni giuridiche contenute in altre leggi; clausola di entrata in vigore della legge.

Per quanto riguarda invece la categoria delle leggi di modifica, secondo il Manuale (parte D), si distinguono tre tipi principali: la **novella** (*Einzelnovelle*), che modifica singoli passi di una sola legge-base; la **legge di riforma** (*Ablösungsgesetz*), consistente in una riformulazione totale di una precedente legge-base che viene completamente abrogata (è detta infatti anche *konstitutive Neufassung*) e di quest'ultima la nuova legge assume di regola anche la denominazione (le due leggi si possono distinguere in base all'indicazione della data e della fonte); la c.d. **legge-mantello** (*Mantelgesetz*) che ha per oggetto, a differenza della novella, la modifica di più leggi-base.

In realtà si può strettamente parlare di tecnica modificativa soltanto nel caso della novella, il cui modello-tipo delineato nel Manuale è costituito da un articolo che contiene le modifiche alla legge-base, un articolo che reca le eventuali modifiche collegate ad altre leggi e un articolo finale con la disposizione sull'entrata in vigore. Il testo delle singole modifiche comprende due parti distinte: il testo della c.d. cornice interna (*innerer Rahmentext*) che indica l'esatto passo da modificare e il modo in cui deve essere modificato, e il testo della modifica che diventerà parte

---

che si articolano complessivamente in 891 paragrafi, corredati in gran parte di esempi e formule di redazione.

costitutiva della legge-base emendata. Nella tecnica legislativa tedesca le novelle sono designate con numeri ordinali progressivi e, per lo più, intervengono con modifiche ed integrazioni sul testo originario di grandi leggi di settore: ad es. Seconda legge di modifica della legge sul servizio civile e di altre disposizioni, Dodicesima legge di modifica della normativa sui farmaci, ecc. (*Zweites Gesetz zur Änderung des Zivildienstgesetzes und anderer Vorschriften, Zwölftes Gesetz zur Änderung des Arzneimittelgesetzes*, etc.). Il titolo in questi casi non è però esemplificativo del contenuto delle modifiche.

La legge-mantello è in pratica una legge *omnibus*, detta anche **Artikelgesetz**, utilizzata per modifiche o riforme di vasta portata. La legge-mantello si suddivide in più articoli, all'interno dei quali possono essere contenute non solo modifiche di leggi-base vigenti ma anche nuove leggi. Ad esempio, la legge sull'immigrazione del 30 luglio 2004 (*Zuwanderungsgesetz*) si compone complessivamente di 15 articoli, di cui i primi due contengono, rispettivamente, due nuove leggi di riforma: la legge sul soggiorno degli stranieri (*Aufenthaltsgesetz, AufenthG*) e la legge sulla libera circolazione dei cittadini comunitari (*Freizügigkeitsgesetz/EU, FreizügG/EU*). I restanti articoli introducono una lunga serie di modifiche a diverse leggi e decreti vigenti che, prese singolarmente, risultano spesso difficilmente leggibili e comprensibili se non inserite nel *corpus* normativo che vanno a modificare. Infine, viene autorizzata la ripubblicazione, a cura del Ministero federale dell'interno, del testo consolidato della legge sul procedimento d'asilo (*Asylverfahrensgesetz*), della legge sul registro centrale degli stranieri (*AZR-Gesetz*) e della legge sulla cittadinanza (*Staatsangehörigkeitsgesetz*). Nell'ordinamento tedesco è infatti abbastanza frequente il ricorso alla **procedura della c.d. Neufassung**, cioè la ripubblicazione del testo di una legge-base previgente, aggiornato alle modifiche successivamente intervenute, da parte del Ministero competente **a seguito di un'espressa autorizzazione parlamentare** (*Bekanntmachungserlaubnis*). La versione aggiornata non può modificare il contenuto della legge, in quanto ha un carattere meramente dichiarativo.

A meno che non sia espressamente indicato nella legge di modifica che autorizza la ripubblicazione di una legge-base, non è consentito eliminare discrasie o provvedere alla rinumerazione progressiva degli articoli del testo base a seguito delle abrogazioni o integrazioni intervenute, al fine di non complicare eventuali rinvii alla legge-base da parte di altre leggi. Nella nuova stesura della legge viene quindi conservata la numerazione originaria degli articoli abrogati, seguita dall'indicazione "soppresso" (*weggefallen*).

Nella sezione relativa alle leggi di modifica, infine, figura nel Manuale anche la **legge di introduzione** (*Einführungsgesetz*). I grandi codici della fine dell'Ottocento sono stati accompagnati da leggi di questo tipo (come ad esempio la legge introduttiva al Codice civile, al Codice commerciale, al Codice di procedura civile, alla legge sulla costituzione dei tribunali, ecc.), così come è accaduto nel caso di successive codificazioni o per l'adozione di grandi riforme. La funzione delle leggi introduttive è quella di riassumere disposizioni emendative e transitorie, che risultino necessarie a seguito dell'introduzione di una nuova disciplina. Le leggi introduttive esistenti vengono quindi utilizzate come "cornice aperta" per inglobare tutte le modifiche e le norme transitorie che, di volta in volta, riguardano un'opera codicistica. Se viene modificato un codice corredato di legge introduttiva e la modifica introdotta rende necessarie alcune disposizioni transitorie, queste vengono inserite nella legge introduttiva.

### **Interventi di riordino normativo**

Nell'ambito dell'**Iniziativa di smantellamento burocratico** (c.d. *Initiative Bürokratieabbau*), con le decisioni del 26 febbraio e del 9 luglio **2003**, il Governo federale ha elaborato e adottato un progetto specifico (***Projekt Rechtsbereinigung***) che prevede una graduale e sistematica opera di riassetto normativo in tutte le branche dell'ordinamento giuridico. La realizzazione del progetto avviene

sostanzialmente in due fasi: nella prima fase ciascun ministero passa in rassegna la legislazione di settore per individuare le disposizioni che dovranno essere semplificate o abrogate mediante uno o più interventi legislativi *ad hoc* che saranno poi attuati nella successiva fase del progetto.

Un aspetto che differenzia le **tre leggi di riordino normativo pubblicate nel 1986 e nel 1990** (*Erstes und Zweites Rechtsbereinigungsgesetz* in BGBl. I 1986 S. 560 e S. 2441, e *Drittes Rechtsbereinigungsgesetz* in BGBl. I 1990 S. 1221) dalle **nove** finora approvate consiste nel fatto che, mentre in passato il legislatore ha inglobato in un unico atto legislativo la sistemazione dell'intera normativa federale, ha invece ora optato per un riordino più razionale adottando leggi diverse a seconda di uno specifico settore di competenza ministeriale

La semplificazione normativa comporta un'attenta e approfondita opera di sistemazione della legislazione vigente mediante l'abrogazione di tutte quelle disposizioni divenute obsolete, formalmente ancora in vigore ma prive ormai di qualsiasi efficacia. Si tratta quindi di norme "superflue" che, col passare del tempo e la progressiva stratificazione normativa, hanno appesantito l'ordinamento giuridico rendendolo più complesso a scapito della comprensibilità e dell'accessibilità. Su questi due ultimi aspetti si è più volte soffermata anche la giurisprudenza costituzionale sollecitando il legislatore ad una maggiore chiarezza normativa al fine di migliorare l'aspetto qualitativo della legislazione.

Il Ministero federale della giustizia ha elaborato alcuni **criteri generali** per l'individuazione delle disposizioni che dovrebbero essere accorpate o definitivamente abrogate. Il primo di questi criteri è di carattere cronologico: occorre verificare se norme vecchie e poco note siano ancora attuali e possano quindi essere ancora applicate. Il secondo criterio riguarda i c.d. "avanzi normativi", cioè brandelli (*Überreste*) di norme contenuti in leggi di modifica, che spesso sono di natura transitoria. Per le disposizioni speciali che non possono essere inserite in un unico *corpus* legislativo appartenente ad uno stesso settore giuridico è invece necessaria una diversa e migliore collocazione, al fine di agevolarne la

reperibilità. L'ultimo criterio si riferisce infine alla terminologia contenuta in disposizioni precedenti al testo costituzionale, risalenti per lo più al periodo anteriore al 1945.

La prima legge di riordino ad essere stata approvata nella legislatura in corso ha interessato l'ambito delle competenze riconosciute al **Ministero federale dell'interno** (*Erstes Gesetz über die Bereinigung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums des Innern*, del 19 febbraio 2006). Nella logica che il riassetto normativo debba servire alla conservazione delle disposizioni rilevanti per la regolamentazione dei rapporti giuridici attuali o futuri, questa prima legge ha disposto l'espressa abrogazione totale o parziale di 67 leggi e 32 decreti che avevano perso d'importanza, perché desueti o obsoleti, o che risultavano ormai privi di forza coercitiva. Al fine di non creare ulteriori incertezze applicative, alle disposizioni abrogative non è stata attribuita efficacia retroattiva, bensì quella *ex nunc*, cioè a partire dalla data di entrata in vigore dell'intera legge di riordino. Nella relazione introduttiva al corrispondente disegno di legge il Governo ha messo in evidenza gli ambiti in cui è stato necessario intervenire in via prioritaria. Piuttosto che procedere alla totale abrogazione di leggi dal contenuto particolarmente eterogeneo e complesso (c.d. *Artikelgesetze*), recanti modifiche ad una serie di altri provvedimenti, il legislatore ha optato per la rimozione mirata dei c.d. "avanzi normativi" (*Regelungsresten*), cioè di quelle disposizioni che, una volta espletata la loro funzione di modifica di altre leggi, restano prive di autonomo significato, soprattutto se la stessa legge che le contiene prevede l'autorizzazione per la ripubblicazione di un testo legislativo aggiornato alle modifiche intervenute (c.d. *Neufassung*). Alla categoria dei c.d. avanzi normativi appartengono in modo particolarmente diffuso anche le disposizioni di carattere transitorio (*Übergangsbestimmungen*). Non è invece stata prevista l'abrogazione delle norme che regolano l'entrata in vigore o la cessazione degli effetti giuridici di una legge, né è parso opportuno sopprimere le disposizioni che, come si è detto, recano l'autorizzazione alla ripubblicazione della versione

consolidata di una legge vigente. Una seconda legge di riordino nel settore di competenza del Ministero dell'interno (*Zweites Gesetz über die Bereinigung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums des Innern*, del 2 dicembre 2006) ha riguardato specificamente l'abrogazione di una serie di disposizioni transitorie adottate all'epoca della riunificazione.

Con la legge di riordino relativa al settore di competenza del **Ministero dell'alimentazione, dell'agricoltura e della tutela dei consumatori** (*Gesetz zur Bereinigung des Bundesrechts im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz*, del 13 aprile 2006) è stata prevista l'abrogazione di 65 leggi e decreti, tra cui tutta la normativa sulla caccia risalente agli anni Trenta (*Reichsjagdgesetz* del 3 luglio 1936 e successivo decreto d'integrazione del 29 luglio 1936). È stata inoltre autorizzata la ripubblicazione, nella versione aggiornata alle modifiche nel frattempo intervenute, del Codice degli alimenti (*Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch*) e della legge provvisoria sul tabacco (*Vorläufiges Tabakgesetz*).

Dal punto di vista quantitativo la prima legge di riordino normativo nel **settore della giustizia** (*Erstes Gesetz über die Bereinigung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums der Justiz*, del 19 aprile 2006) è quella che ha comportato il maggior numero (ben 217) di abrogazioni di disposizioni legislative, in gran parte vigenti dall'epoca della fondazione della Repubblica federale. Sono state introdotte anche alcune modifiche al codice di procedura civile e alla legge sulla semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti giudiziari. Con la seconda legge di riordino in questo settore (*Zweites Gesetz über die Bereinigung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums der Justiz*, del 23 novembre 2007) sono stati abrogati complessivamente 147 leggi, regolamenti legislativi, circolari e ordinanze, risalenti anch'essi all'epoca del secondo dopoguerra e al periodo di occupazione. È proseguito inoltre il riordino della normativa transitoria

contenuta nel Trattato di riunificazione ed è stata autorizzata la nuova pubblicazione della legge sulla tutela delle truppe NATO (*Nato-Truppen-Schutzgesetz*), del regolamento sul registro delle imprese (*Handelsregisterverordnung*) e della legge sulla tutela dei diritti d'autore degli appartenenti agli Stati Uniti d'America (*Gesetz über den Schutz der Urheberrechte der Angehörigen der Vereinigten Staaten von Amerika*).

Con un unico provvedimento (*Erstes Gesetz zur Bereinigung des Bundesrechts im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie und im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales*, del 19 aprile 2006) è stata disposta l'abrogazione di 46 disposizioni normative attinenti alle sfere di competenza del **Ministero federale dell'economia e della tecnologia e del Ministero federale del lavoro e degli affari sociali**: In questi due specifici settori l'intervento di riordino ha interessato in modo particolare il c.d. diritto federale parziale (*partielles Bundesrecht*), cioè quella normativa di origine federale, anteriore o successiva all'entrata in vigore della Legge fondamentale, che ha finito per essere applicata in un solo *Land*. Una seconda ed analoga legge (*Zweites Gesetz zur Bereinigung des Bundesrechts im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie und im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales*, del 25 aprile 2007) ha disposto l'ulteriore abrogazione di 69 atti normativi.

Gli altri due settori che sono stati oggetto di riordino normativo sono quelli di competenza del **Ministero federale della sanità** (*Gesetz über die Bereinigung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums für Gesundheit* del 14 agosto 2006, che ha comportato l'abrogazione di 39 leggi e 188 regolamenti legislativi) e del **Ministero federale dei trasporti, dell'edilizia e dell'urbanistica** (*Erstes Gesetz über die Bereinigung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung*, del 19 settembre 2006).

Attualmente è in corso di esame parlamentare, dopo aver completato l'*iter* in commissione, un disegno di legge per il riordino normativo nel settore di competenza del **Ministero federale delle finanze** (stampato BT n. 16/7616 del 19 dicembre 2007), che prevede la modifica e l'abrogazione, rispettivamente, di 16 e 24 leggi federali, nonché l'abrogazione di 20 regolamenti legislativi.

Le leggi di riordino normativo finora approvate rappresentano un primo passo necessario per ridurre, come obiettivo a breve e medio termine, la consistenza numerica della normativa federale in modo da agevolare l'accesso al diritto e ottenere un apparato normativo più snello e più facilmente comprensibile. È stato calcolato che, partendo da uno *stock* normativo di 5117 leggi e regolamenti legislativi, si è scesi, secondo i dati comunicati dal Ministero federale della giustizia nell'ottobre 2007, a **4547 atti normativi di rango primario vigenti a livello federale**. Il riordino normativo costituisce quindi il presupposto e il punto di partenza di ulteriori passi volti a migliorare gli aspetti qualitativi della legislazione.





## REGNO UNITO

### **Caratteri generali della legislazione nel Regno Unito**

Una descrizione, sommaria come quella qui svolta, delle fonti legislative del Regno Unito dovrà dare per presupposti i caratteri tradizionali di quel sistema giuridico così come gli aspetti salienti della sua più recente evoluzione costituzionale.

Volendo qui attenersi ai soli profili di immediato rilievo per l'esposizione, occorrerà innanzitutto rammentare che, nello schema "classico" dell'ordine delle fonti legali del Regno Unito, la legislazione (*legislation*), ossia il diritto creato dai competenti organi dello Stato (nella forma di ***Statute*** o ***Act of Parliament*** se di fonte parlamentare, oppure di *delegated legislation* se creata da organi diversi dal Parlamento investiti di apposita delega legislativa, com'è il caso degli ***Statutory Instruments***), occupa il secondo posto, subito dopo quello assegnato al precedente giudiziale. Ciò, sulla base di una considerazione della diversa incidenza sostanziale di tali fonti, delle quali la prima, quella legislativa, per quanto dotata di forza prevalente su ogni altra fonte normativa, vive concretamente solo nei limiti operativi che le sentenze dei giudici le assicurano. Inoltre, nonostante la massa crescente delle proposizioni legislative (e sebbene la normazione rappresenti, nel sistema giuridico così caratterizzato, l'unico strumento mediante il quale sia possibile introdurre contenuti radicalmente innovativi), la legge opera solo se e in quanto si inserisce e si incardina nella struttura portante del ***common law***, intesa alla stregua di realtà normativa di base dell'ordinamento.

Di questa concezione radicata nella tradizione, incline a ravvisare nella legge parlamentare non il normale modo di espressione del diritto

bensi una sorta di corpo estraneo che viene ad inserirsi nell'ordinamento preesistente e soggiace allo scrutinio dei giudici circa i termini e i limiti della sua incorporazione nel sistema, permane tuttora il riflesso nella stessa struttura formale dei provvedimenti legislativi. Di essi risaltano, in particolare, la peculiare tecnica di redazione e il linguaggio utilizzato, che valgono complessivamente ad esprimere l'intento del Parlamento, come è stato scritto, "di mettere il ferro dietro la porta delle sue leggi", curando una formulazione puntigliosamente analitica delle disposizioni allo scopo di restringere l'ambito delle opzioni ermeneutiche riservate al giudice.

Questa generale tendenza (che conosce però eccezioni, specie con riguardo alla presenza, nelle leggi, di formulazioni di principio associate al rinvio a discipline settoriali di *soft law* da emanarsi a cura di Dipartimenti governativi o di autorità indipendenti ad esito di procedimenti di consultazione pubblica: tipico esempio i codici di condotta) comporta un ricorso alquanto limitato, da parte del legislatore, a clausole generali o a formule legislative "aperte", e si concreta perlopiù in testi normativi dei quali il tono minuziosamente descrittivo è posto quale argine alla prerogativa delle corti di condizionare, con le loro sentenze vincolanti, la portata normativa delle disposizioni, così fissandone il contenuto in via interpretativa.

Per converso, ricorrono frequentemente, a chiusura dei singoli testi legislativi, previsioni dedicate alla interpretazione autentica dei termini e delle espressioni che vi sono usati; mentre, su scala più ampia, la fissazione di regole generali sul significato ufficiale da attribuire, quando non diversamente disposto, a determinate parole od espressioni in qualunque legge dello Stato è stato assillo costante del legislatore, che vi ha provveduto con gli *Interpretation Acts* approvati nel 1889 e, a distanza di quasi un secolo, nel 1978.

Conseguenza di questa impostazione analitico-descrittiva (che si accompagna ad una interna ripartizione del testo in parti, capitoli, articoli tutti muniti di propri titoli e rubriche, e alla presenza di appendici finali – gli *schedules* – non meno corposi ed articolati) è la non facile intellegibilità

dei testi legislativi, i quali in molti casi non sarebbero comprensibili anche da parte dell'interprete più esperto senza l'ausilio delle note esplicative che li corredano: si tratta delle *explanatory notes*, solitamente preparate dal Dipartimento governativo nella cui competenza rientra il provvedimento, che illustrano il contenuto della legge ma, come avvertono espressamente, non ne integrano il testo né derivano dall'approvazione parlamentare. Un'indicazione sintetica dell'oggetto della legge, a guisa di titolo lungo, è fornita altresì dal breve preambolo, che riporta anche la data del *Royal Assent*; d'altra parte, il titolo breve e il numero assegnato alla legge come singolo capitolo (*chapter*) del corpus legislativo statale nell'anno solare di riferimento, che integrano la veste esteriore dell'atto, costituiscono l'intestazione del provvedimento e ne consentono l'individuazione, in base al criterio alfabetico o cronologico, all'interno dell'ideale "libro delle leggi" di ciascun anno.

Un ulteriore elemento formale della legge, in cui egualmente si riflette un dato costituzionale tipico dell'ordinamento britannico, è quello che discende dall'istituto della sovranità parlamentare così come tramandato nell'assetto costituzionale inglese. La *parliamentary sovereignty* (benché venga oggi esplicandosi, in ragione dell'appartenenza all'Unione Europea e delle recenti riforme interne, in modi in parte diversi da quelli della tradizione), ha il suo solenne sigillo esterno nella formula che, subito dopo l'intestazione di ogni legge, precede e introduce il suo contenuto<sup>13</sup>; è ribadito, in tal modo, il canone giuridico costituzionale alla cui stregua il Parlamento è unico depositario del potere legislativo, ma anche, in ordine a questo potere, dell'autorità su ogni altro organo dello Stato.

---

<sup>13</sup> "Be it enacted by the Queen's most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, as follows:"

## Tipologia degli atti legislativi

I brevi rilievi che precedono devono essere completati con alcune osservazioni, altrettanto sintetiche, sulla varietà tipologica degli atti legislativi.

Dal punto di vista del loro contenuto specifico, che può ovviamente essere il più vario, è possibile ricondurre le leggi, in base al loro oggetto, a tre generali categorie, a seconda che esse pongano norme del tutto nuove, senza diretto collegamento con le precedenti; modifichino norme esistenti; oppure abrogano disposizioni in vigore, trattandosi in tal caso di *repealing statutes*. Tali caratteristiche di contenuto possono tuttavia ricorrere in un singolo provvedimento, che può, nell'esempio più frequente, introdurre disposizioni nuove, modificarne altre vigenti, e contenere clausole di abrogazione espressa. Le tre funzioni sono tipicamente assolve dai *consolidation acts* – di cui si tratterà in seguito –, finalizzati al riordino, anche mediante modifiche purché di portata secondaria, di precedenti atti legislativi senza cancellare l'esperienza di diritto applicato e l'elaborazione ermeneutica compiutesi in riferimento ad essi.

Altre leggi, sempre in base al contenuto, sono nella prassi denominate *codifying acts* ma solo per designare di esse la finalità di disciplina organica di una materia, entro limiti però assai più contenuti rispetto alla branca "codificata" del diritto cui la materia medesima tipicamente appartiene negli ordinamenti di *civil law*; di questo tipo di atti il legislatore si avvale per creare una cesura con il passato (come è avvenuto, ad esempio, in alcuni specifici settori del diritto penale) o per interrompere una determinata interpretazione giudiziale: che, tuttavia, potrà riprendere ad essere svolta sulle nuove disposizioni con la tecnica del precedente vincolante.

Ancora con riguardo alla legislazione dello Stato centrale deve farsi menzione degli *Statutory Instruments*, di cui è nota la rilevanza anche numerica nell'ambito della produzione legislativa complessiva (ogni anno

ne vengono approvati alcune migliaia a fronte di poche decine di *Acts* del Parlamento), a conferma della tendenza ad un crescente ricorso alla legislazione delegata (*delegated legislation*). Attraverso l'emanazione di tali provvedimenti si esplica la gran parte del cosiddetto *rulemaking*, segnato, peraltro, in minor grado dal contenzioso giurisdizionale rispetto alla legislazione primaria, anche a motivo – come suggerito da taluni osservatori – delle preliminari consultazioni informali sul *draft*, del controllo parlamentare, della responsabilità politica del Ministro proponente e dello sporadico controllo dei giudici, complessivamente considerati, nella loro combinazione ed interazione, una adeguata garanzia verso i possibili eccessi di potere.

Nel novero di tali atti convergono, nell'esperienza inglese, provvedimenti eterogenei e solo in parte assimilabili al decreto legislativo così come configurato nel sistema delle fonti del diritto italiano; provvedimenti che talora hanno un dettagliato contenuto sostanziale (c.d. *Regulations* oppure, se di deregolamentazione, *Deregulation Orders*) o, in altri casi, aventi incidenza meramente formale (c.d. *Commencement Orders*, con i quali il Governo fissa, previa delega parlamentare, il termine di entrata in vigore di determinate disposizioni legislative).

Per completare la rassegna tipologica della legislazione del Regno Unito, è infine da segnalare l'innovazione costituita, nell'ultimo decennio, dai provvedimenti emanati dalle assemblee legislative istituite in Scozia, in Galles e nell'Irlanda del Nord a seguito del processo istituzionale avviato dalle leggi cosiddette di ***devolution*** introdotte nel 1998. La struttura di questi atti replica - con le differenze dovute all'Istituzione emanante, alla loro diversa denominazione e al contenuto variabile in funzione delle materie attribuite alla competenza regionale - quella degli *Statutes* approvati dal Parlamento di Westminster.

## **Il riordino normativo: *consolidation* e *law reform***

Benché non siano mancate autonome riflessioni sul tema né sollecitazioni provenienti dal contesto europeo, il diritto inglese non ha mai conosciuto, a causa del suo peculiare modo di formazione, l'uso del codice come strumento generale di normazione organica. Per il diritto di derivazione legislativa è frequente, invece, il ricorso alla già richiamata ***consolidation***, ossia alla tecnica di sistemazione in testi normativi dotati di maggiore organicità - e in ciò assimilabili ai nostri testi unici - delle disposizioni concernenti una determinata materia e stratificatesi nel corso del tempo. Questo strumento di riordino normativo è stato oggetto, a sua volta, di misure legislative finalizzate alla sua procedimentalizzazione: sin dal 1949, con il *Consolidation of Enactments (Procedure) Act*, è stato infatti conferito al *Lord Chancellor* un apposito potere di iniziativa in merito e sono stati attribuiti ad una commissione bicamerale l'esame dei relativi progetti (*consolidation bills*) e la decisione finale circa il testo consolidato, contenente le minime modifiche formali ("corrections and minor improvements") che si rendano necessarie a giudizio della stessa commissione e previo parere favorevole dei presidenti dei due rami del parlamento.

Uno dei tratti differenziali tra consolidazione normativa e codificazione è, per opinione comune, individuato nell'essere la prima opera di raccolta e di coordinamento delle disposizioni, la seconda revisione e riforma sostanziale delle norme vigenti in prospettiva della loro innovazione. Sotto questo profilo, la tecnica della **codificazione** può dirsi estranea alla tradizione giuridica e, forse, persino alla stessa mentalità del giurista del Regno Unito. Pare significativo, a questo riguardo, che taluni orientamenti dottrinali, riflettendo in passato sulla eventualità di una generale codificazione del diritto inglese, abbiano prospettato l'ammissibilità di tale operazione, posto che la si volesse e la si potesse realizzare, solo a condizione che rimanesse fermo il fondamentale principio dello *stare decisis* (la regola secondo cui i precedenti, ricorrendo

determinati presupposti, sono vincolanti e devono dunque essere necessariamente seguiti per i successivi casi simili) relativamente alle sentenze emesse in ordine all'ipotetico nuovo codice; così confermando, quale tratto tipico e imprescindibile dell'ordinamento britannico, la funzione vincolante della giurisprudenza e, più in generale, il criterio dell'elaborazione giudiziaria del diritto in cui si sostanzia la tradizione di *common law*.

Le preclusioni culturali verso la codificazione non hanno tuttavia impedito che iniziative di ***law reform***, ossia consistenti nell'adozione di leggi riformatrici di largo respiro in attuazione di impegnativi programmi politici, siano state assunte dalle Istituzioni britanniche in diverse fasi storiche così come negli anni più recenti. Tra gli organi di gestazione preliminare di queste riforme legislative assume un ruolo di primo piano la ***Law Commission***, la cui missione istituzionale è correlata, come stabilisce la legge istitutiva, alla revisione della legislazione vigente (nonché del *common law*) allo scopo di assicurare la congruenza, chiarezza e non ridondanza delle sue previsioni<sup>14</sup>, e alla conseguente formulazione di raccomandazioni al Governo affinché questo possa tenerne conto al momento di esercitare l'iniziativa legislativa nei settori in relazione ai quali la stessa Commissione ha svolto la propria attività referente. Alle elaborazioni, e alle sollecitazioni, della *Law Commission* si devono alcune delle più significative innovazioni legislative avutesi negli ultimi anni nelle diverse branche del diritto: dal diritto penale al diritto civile e commerciale, toccando materie quali, ad esempio, il diritto di famiglia, la tutela dei minori, la protezione dei consumatori.

Dall'attività della *Law Commission* (organo collegiale composto da un presidente, già giudice della *High Court*, per la durata di tre anni, e da quattro membri, nominati dal *Lord Chancellor* e dal *Secretary of State for Constitutional Affairs* tra giudici, avvocati e professori di materie

---

<sup>14</sup> La *Law Commission* è stata istituita (assieme alla *Scottish Law Commission*) dal *Law Commissions Act* del 1965, con lo specifico compito "take and keep under review all the law with which they are respectively concerned with a view to its systematic development and reform."



giuridiche che durano nella carica cinque anni) trae origine un tipico atto di manutenzione e di riordino normativo, lo ***Statute Law (Repeals) Act***, con cui si provvede alla formale abrogazione di *Statutes* divenuti desueti. L'*iter* di questo provvedimento ha solitamente inizio alla Camera dei Lords e si svolge in conformità a particolari norme di procedura. Mentre il regolamento della Camera Alta prevede, infatti, per i progetti (*bill*) elaborati dalla *Law Commission* l'automatico deferimento ad una commissione di seconda lettura dopo la presentazione, e la prima lettura ai Comuni (*Standing Order* n. 59), per gli *Statute Law Repeal Bill* (come anche per i *Consolidation Bill*, egualmente elaborati dalla *Law Commission*) è invece prevista, dopo la presentazione ai Lords, l'assegnazione ad una commissione bicamerale (*Joint Committee of the two Houses*) incaricata di verificare che il loro contenuto sia strettamente di "consolidamento" o abrogativo e che come tale non innovi in termini positivi il quadro normativo vigente. Tale commissione espone le proprie conclusioni a ciascuna delle due Camere, dopodiché la questione relativa alla effettuazione della seconda lettura è posta senza discussione (*Standing Order* n. 58 (3)): per questa ragione, eventuali emendamenti a tali progetti devono essere presentati prima della seconda lettura. In mancanza di emendamenti, il Ministro competente può proporre una mozione di omissione della fase in commissione, al fine di ottenere il passaggio immediato alla terza lettura.

Il tema del riordino normativo si pone, nell'esperienza del Regno Unito, in stretta relazione con quello della **semplificazione** e della **qualità della legislazione**. Sotto questo profilo l'esempio britannico, particolarmente significativo, si segnala per le specifiche procedure istruttorie endogovernative e di esame parlamentare disposte dal *Regulatory Reform Act*, disciplina introdotta nel 2001 dal Governo britannico, nel solco di precedenti iniziative, al fine di introdurre principi di "buona regolazione" e di perseguire la semplificazione normativa e la riduzione degli oneri di natura amministrativa - derivanti sia da fonti interne che comunitarie - ritenuti di freno allo svolgimento e

all'espansione delle attività economiche. All'organica sistemazione degli strumenti normativi per le delegificazione perseguita nel 2001 con la legge appena richiamata ha poi fatto seguito, nel 2006, il *Legislative and Regulatory Reform Act*, che ha ampliato la portata dei già esistenti strumenti di delegificazione.

Queste recenti misure legislative, che potrebbero definirsi “regole sulle regole” in quanto orientate ad una vera e propria “riforma della regolazione” anziché verso la già nota e sperimentata “deregolamentazione”, hanno indubbe ricadute sul piano del riordino normativo. E’ da segnalare, in particolare, lo strumento a ciò preordinato (il *regulatory reform order*), fonte secondaria idonea a rimuovere o ridurre gli oneri ai quali siano sottoposti i soggetti privati per effetto, anche indiretto, di disposizioni legislative; intendendosi per onere (*burden*) sia i costi finanziari, ovvero i costi determinati dall’ottemperanza (*compliance*) a regole poste dalla legge o perfino dalla stessa comprensione di esse, ove ciò richieda uno sforzo sproporzionato; sia gli adempimenti amministrativi, pur non immediatamente produttivi di costi finanziari; sia gli ostacoli all’efficienza, alla produttività e alle opportunità di guadagno; sia le sanzioni, anche penali, incidenti sullo svolgimento di qualsivoglia legittima attività. Sono invece esclusi, da tale definizione, gli aspetti che investono l’ordinamento costituzionale e quelli ritenuti *politically controversial*, per loro natura da non potersi sottrarre all’esame del Parlamento; la maggiore incisività conferita ai *regulatory reform orders* dalle disposizioni del 2006 è altresì bilanciata da clausole di salvaguardia, formulate sulla base del principio della *necessary protection* delle situazioni soggettive.

La portata applicativa di tali *orders* può riferirsi unicamente alla legislazione vigente da non meno di un biennio e, nello stesso periodo, non sottoposta a modifiche. In particolare, attraverso questo tipo di provvedimento, la cui procedura di approvazione prevede anche una fase

parlamentare<sup>15</sup>, è possibile colmare lacune delle fonti primarie o secondarie; abrogare singole disposizioni sulla base della loro illogicità o contraddittorietà; rimuovere oneri o limitazioni previsti dalla legge - o, se del caso, prescriverne di nuove - cui siano sottoposti tanto i soggetti privati che le amministrazioni e gli enti pubblici. Un più limitato ambito applicativo è riservato ai *subordinate provision orders*, che, incidenti sulla normativa di dettaglio e di portata residuale (relativa, ad esempio, a formulari, moduli o tariffe), integrano i primi e sono usualmente riportati negli *Schedules* ad essi allegati.

Un profilo particolare del riordino normativo è quello concernente la legislazione di natura economico-tributaria e il programma di riordino legislativo nel settore fiscale avviato, a partire dal 1995, dal Ministero delle Finanze (*Inland Revenue*). Questo programma, noto come “**Tax Law Rewrite**”, prevede una serie di interventi normativi (dei quali alcuni già adottati) diretti a consolidare i testi legislativi vigenti e ad introdurre, nel contempo, nuovi criteri di redazione della legislazione tributaria, divenuta oggetto, nel corso degli anni, di critiche ricorrenti per la sua oscurità ed impenetrabilità.

I criteri basilari ai quali la redazione dei testi legislativi così consolidati deve conformarsi interessano, come prescrivono le raccomandazioni a suo tempo formulate dal Governo, la struttura e il linguaggio dei testi legislativi, e sono individuati, in particolare, nella logica e coerente struttura da conferire alla disciplina; nel maggior uso di definizioni esplicative; nel ricorso a proposizioni brevi e ad un linguaggio chiaro e comprensibile, nei limiti in cui da ciò non derivino effetti novativi del contenuto delle disposizioni, o tali da menomare la precisione e l'univocità del loro significato; nella migliore articolazione dei testi normativi, dimodoché regole simili siano racchiuse in paragrafi omogenei,

---

<sup>15</sup> Cfr. rispettivamente le norme permanenti di procedura (*Standing Orders*) n. 18 (*Consideration of draft regulatory reform orders*) e n. 141 (*Deregulation and Regulatory Reform Committee*) della Camera dei Comuni e nn. 41 (6), 73 (1), 74 (1) della Camera dei Lord.

segnalate con titoli e rese così più facilmente ricercabili; nella scelta, infine, di nuovi formati grafici che facilitino la lettura dei testi medesimi.

I richiamati criteri redazionali, ispirati alla chiarezza e alla facilità di comprensione delle disposizioni, trovano espressione, in primo luogo, nello stesso impianto del testo legislativo, la cui prima parte ("*Overview*") è dedicata ad illustrare sinteticamente i contenuti della legge, e ad introdurre l'uso delle definizioni, delle sigle e degli acronimi.



## SPAGNA

### **Tipologia delle leggi e degli atti aventi forza di legge**

Nell'ordinamento spagnolo la gerarchia delle fonti vede immediatamente al di sotto della Costituzione e delle leggi di revisione un'ampia tipologia di atti legislativi, la cui approvazione è demandata a procedure differenziate in parte previste dalla stessa Costituzione.

L'articolo 81 della Costituzione fa innanzitutto riferimento alle **leggi organiche** aventi ad oggetto l'attuazione dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche, l'approvazione degli Statuti di autonomia, il regime elettorale generale e le altre materie previste dalla Costituzione. Dal punto di vista procedurale lo stesso articolo 81 dispone che l'approvazione, la modifica o la deroga di tale tipo di leggi richiede la maggioranza assoluta dei voti del Congresso dei Deputati con una votazione finale del progetto nel suo complesso.

Nella categoria delle **leggi ordinarie**, la cui iniziativa spetta al Governo, ai due rami del Parlamento<sup>16</sup>, alle Assemblee delle Comunità Autonome e con limitazioni al corpo elettorale (art. 87 Costituzione), si rinvencono varie tipologie in ragione delle procedure di approvazione o dei contenuti. Ad esempio, alla prima tipologia appartengono le c.d. **Leyes de Pleno** e **Leyes de Comisión**. Nel primo caso l'atto legislativo è approvato dal plenum di entrambi i rami del Parlamento e quindi la commissione svolge un lavoro preparatorio con l'approvazione di un

---

<sup>16</sup> Va precisato che l'iniziativa appartiene alle Camere e non ai singoli membri delle *Cortes*. La Costituzione rinvia ai regolamenti parlamentari le modalità di esercizio del potere di iniziativa, ad esempio il regolamento del Congresso (art. 126) prescrive che le *proposiciones de ley* siano sottoscritte da almeno 15 deputati o da un gruppo parlamentare. In ogni caso tali proposte si perfezionano attraverso la "presa in

parere da sottoporre al *plenum*, nel secondo caso la commissione legislativa approva direttamente il provvedimento su delega del *plenum*.

Per quanto concerne il contenuto un'evidenza a parte merita la **Ley de Presupuesto** (legge di bilancio) che, in base a quanto disposto dall'articolo 134 della Costituzione, deve essere presentata dal Governo tre mesi prima della scadenza di quello dell'anno precedente. L'approvazione non può essere demandata ad una commissione legislativa ma deve essere rimessa in ogni caso al *plenum* dei due rami del Parlamento. Dal punto di vista dei contenuti il comma 7 dell'articolo 134 stabilisce che la legge di bilancio non può istituire imposte, ma potrà modificarle qualora una legge tributaria lo preveda. Infine, il comma 6 stabilisce che ogni proposta o emendamento recante oneri aggiuntivi per la finanza pubblica richiede il preventivo consenso da parte del Governo.

Un'ulteriore tipologia di legge esplicitamente prevista dalla Costituzione è rappresentata dalle **Leyes de autorización de emisión de deuda pública**. L'art. 135 dispone, infatti, che il Governo deve essere autorizzato con legge ad emettere debito pubblico o a contrarre crediti.

Alle leggi ordinarie di rango statale vanno affiancate le **leggi autonome** (*leyes de las Comunidades Autónomas*), approvate dalle Assemblee delle Comunità Autonome sulla base della ripartizione di competenze, che si rinviene negli articoli 148 e 149 della Costituzione. Non si può trascurare che la scelta in favore di uno "Stato delle autonomie" adottata dalla Costituzione del 1978 abbia inciso notevolmente sul sistema delle fonti del diritto e sulla proliferazione legislativa, sia attraverso la produzione di leggi statali relative alle Comunità Autonome sia mediante il riconoscimento di una potestà legislativa in favore delle Comunità. Esempi del primo tipo sono gli **Statuti di autonomia**, che sono approvati formalmente dalle *Cortes* mediante legge organica e sono riconosciuti dallo Stato come parti integranti del proprio ordinamento giuridico oppure le **leyes marco** attraverso le quali le *Cortes*, in materie di competenza

---

considerazione" da parte delle rispettive Assemblee e solo dopo tale passaggio possono essere assegnate alle Commissioni competenti per l'esame parlamentare.

statale, attribuiscono a tutte o ad alcune Comunità Autonome la facoltà di adottare norme legislative nell'ambito dei principi fissati dalla legge statale.

Per quanto concerne le leggi autonome la dottrina è ormai concorde nel riconoscere a tali provvedimenti la stessa natura e la stessa efficacia formale delle leggi statali, pur nell'ambito dei limiti evidenziati dalla dottrina e dalla giurisprudenza del Tribunale Costituzionale e cioè: limiti territoriali, di materie, limiti derivanti dalle stesse dichiarazioni costituzionali, dagli obblighi internazionali e dall'interesse generale in base alla supremazia del principio di unità dello Stato.

Le *Cortes Generales* possono delegare al Governo la potestà legislativa in qualsiasi materia fatte salve quelle espressamente riservate alle leggi organiche, attraverso le c.d. **leyes de bases** se la delega comporta l'approvazione di nuovi testi redatti in articoli (art. 82 della Costituzione). Se, invece, la delega concerne esclusivamente la predisposizione di testi unici basta un'autorizzazione con legge ordinaria. L'articolo 85 della Costituzione stabilisce che gli atti predisposti dal Governo sulla base e nei limiti della delega prendono il nome di **decreti legislativi** (*decretos legislativos*).

Inoltre, il Governo in caso di straordinaria e urgente necessità può adottare disposizioni di rango legislativo a carattere provvisorio **decreti-legge** (*decretos-leyes*), che non potranno modificare l'ordinamento delle istituzioni basilari dello Stato, i diritti, i doveri e le libertà dei cittadini, il regime delle Comunità Autonome e il diritto elettorale generale. I decreti-legge dovranno essere immediatamente sottoposti al dibattito e alla votazione del *plenum* del Congresso dei Deputati, che deve essere convocato nel termine dei trenta giorni successivi alla loro promulgazione. Entro tale termine il Congresso dovrà pronunciarsi sulla convalida o sul rifiuto del decreto legge.



## Struttura formale della legge

Le Direttive di Tecnica Normativa<sup>17</sup> approvate mediante *acuerdo* del Consiglio dei Ministri il 22 luglio 2005, hanno interamente abrogato le precedenti direttive sulla forma e la struttura degli *anteproyectos de ley*<sup>18</sup> introdotte nel 1991<sup>19</sup>, che avevano già comportato un buon livello di omogeneizzazione dei testi legislativi, compresi quelli autonomici, e soprattutto avevano contribuito allo sviluppo dell'attenzione alla qualità nei redattori dei testi normativi nell'ambito dell'amministrazione generale dello Stato. Le nuove regole ampliano tanto l'oggetto delle direttive quanto l'ambito di applicazione, per dare piena attuazione al principio della *seguridad jurídica*, garantito espressamente dalla Costituzione spagnola (art. 9, comma 3).

In particolare si insiste sul miglioramento della qualità tecnica e linguistica dei testi normativi, che devono essere redatti con un linguaggio colto, ma al tempo stesso chiaro, preciso e semplice in modo da poter essere "accessibili per il cittadino medio".

L'ambito di applicazione delle direttive si estende a tutta l'attività normativa degli organi collegiali del Governo: proposte di *acuerdos*, progetti di decreti, decreti legislativi, decreti-legge e, per quanto possibile,

---

<sup>17</sup> *Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, BOE 29 Julio 2005.*

<sup>18</sup> L'art. 22 della *ley 50/1997 (Gobierno)* delinea il procedimento di formazione delle iniziative legislative del Governo, che si avvia attraverso l'elaborazione di un testo da parte del ministero o dei ministeri competenti, che assume il nome di *anteproyecto*. Tale testo, accompagnato da relazioni e studi che tra l'altro devono evidenziare gli eventuali profili a carattere finanziario, vengono sottoposti al Consiglio dei Ministri per l'approvazione finale, a seguito della quale l'*anteproyecto* assume la denominazione di *proyecto de ley*.

<sup>19</sup> *Resolución de 15 de noviembre de 1991, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1991, por el que se aprueban las directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de Ley, BOE 18 Noviembre 1991.* Le direttive ricalcano in larga parte il testo predisposto dal *Grupo de estudios de técnica legislativa (GRETEL)*, un'associazione di studiosi dell'Università di Barcellona, cui si deve l'approfondimento del dibattito sulle tecniche di legislazione in Spagna a partire dai primi anni ottanta. Il testo elaborato dall'associazione GRETEL (*Borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes*) è pubblicato in appendice al manuale di tecnica legislativa: *Curso de técnica legislativa*, edito da GRETEL, *Centro de Estudios Constitucionales*, 1989.

a tutti gli atti amministrativi degli organi dell'amministrazione generale dello Stato, che sono pubblicati nel *Boletín Oficial del Estado*.

Le nuove direttive lasciano sostanzialmente inalterata la struttura formale della legge spagnola, che comprende le seguenti parti: titolo, parte espositiva e parte dispositiva, composta dall'articolato vero e proprio e dalla parte finale.

Per quanto riguarda il **titolo** le nuove direttive specificano che fa parte del testo e deve permetterne l'identificazione e dovrà riflettere con esattezza e precisione la materia regolata, in modo da consentirne l'immediata differenziazione da qualunque altra disposizione.

Più complessa è la **parte espositiva**, per la quale è necessario un inquadramento più ampio delle problematiche relative al nome e al valore normativo.

Una caratteristica della legge spagnola è, infatti, la presenza, tra la formula iniziale di promulgazione e il dispositivo, di una parte redazionale, che esplicita le finalità della legge, la cui presenza non è però prevista da alcuna norma, ma è rimessa alla decisione autonoma della competente commissione parlamentare (articolo 114 RC). L'articolo 88 della Costituzione, infatti, si limita a disporre che i disegni di legge, dopo l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri, siano inviati al Congresso dei Deputati accompagnati da una "***exposición de motivos***". L'articolo 124 del Regolamento del Congresso ha esteso tale previsione anche ai progetti di legge. Tuttavia la pratica legislativa è stata piuttosto oscillante rispetto al nome da assegnare alla parte espositiva. In alcuni casi si è parlato di preambolo, in altri di *exposición de motivos*, in altri è stato semplicemente ommesso il nome. Le nuove direttive stabiliscono che solo negli *anteproyectos de ley* la parte espositiva sarà denominata *exposición de motivos*, mentre nelle altre tipologie di atti non avrà alcun titolo. Va, infine, precisato che, in base all'articolo 114 del regolamento del Congresso dei Deputati, la parte espositiva delle leggi prende il nome di Preambolo.

La parte espositiva dovrà in ogni caso indicare oggetto e finalità del provvedimento e riassumere sinteticamente il contenuto dell'articolo, per facilitarne la comprensione, senza tuttavia riportarne pezzi integrali. Nel caso di decreti legislativi o decreti-legge dovranno essere innanzitutto evidenziate le fasi del procedimento: consultazioni effettuate e coinvolgimento delle Comunità autonome e degli enti locali. Per quanto riguarda i contenuti specifici, i decreti legislativi dovranno fare esplicito riferimento alla legge di delega e se quest'ultima conferisce la potestà di redigere testi unici, va precisato se si autorizza "la regolarizzazione e l'armonizzazione" dei testi normativi. Nel caso dei decreti-legge la parte espositiva dovrà dar conto delle circostanze di necessità e urgenza, che giustificano l'intervento del Governo.

Intorno alla natura giuridica della *exposición de motivos* si è aperto un ampio dibattito dottrinale, l'opinione prevalente sostenuta dalla giurisprudenza del Tribunale Costituzionale ritiene che la parte espositiva pur non avendo la stessa forza normativa dell'articolo, abbia un indubbio valore di ausilio all'interpretazione giuridica in quanto espressione diretta dell'intenzione del legislatore. Una posizione più isolata<sup>20</sup> riconosce alla parte espositiva solo una funzione di ausilio al Parlamento per conoscere il fondamento delle disposizioni contenute negli *anteproyectos de ley*. In base a quest'ultima posizione una volta approvata la legge l'*exposición de motivos* cessa di avere senso giuridico, in quanto tutto ciò che è necessario per l'applicazione e l'interpretazione della legge deve essere contenuto nella legge stessa.

La **parte dispositiva** è così ordinata al suo interno: disposizioni generali (oggetto, definizioni, ambito di applicazione), parte sostanziale (norme sostanziali, norme organizzative, infrazioni e sanzioni), parte procedurale (norme procedurali, norme processuali e di garanzia), parte finale e allegati. Le direttive individuano in maniera puntuale i criteri di

---

<sup>20</sup> Fernando SANTAOLALLA, *Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminación*, reperibile all'indirizzo web:  
[http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/6/REDC\\_033\\_052.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/6/REDC_033_052.pdf).

redazione e di partizione interna dell'articolato. La parte finale dei testi legislativi potrà comporsi delle seguenti tipologie di disposizioni rigorosamente nell'ordine: disposizioni aggiuntive, transitorie, abrogative e finali.

Circa il grado di vincolatività delle direttive governative nell'ambito della pubblica amministrazione si segnala che l'*acuerdo* affida alla direzione generale della segreteria del Governo il compito di vigilare sulla corretta applicazione delle direttive di tecnica legislativa e la funzione di consulenza alle segreterie generali tecniche dei ministeri.

L'*acuerdo* precisa, infine, che l'efficacia delle direttive non incide in alcun modo sulla piena ed esclusiva potestà legislativa del Parlamento, che può liberamente modificare il contenuto e la forma dei disegni di legge.

### **Riordino e attività di codificazione**

L'ordinamento giuridico spagnolo non ha applicato tecniche di codificazione settoriale a cui hanno fatto largamente ricorso altri paesi europei.

In particolare non esistono nell'ambito del diritto amministrativo codici in alcun modo comparabili a quelli esistenti in altri settori del diritto (codice civile, codice penale, codice del commercio, codice di procedura civile e codice di procedura penale). Il livello di codificazione appare piuttosto limitato, costituito innanzitutto da alcune grandi leggi che reggono l'ambito amministrativo sia in maniera trasversale (regime giuridico delle pubbliche amministrazioni, procedimento amministrativo comune, contratti delle amministrazioni pubbliche, giurisdizione contenzioso-amministrativa) sia in maniera settoriale (leggi relative alle telecomunicazioni, alla sanità pubblica).

Il riordino è pertanto in larga parte affidato alla pratica dei *textos refundidos*, che, come è già stato evidenziato trova il proprio

fondamento giuridico nell'articolo 82 della Costituzione relativo alla delega della funzione legislativa in favore dell'esecutivo. In particolare il comma 2 di tale articolo dispone che la delega dovrà essere concessa mediante una *ley de base* quando l'oggetto della delega è la formulazione di "*textos articulados*" o tramite una legge ordinaria quando si tratti di rifondere vari testi in uno solo. La *ley de base* di cui all'articolo 82, comma 2, è anch'essa una legge ordinaria nella quale però il potere legislativo fissa principi e criteri direttivi ai quali l'esecutivo dovrà attenersi nell'esercizio stesso della delega. Pertanto la delega mediante *ley de base* è lo strumento utilizzato per la codificazione di tipo sostanziale, mentre nel caso di codificazione meramente formale, poiché non c'è innovazione sostanziale della legislazione, non si richiede la formulazione di principi o criteri di riforma legislativa.

Il comma 5 dell'articolo 82 precisa, inoltre, che l'autorizzazione alla redazione di *textos refundidos* determinerà l'ambito normativo al quale si riferisce il contenuto della delega, specificando se si limita alla mera formulazione di un testo unico o se comprende il riordino e l'armonizzazione dei testi normativi che devono essere codificati. Infine, il comma 6 prevede che le leggi di delega potranno in ogni caso contenere forme aggiuntive di controllo, senza per questo pregiudicare in alcun modo le competenze degli organi giurisdizionali.

Nel caso in cui le leggi di delega prevedono che il controllo aggiuntivo si realizzi attraverso il Congresso, l'articolo 153 del Regolamento del Congresso dei Deputati dispone che se nessun deputato o gruppo parlamentare formula obiezioni entro un mese dalla pubblicazione del testo predisposto dal Governo, ne discende il corretto esercizio della delega da parte dell'esecutivo. Se, invece, entro lo stesso termine vengono formulate obiezioni in forma scritta dirette all'Ufficio di Presidenza del Congresso, il testo è assegnato alla competente commissione permanente che dovrà fornire un parere nel termine che sarà assegnato. Il parere sarà discusso dal *plenum* secondo la procedura ordinaria.

Dal punto di vista dei soggetti coinvolti nell'attività di codificazione va segnalata la **Commissione Generale di Codificazione**, istituita nel 1843 in concomitanza con l'ampio ricorso alla codificazione in campo giuridico, che caratterizzò l'Europa continentale nella prima metà dell'ottocento. La Commissione, incardinata presso il Ministero della Giustizia, è stata oggetto di una riforma organica nel 1997<sup>21</sup>, che ha sancito il passaggio da un modello storico che ne faceva un colegislatore del Parlamento ad una concezione più moderna, che la configura come organo di consulenza del Governo nella preparazione e nell'avvio dell'iniziativa legislativa. La riforma ha comportato anche una revisione delle procedure interne della Commissione, come conseguenza sia della maggiore complessità del procedimento legislativo, sia della crescente esigenza di qualità tecnica nella elaborazione dei testi.

Alla Commissione Generale di Codificazione, che è presieduta dal Ministro della giustizia, spettano le seguenti funzioni: preparazione della legislazione codificata o generale espressamente assegnata dal Ministro della giustizia; elaborazione di progetti attinenti alle proprie funzioni sotto forma di proposte al Ministro della giustizia; redazione di pareri e di relazioni su argomenti di carattere giuridico che il Governo o il Ministro della giustizia sottopongono al suo esame; correzione tecnica e di stile degli *anteproyectos de ley* su richiesta dal Ministro della giustizia.

Tra le iniziative che più significativamente hanno di fatto contribuito a contenere il grado di dispersione normativa nell'ordinamento spagnolo, va segnalata la decisione del Governo di non fare più ricorso al disegno di legge "di accompagnamento" al bilancio dello Stato (assimilabile alla legge finanziaria). Accogliendo i rilievi formulati nel corso degli anni dal Tribunale Costituzionale, dal Consiglio di Stato, nonché le sollecitazioni espresse in ambito dottrinale, in ordine alle distorsioni recate all'ordinamento giuridico da provvedimenti normativi di carattere eterogeneo, che compromettono il perseguimento del principio

---

<sup>21</sup> *Real Decreto 160/1997, de 7 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos de la Comisión General de Codificación, BOE 27 Febrero 1997.*

della certezza del diritto, il Governo a partire dalla sessione di bilancio dell'anno 2004, non ha più presentato il disegno di legge “di accompagnamento” al bilancio dello Stato, conosciuto nell'ordinamento spagnolo come “*proyecto de ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social*”, che negli ultimi anni aveva eccessivamente esteso i propri contenuti, giungendo a regolare settori eterogenei come le pensioni, il pubblico impiego, la sanità ed altro ancora<sup>22</sup>. Il Governo si è quindi impegnato a introdurre le riforme settoriali attraverso disegni di legge *ad hoc* per la cui approvazione saranno, quindi, utilizzate le procedure ordinarie d'esame parlamentare.

---

<sup>22</sup> A titolo esemplificativo si segnala che l'ultima *ley de medidas*, approvata nel 2003, comportava la modifica di ben 68 leggi nei settori più disparati.

**Il Servizio Biblioteca, Ufficio Legislazione Straniera, ha pubblicato nella XV legislatura i seguenti dossier:**

***Serie « Materiali di legislazione comparata »***

1. I sistemi televisivi in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna. Recenti sviluppi normativi ed evoluzioni tecnologiche (giugno 2006)
2. La disciplina delle intercettazioni (settembre 2006)
3. Conflitto di interessi e cariche di governo (settembre 2006)
4. L'acquisizione della cittadinanza (settembre 2006)
5. Il sistema pensionistico in Russia (settembre 2006)
6. La professione notarile in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna (novembre 2006)
7. La tutela degli interessi collettivi (novembre 2006)
8. Le unioni civili (marzo 2007)
9. La disciplina anticoncentrazione nel settore televisivo in Francia, Regno Unito e Spagna (marzo 2007)
10. Ruolo del Parlamento in materia di difesa nei principali Paesi europei (maggio 2007)
11. Contratti a termine, interinali e atipici in Francia, Germania e Spagna (maggio 2007)
12. Il Parlamento spagnolo. Organi direttivi, struttura amministrativa, procedimento legislativo (ottobre 2007)
13. Aspetti dell'ordinamento costituzionale in Austria, Francia, Germania, Regno Unito e Spagna (ottobre 2007)
14. Le pensioni in Europa e negli Stati Uniti (ottobre 2007)

***Serie « Note informative sintetiche »***

- 2/2006. Il finanziamento pubblico al settore cinematografico (17/7/2006)
- 3/2006. La disciplina del servizio taxi (24/7/2006)
- 4/2006. La riforma del federalismo in Germania (24/7/2006)
- 5/2006. Le nuove leggi sulla procreazione assistita in Spagna e Portogallo (13/09/2006)
- 6/2006. Le professioni liberali (5/10/2006)
- 7/2006. La riforma della cittadinanza in Austria (11/10/2006)



- 8/2006. Misure a sostegno del libro e della lettura (4/12/2006)
- 1/2007. Utilizzazione del cordone ombelicale a fini di ricerca e di terapia medica (14/2/2007)
- 2/2007. Struttura e organizzazione del *Bundestag* (15/2/2007)
- 3/2007. La riforma del mercato del lavoro in Germania (14/3/2007)
- 4/2007. Le professioni intellettuali: organi e procedimenti disciplinari (29/3/2007)
- 5/2007. Le politiche dell'occupazione in Spagna nell'ultimo decennio (16/4/2007)
- 6/2007. Unione europea e Costituzione spagnola (16/5/2007)
- 7/2007. Offerte pubbliche d'acquisto e misure difensive in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna (23/5/2007)
- 8/2007. Interventi legislativi recenti in tema di pari opportunità in Europa – 1. Francia e Germania (9/7/2007)
- 9/2007. Interventi legislativi recenti in tema di pari opportunità in Europa – 2. Regno Unito e Spagna (9/7/2007)
- 10/2007. Modalità di accesso degli studenti alle università (31/10/2007)
- 11/2007. Il reato di molestia insistente (*stalking*) negli Stati Uniti, in Canada, nel Regno Unito e in Germania (12/11/2007)
- 12/2007. Il canone radiotelevisivo in Francia, Germania e Regno Unito (19/11/2007)
- 13/2007. Sistema elettorale, partiti politici e forma di governo in Germania (18/12/07)
- 1/2008. Aiuti di Stato all'agricoltura in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna (7/1/2008)
- 2/2008. La ratifica del Trattato di Lisbona (28/1/2008)