

Pagina iniziale>Legislazione e giurisprudenza>Legislazione nazionale

## Legislazione nazionale

Questa pagina fornisce una panoramica delle fonti del diritto lussemburghese.

### Fonti del diritto

#### Le fonti internazionali del diritto

Il Granducato di Lussemburgo è vincolato da trattati internazionali, multilaterali o bilaterali. Oltre agli obblighi che essi impongono allo Stato lussemburghese nei suoi rapporti con altri Stati, alcuni di questi trattati sono fonti di diritto per gli individui (ad esempio, i cittadini dell'Unione europea possono avvalersi direttamente della libertà di circolazione sulla base dei trattati europei).

#### Gli accordi internazionali

Si tratta di trattati e accordi internazionali stipulati tra il Granducato di Lussemburgo e alcuni Stati esteri. Ne sono un esempio la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sottoscritta a Roma il 4 novembre 1950, e il trattato BeNeLux, sottoscritto all'Aia rispettivamente il 3 febbraio 1958 e il 17 giugno 2008 e vincolante per il Belgio, i Paesi Bassi e il Lussemburgo.

#### Il diritto comunitario

Il diritto comunitario è costituito dai trattati europei veri e propri e dalle norme di diritto derivato contenute negli atti adottati dalle istituzioni della Comunità europea e dell'Unione europea, ovvero: direttive, decisioni, regolamenti, pareri e raccomandazioni.

#### Le fonti internazionali del diritto

##### Le norme di valore costituzionale

La Costituzione del Granducato di Lussemburgo è stata promulgata il 17 ottobre 1868. Il sistema costituzionale istituito nel 1868 assomiglia molto al sistema della Costituzione belga del 1831. Nonostante numerose differenze nei dettagli, le opere relative al diritto costituzionale belga possono essere consultate senza riserve per quanto riguarda i principi generali. Nonostante le numerose revisioni costituzionali successive alla sua promulgazione, l'attuale Costituzione corrisponde ancora in gran parte al testo del 1868.

La Costituzione lussemburghese è una Costituzione rigida, il che significa che per modificarla è necessario seguire una procedura speciale, più complessa della procedura legislativa ordinaria. Per procedere alla revisione della Costituzione sono necessarie due votazioni successive della Camera dei deputati (Parlamento), con una maggioranza di almeno i due terzi dei voti dei membri della Camera dei deputati; non sono ammessi i voti per procura. Tra le due votazioni devono trascorrere almeno tre mesi.

Se, nei due mesi successivi alla prima votazione, più di un quarto dei membri della Camera dei deputati o venticinquemila elettori ne fanno richiesta, il testo approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati è sottoposto a referendum. In tal caso non c'è una seconda votazione e la revisione viene approvata solo se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi.

##### Le norme di valore legislativo

La legge è definita come la norma votata dalla Camera dei deputati e promulgata dal granduca. A meno che una disposizione costituzionale o una norma di diritto internazionale non ne limiti la libertà, è il legislatore lussemburghese a stabilire sovranamente gli orientamenti che intende dare al diritto amministrativo.

##### Le norme di valore normativo

È evidente che la legge non può disciplinare ogni questione nei minimi dettagli. Tra l'altro, non è sempre opportuno ricorrere alla procedura legislativa relativamente complicata, ad esempio quando si tratta di legiferare in una materia in cui la norma deve essere oggetto di frequenti modifiche.

Qui entra in gioco il regolamento granducale, che è la norma di esecuzione della legge. La Costituzione lussemburghese affida infatti al granduca il compito di «(fare) i regolamenti e i decreti necessari all'esecuzione delle leggi».

#### Quali sono, nel caso, le altre fonti del diritto e qual è il loro valore?

##### La giurisprudenza

Il fatto di ammettere la giurisprudenza tra le fonti del diritto non è esente da difficoltà. Il diritto lussemburghese non conosce infatti la «norma del precedente» applicata nei sistemi giuridici anglosassoni, e i giudici non sono generalmente vincolati da decisioni giudiziarie emesse in altre cause, anche se assolutamente paragonabili. È inoltre vietato ai giudici prendere decisioni di carattere generale e la loro sentenza deve quindi essere sempre limitata alla specifica causa di cui sono investiti.

Resta inteso che nella pratica la produzione di una giurisprudenza resa in una causa analoga ha una rilevanza innegabile nella causa che si sta trattando.

Tra l'altro, quando un testo si presta a interpretazione, il potere del giudice è indiscutibilmente superiore, avendo egli la possibilità di plasmare il diritto interpretandolo.

##### La giurisprudenza internazionale

Il Granducato di Lussemburgo riconosce l'autorità diretta di diversi organi giurisdizionali internazionali, tra cui la Corte europea dei diritti dell'uomo con sede a Strasburgo.

##### La giurisprudenza europea

Ai sensi dell'articolo 267 del TFUE, la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea si impone ai giudici nazionali con un rinvio pregiudiziale che consente a questi ultimi, prima di pronunciarsi, di chiedere alla Corte di giustizia la soluzione ai problemi derivanti dall'applicazione del diritto comunitario che i cittadini possono far valere dinanzi ad essi.

##### La giurisprudenza nazionale

In generale, le decisioni giudiziarie rese nell'ambito di procedimenti civili e commerciali hanno solo un'autorità di cosa giudicata relativa: tali decisioni sono obbligatorie per le parti in causa, ma non modificano l'articolazione del diritto.

Ciò vale anche per la maggior parte delle decisioni emesse dagli organi giurisdizionali amministrativi. In via eccezionale, quando il *Tribunal administratif* (Tribunale amministrativo) o la *Cour administrative* (Corte amministrativa) è investito/a di un ricorso contro un atto normativo, la decisione o la sentenza ha portata generale e viene pubblicata nel *Mémorial* (Gazzetta ufficiale del Granducato di Lussemburgo).

Anche le sentenze della *Cour constitutionnelle* (Corte costituzionale) sono di portata generale e vengono pubblicate nella Gazzetta ufficiale del Granducato di Lussemburgo.

##### I principi giuridici generali

Tra le norme rilevate dalla giurisprudenza, occorre segnalare in particolare la categoria dei principi giuridici generali, definiti come «norme di diritto obbligatorie per l'amministrazione e la cui esistenza è affermata dal giudice con un'interpretazione giurisprudenziale».

## La gerarchia delle fonti giuridiche

Nel diritto interno, le fonti del diritto sono ordinate in modo gerarchico. La Costituzione è la più alta fonte del diritto, seguita dalla legge e dai regolamenti. In assenza di qualsiasi disposizione costituzionale, la posizione del diritto lussemburghese sul rapporto tra diritto internazionale e diritto nazionale è esclusivamente di origine giurisprudenziale.

La giurisprudenza lussemburghese su questo punto si è sviluppata a partire dai primi anni '50 del secolo scorso, quando la *Cour de cassation* (Corte di cassazione), prima, e il *Conseil d'Etat* (Consiglio di Stato), poi, hanno messo fine alla posizione sostenuta fino ad allora relativamente all'impossibilità del giudice di controllare la conformità delle leggi rispetto ai trattati internazionali a causa della separazione dei poteri.

Secondo la decisione di riferimento del Consiglio di Stato del 1951, «un trattato internazionale incorporato nella legislazione nazionale attraverso una legge di approvazione è una legge di essenza superiore, che ha un'origine più alta rispetto alla volontà di un organo nazionale. Ne consegue che, in caso di conflitto tra le disposizioni di un trattato internazionale e quelle di una legge nazionale successiva, la norma internazionale deve prevalere sulla norma nazionale» (Consiglio di Stato, 28 luglio 1951, Pas. lux. t. XV, p. 263).

La formulazione di questa decisione è ovviamente molto ampia, in quanto la sentenza afferma senza distinzioni che la norma internazionale prevale sulla volontà di qualsiasi organo nazionale. Gli organi giurisdizionali lussemburghesi non si sono tuttavia mai dichiarati esplicitamente a favore della supremazia delle norme internazionali sulla Costituzione.

Va notato, per contro, che nella revisione del 1956 l'Assemblea costituente ha espressamente respinto un progetto di testo governativo secondo cui: «Le norme del diritto internazionale fanno parte dell'ordinamento giuridico nazionale. Esse prevalgono sulle leggi e su qualsiasi altra disposizione nazionale». Il commento agli articoli aveva chiaramente illustrato che quest'ultima formulazione era chiamata a inglobare le disposizioni costituzionali.

Il Consiglio di Stato ha tuttavia implicitamente ammesso tale supremazia in un parere del 26 maggio 1992 sul progetto di legge di approvazione del trattato dell'Unione. Il Consiglio di Stato indica infatti di tenere presente che, «secondo la regola della gerarchia delle fonti del diritto, occorre considerare che il diritto internazionale prevale sul diritto nazionale e che, in caso di conflitto, i giudici privilegiano il trattato alla legge nazionale. Poiché è importante evitare una contraddizione tra il nostro diritto nazionale e il diritto internazionale, il Consiglio di Stato chiede con insistenza che la relativa revisione costituzionale sia effettuata entro il termine utile per prevenire tale situazione di incompatibilità». Il Granducato di Lussemburgo sembra quindi aver intrapreso una strada decisamente internazionalista.

Questo stato di cose è indubbiamente una conseguenza tecnica di un'assenza di controllo della costituzionalità delle leggi in Lussemburgo. La Corte costituzionale verifica la conformità delle leggi rispetto alla Costituzione: non può infatti essere investita di una questione relativa alla conformità di una legge, che approva un trattato internazionale, rispetto alla Costituzione.

Nell'ordinamento giuridico lussemburghese, le leggi contrarie alla Costituzione possono essere dichiarate incostituzionali dalla Corte costituzionale. Quest'ultima può essere adita da un organo giudiziario o amministrativo lussemburghese, quando viene sollevata la questione della costituzionalità nell'ambito di un procedimento di cui tale organo è investito. Non è possibile un deferimento diretto.

È inoltre possibile presentare ricorso per annullamento dinanzi al Tribunale amministrativo contro atti normativi illegali, con possibilità di impugnazione dinanzi alla Corte amministrativa. Tale ricorso è tuttavia ammissibile solo entro tre mesi dalla pubblicazione del regolamento. Se, trascorso tale termine, la legittimità di un atto normativo viene discussa dinanzi a un organo giudiziario o amministrativo, quest'ultimo conserva la possibilità di privilegiare la legge al testo normativo, ma a differenza del ricorso diretto, possibile nei tre mesi successivi alla pubblicazione, tale decisione non ha autorità generale.

## Procedure per l'entrata in vigore sul territorio nazionale delle norme contenute negli strumenti sovranazionali

### Gli accordi internazionali

La Costituzione lussemburghese è molto poco dettagliata in merito alla disciplina della procedura relativa all'approvazione dei trattati internazionali, in quanto si limita ad affermare che «i trattati non entrano in vigore finché non vengono approvati per legge e pubblicati secondo le modalità previste per la pubblicazione delle leggi».

Il Granducato è un paese a tradizione monistica. In altre parole, il trattato si applica alla stregua di una norma interna del Granducato, senza la necessità di trasposizione in una qualsiasi forma.

Il contenuto della legge di approvazione è quindi molto breve ed è solitamente limitato a un articolo unico che sancisce che un particolare trattato "viene approvato". Questa legge non ha alcun contenuto normativo. La legge di approvazione approva ma non recepisce, perché il suo unico scopo è quello di autorizzare il governo a procedere alla ratifica del trattato.

Questa legge è votata dal Parlamento con procedura ordinaria. A meno che il trattato non comporti una delega di poteri (cfr. infra), la votazione avviene normalmente a maggioranza assoluta. Dalla revisione del 1956, la Costituzione lussemburghese contiene una disposizione specifica che consente, mediante trattato, di delegare competenze a organizzazioni internazionali. Secondo l'articolo 49 *bis* della Costituzione, «l'esercizio di competenze riservate dalla Costituzione ai poteri legislativo, esecutivo e giudiziario può essere temporaneamente devoluto, per trattato, a istituzioni di diritto internazionale». L'articolo 37, comma 2, della Costituzione prevede tuttavia che trattati di questo tipo debbano ottenere l'approvazione della Camera dei deputati a condizioni di maggioranza nettamente più stringenti.

Se non espressamente previsto, la votazione di una legge di approvazione non ha l'effetto di far entrare in vigore un trattato nell'ordinamento interno lussemburghese. La legge di approvazione è un requisito essenziale per la sua entrata in vigore, ma ciò avviene solo in seguito a ratifica. In Lussemburgo si ritiene peraltro che, anche dopo l'approvazione della Camera dei deputati, il potere esecutivo conservi piena discrezionalità nel ratificare il testo e che l'esercizio di tale potere sfugga a qualsiasi controllo del giudice.

L'entrata in vigore di un trattato nel diritto nazionale è generalmente subordinata a tre condizioni: (1) che il Granducato abbia ratificato il trattato; (2) che il trattato sia in vigore a livello internazionale e (3) che il testo del trattato sia stato integralmente pubblicato nella Gazzetta ufficiale del Granducato di Lussemburgo alla stregua di una legge.

Va sottolineato che la pubblicazione del trattato (condizione imposta dall'articolo 37 della Costituzione) è un requisito distinto da quello della pubblicazione della legge di approvazione del trattato. È vero che nella maggior parte dei casi le due condizioni sono soddisfatte contemporaneamente, nel senso che il testo del trattato viene pubblicato nella Gazzetta ufficiale del Granducato di Lussemburgo subito dopo il testo della legge, ma i due atti non si confondono e le pubblicazioni potrebbero essere separate, in quanto il trattato non costituisce parte integrante della legge di approvazione.

### Le norme comunitarie

La Costituzione lussemburghese non contiene disposizioni specifiche per il recepimento nell'ordinamento interno lussemburghese delle norme europee derivate.

Lo strumento normale per l'attuazione delle direttive europee è la legge approvata a maggioranza ordinaria dalla Camera dei deputati.

Sebbene le direttive europee debbano normalmente essere recepite nel diritto lussemburghese mediante una legge, il ricorso alla legge formale non è tuttavia necessario quando la direttiva riguarda una materia già disciplinata da una legge lussemburghese non contraria. In tal caso, il recepimento può

avvenire tramite un regolamento granducale adottato in base alla competenza generale di esecuzione delle leggi, che il governo deriva dagli articoli 33 e 36 della Costituzione. *Formalmente* è la legge lussemburghese a essere eseguita dal granduca, anche se di fatto il contenuto del regolamento si ispira alla direttiva europea.

Il ricorso alla via legislativa può ancora essere evitato quando la materia armonizzata dalla direttiva è oggetto di una legge di abilitazione con cui il Parlamento concede al governo il potere di disciplinare, con semplici regolamenti, materie che normalmente rientrano nell'ambito di applicazione della legge. Dal 1915 tali «leggi di abilitazione» vengono approvate ogni anno dalla Camera dei deputati e il governo dispone quindi di ampi poteri normativi in campo economico e finanziario che, anche in assenza di un esplicito riferimento all'Europa, gli avrebbero indubbiamente consentito di recepire anche molte direttive europee.

Il recepimento delle direttive europee è tuttavia oggi disciplinato da una specifica legge di abilitazione del 9 agosto 1971, modificata da una legge dell'8 dicembre 1980, che si limita ad autorizzare il governo a eseguire e sancire le direttive europee in ambito economico, tecnico, agricolo, forestale, sociale e dei trasporti. In deroga alla procedura normativa ordinaria, i regolamenti granducali in questione devono aver ottenuto l'assenso della commissione parlamentare della Camera dei deputati.

Analogamente alla procedura legislativa, la procedura di adozione dei regolamenti granducali è caratterizzata dall'obbligo per il governo di sottoporre il proprio progetto di testo al parere del Consiglio di Stato e delle *Chambres professionnelles* (camere professionali). Tuttavia, a differenza della procedura legislativa, la procedura normativa permette al governo di evitare tali consultazioni invocando l'urgenza di adottare la misura raccomandata. Quest'agevolazione viene però negata al governo quando intende recepire una direttiva europea attraverso un regolamento granducale. Infatti, la legge del 9 agosto 1971 completa la procedura normativa ordinaria richiedendo, da un lato, la consultazione obbligatoria del Consiglio di Stato e, dall'altro, l'assenso della commissione parlamentare della Camera dei deputati.

In entrambi i casi, il testo del regolamento granducale viene adottato in seno al Consiglio dei ministri, poi firmato dal ministro di competenza, quindi sottoposto al granduca per la promulgazione. Il regolamento granducale entra in vigore dopo la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale del Granducato di Lussemburgo.

### **Procedure per l'entrata in vigore delle norme nazionali**

Nel Granducato di Lussemburgo, leggi e regolamenti entrano in vigore solo dopo la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale del Granducato di Lussemburgo.

### **Autorità competenti ad adottare norme di diritto**

#### **Le norme internazionali**

La Costituzione lussemburghese stabilisce che «il granduca fa i trattati», ma aggiunge che «i trattati non entrano in vigore finché non vengono approvati per legge e pubblicati secondo le modalità previste per la pubblicazione delle leggi».

Si noti che l'approvazione è richiesta per tutti i trattati internazionali, indipendentemente dall'oggetto, e che tale approvazione deve essere espressa mediante una legge. Tale precisazione è stata inserita nel 1956 su esplicita richiesta del Consiglio di Stato, secondo il quale «tale assenso è strettamente legato alla procedura di elaborazione della legge, in quanto la Costituzione prevede questa sola procedura, che è applicabile a tutte le manifestazioni di volontà della Camera dei deputati in qualsiasi materia».

#### **Le norme nazionali**

Nel sistema legislativo del Granducato di Lussemburgo, l'**iniziativa di una legge** può provenire dalla [Camera dei deputati](#) o dal [governo](#).

Il diritto d'iniziativa del governo va sotto il nome di "iniziativa governativa" e si esercita attraverso la presentazione di "**progetti di legge**".

Il diritto di iniziativa della Camera dei deputati prende invece il nome di "iniziativa parlamentare" e si esercita mediante la presentazione di "**proposte di legge**". Successivamente, questi progetti o proposte di legge vengono sottoposti a vari pareri degli organi interessati (camere professionali), ma soprattutto al parere del [Consiglio di Stato](#). Dopo aver ottenuto il parere del Consiglio di Stato, il disegno di legge o la proposta di legge viene rinviato/a alla Camera dei deputati.

### **Processo di adozione delle norme di diritto**

#### **Le leggi**

La Camera dei deputati è un Parlamento monocamerale.

Al fine di attenuare i rischi che comporta un sistema monocamerale, il costituente lussemburghese ha previsto che qualsiasi progetto di legge debba in linea di principio essere sottoposto a due votazioni, a distanza di almeno tre mesi l'una dall'altra.

La Costituzione prevede tuttavia che si possa derogare alla necessità di una seconda votazione (detta "seconda votazione costituzionale") "se la Camera dei deputati, d'intesa con il Consiglio di Stato, riunito in seduta pubblica, decide diversamente".

Il Consiglio di Stato esercita in tal senso una funzione molto originale, simile a quella delle seconde camere legislative di altri Stati (e, singolarmente, al ruolo della Camera dei *lord* in Inghilterra). Il Consiglio di Stato interviene una prima volta prima dei dibattiti parlamentari. Secondo la Costituzione, il parere del Consiglio di Stato deve essere espresso in qualsiasi progetto di legge o proposta di legge. Il Consiglio di Stato interviene poi una seconda volta dopo la prima votazione della Camera dei deputati, per decidere in seduta pubblica se concedere o meno l'esonero della seconda votazione.

In pratica, la stragrande maggioranza delle leggi è esonerata dalla seconda votazione. Da parte sua, il Consiglio di Stato ha adottato una politica secondo cui l'esonero è concesso in quasi tutti i casi, riservando il rifiuto ai casi più gravi. Nella maggior parte dei casi, gli eventuali ostacoli all'esonero sono rimossi durante il procedimento preliminare.

Va inoltre sottolineato che il potere del Consiglio di Stato non è un vero potere di veto: potere che sarebbe d'altronde difficilmente conciliabile con il fatto che il Consiglio di Stato è un organo non eletto. I membri del Consiglio di Stato sono infatti nominati dal granduca. In caso di posti vacanti, i sostituti vengono nominati a turno: il primo, direttamente dal granduca; il secondo, da un elenco di tre candidati proposti dalla Camera dei deputati e il terzo, da un elenco di tre candidati proposti dal Consiglio di Stato. Il Consiglio di Stato può solo ritardare di due mesi la votazione di una legge, concedendo al legislatore un ulteriore periodo di riflessione.

Il granduca interviene non solo all'inizio dell'iter legislativo (per i progetti di legge), ma anche dopo la votazione definitiva del testo di legge da parte della Camera dei deputati. Ai sensi della Costituzione lussemburghese, «*il granduca promulga le leggi entro tre mesi dalla votazione della Camera*».

#### **I regolamenti granducali**

Ai sensi dell'articolo 2 della legge del 12 luglio 1996 che riforma il Consiglio di Stato, nessun **progetto di regolamento** finalizzato all'esecuzione di leggi e trattati può essere presentato al granduca fin quando non viene ascoltato il **parere** del [Consiglio di Stato](#).

Il governo può tuttavia derogare a questa regola generale in casi d'urgenza (che il granduca deve valutare in base a una relazione debitamente motivata dal ministro promotore) e può quindi esimersi dal chiedere il parere della *Haute Corporation* (Consiglio di Stato). Il ricorso a questa **procedura d'urgenza** è tuttavia considerato limitato a casi eccezionali.

Inoltre, se una legge impone formalmente la consultazione del Consiglio di Stato per un parere sui regolamenti adottati in esecuzione di tale legge, non si può in alcun caso ricorrere alla procedura d'urgenza. Ciò vale anche per gli emendamenti a un progetto di regolamento per il quale il Consiglio di Stato ha già emesso un primo parere.

Come per le leggi, il Consiglio di Stato esprime il proprio parere sui progetti di regolamento sotto forma di **relazione motivata** comprendente considerazioni di carattere generale, un esame del testo del progetto ed eventualmente un controprogetto.

Il Consiglio di Stato effettua un esame dei progetti di regolamento sul merito e sulla forma, nonché sulla relativa conformità a una norma di diritto superiore.

#### **Le banche dati della legislazione**

Il sito [Légilux](#) è il portale giuridico del governo del Granducato di Lussemburgo consultabile in internet.

Questo portale permette di accedere alla legislazione lussemburghese sotto forma di testi grezzi pubblicati nella sezione A della Gazzetta ufficiale del Granducato di Lussemburgo oppure sotto forma di testi integrati, contenuti in gran parte in codici e raccolte di leggi.

Il sito è diviso in tre aree principali:

L'**area legislativa**, in cui sono contenute le pubblicazioni riguardanti la legislazione lussemburghese, varie pubblicazioni e testi integrati.

L'**area amministrativa**, in cui sono raccolte le pubblicazioni cosiddette "amministrative". Si tratta principalmente delle raccolte contenute nella sezione B della Gazzetta ufficiale del Granducato di Lussemburgo e del Repertorio ufficiale dell'amministrazione e della legislazione.

L'**area delle società**, in cui la sezione C della Gazzetta ufficiale del Granducato di Lussemburgo è sostituita dal 1° giugno 2016 da un elenco delle pubblicazioni, disponibile sul sito internet del [Registro del commercio e delle società](#) (RCS). L'archivio della sezione C della Gazzetta ufficiale, dal 1996 fino all'ultima sezione C pubblicata il 27 luglio 2016, resta consultabile nell'**area delle società**.

#### **L'accesso alle banche dati è gratuito?**

Sì, l'accesso alle banche dati è **gratuito**.

#### **Link**

[Sito Légilux](#)

[Consiglio di Stato](#)

[Camera dei deputati](#)

[Governo](#)

[Ministero della Giustizia](#)

Ultimo aggiornamento: 17/07/2020

La versione di questa pagina nella lingua nazionale è affidata allo Stato membro interessato. Le traduzioni sono effettuate a cura della Commissione europea. È possibile che eventuali modifiche introdotte nell'originale dallo Stato membro non siano state ancora riportate nelle traduzioni. La Commissione europea declina qualsiasi responsabilità per le informazioni e i dati contenuti nel documento e quelli a cui esso rimanda. Per le norme sul diritto d'autore dello Stato membro responsabile di questa pagina, si veda l'avviso legale.