

CODIFICAZIONI IN CORSO

ORDINAMENTO MILITARE; ATTIVITA' AGRICOLA

SERVIZIO PER LA QUALITÀ
DEGLI ATTI NORMATIVI

*Ufficio per la fattibilità
amministrativa e per l'analisi
d'impatto degli atti in itinere*



NOTA DI LETTURA

Parte I: Considerazioni generali e d'insieme, p. 1. Parte II: Ordinamento militare, p. 7. Attività agricola, p. 11.

PARTE I

Tra gli strumenti della *semplificazione normativa* figura l'approntamento di *codici di settore* e di *testi unici*, ossia la riconduzione di disposizioni su una determinata materia poste da molteplici fonti susseguitesi nel tempo, entro un corpo normativo che unitariamente le ricomprenda.

Siffatta operazione, volta ad una più agevole accessibilità per il cittadino del diritto vigente, è (al momento di pubblicazione di questo dossier) in corso su due materie: *l'ordinamento militare*; *l'attività agricola*.

Vale soffermarvisi, per cogliere, in una prospettiva d'insieme, alcuni profili (problematici e non) connotanti l'opera di semplificazione normativa, ove condotta per mezzo della codificazione.

I due settori ricordati - ordinamento militare, attività agricola - presentano elementi in comune ed altri che nettamente li differenziano.

Tra i primi, l'accentuata frammentazione delle fonti e la stratificazione delle norme.

Tra i secondi, il fatto che l'ordinamento militare rientri tra le competenze legislative esclusive dello Stato, laddove l'agricoltura intarsia competenze esclusive delle Regioni (dopo la riforma del Titolo V della Costituzione), competenze concorrenti di Regioni e Stato (sostegno alle strutture produttive; governo del territorio; salute; alimentazione), competenze esclusive dello Stato (ordinamento civile; tutela della concorrenza; tutela dell'ambiente), secondo un disegno che non pare più riconducibile ad un riparto netto delle attribuzioni per settorializzazione. Di qui la complessità di redazione di un codice dell'agricoltura (nozione a rigore fuorviante: donde l'accento sulla "attività agricola", permeata di profili civilistici).

Sia per l'ordinamento militare sia per l'attività agricola, il Governo ha predisposto - onde sottoporlo al vaglio parlamentare - un *codice delle disposizioni primarie* ed un *testo unico delle disposizioni secondarie*.

Essi sono il contenuto di uno schema di decreto legislativo, per le disposizioni primarie (atto del Governo n. 165, per l'ordinamento militare; n. 164, per l'attività agricola); di uno schema di decreto del Presidente della

Repubblica, per le disposizioni secondarie (atto del Governo n. 166, per l'ordinamento militare; n. 168, per l'attività agricola).

Diverso è il fondamento normativo, per i due tipi di atti.

Per il codice-decreto legislativo, il presupposto è l'articolo 14, *comma 15*, della legge n. 246 del 2005, il quale reca delega per la "semplificazione" o il "riassetto" della materia di volta in volta considerata. Principi e criteri diretti della delega sono individuati mediante rinvio (all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997).

Per il testo unico-decreto del Presidente della Repubblica, il presupposto è l'articolo 20, *comma 3-bis* della legge n. 59 del 1997, il quale autorizza il Governo (nelle materie di competenza esclusiva dello Stato) a completare il processo di codificazione di ciascuna materia emanando (anche contestualmente al decreto legislativo di riassetto) una raccolta organica delle norme regolamentari regolanti la materia, anche adeguandole alla nuova disciplina di livello primario e semplificandole.

Mentre per la raccolta di norme regolamentari non vi è un termine, per la raccolta di norme primarie con decreto legislativo un termine vi è - necessariamente, trattandosi di delega.

Esso è di ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge n. 246 (e dunque il 16 dicembre 2009).

Peraltro, la redazione di un codice dell'ordinamento militare e di un codice dell'attività agricola pare trovare copertura normativa anche in altra disposizione, ancora dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, ossia il comma 18-bis.

Questo prevede che nei due anni successivi all'entrata in vigore del decreto-legislativo 'salva-leggi' (del quale si è discusso nei *dossier* n. 26 e 29: è il decreto legislativo n. 179 del 2009, entrato in vigore il 15 dicembre 2009), possano emanarsi con decreto legislativo "disposizioni integrative, di riassetto o correttive" rispetto a quel medesimo atto 'salva-leggi'.

Il "riassetto" pare poter acquisire autonomia rispetto alla mera integrazione o correzione, ed esplicitarsi quale raccolta organica in unico corpo di norme (primarie).

La via proceduralmente più persuasiva, ove si prospettasse un vano decorso del termine previsto dal comma 15 dell'articolo 14 della legge n. 246, parrebbe il ritiro degli schemi di codice che richiamano quel comma in premessa, e la presentazione di nuovi schemi di codice, che richiamino nella premessa il comma 18.

L'argomento non è solo formalistico. Si consentirebbe così l'acquisizione di tutti gli elementi informativi istruttori, richiesti per un compiuto vaglio parlamentare.

Gli schemi di decreto legislativo (n. 164 e n. 165) e di decreto del Presidente della Repubblica (n. 166 e 168) sopra ricordati, sono stati infatti *trasmessi al Parlamento il 15 dicembre 2009*, sprovvisti del parere del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata.

Di qui (il medesimo giorno) l'assegnazione *con riserva* per l'esame in sede consultiva su atti del Governo, il quale spetta alla Commissione bicamerale per la semplificazione (con possibilità per le competenti Commissioni per materia - difesa ed agricoltura - di esprimere osservazioni).

L'assegnazione con riserva non è istituto nuovo o inconsueto, specie nell'imminenza della scadenza del termine per l'esercizio della delega (pur se una dilatazione del suo ricorrere, che lo renda da straordinario, ordinario, rischierebbe di tramutare in antico feticcio il principio che il parere parlamentare debba giungere nel procedimento di formazione dell'atto quale elemento consultivo ultimo, sì da avere pienezza di informazione su cui basarsi)¹.

La scadenza di quel termine per l'esercizio della delega era più che imminente (il 16 dicembre 2009, l'indomani dunque rispetto al giorno della trasmissione).

¹ Nel corso della **XV legislatura**, gli atti trasmessi dal Governo ai fini dell'acquisizione del parere parlamentare furono **244**. Di questi, **26** schemi di decreto legislativo furono assegnati con **riserva** per mancanza dei pareri di altri organi previsti da legge o della relazione tecnica o in assenza di relazione tecnica redatta secondo i requisiti di legge. In tutti i casi la Presidenza del Senato procedette allo scioglimento della riserva apposta in sede di assegnazione, a seguito della trasmissione da parte del Governo della documentazione integrativa (con integrazione avvenuta entro il termine previsto per l'espressione del parere parlamentare).

Nei primi diciotto mesi della **XVI legislatura** (fino al 15 febbraio 2010), gli atti trasmessi dal Governo ai fini dell'acquisizione del parere parlamentare sono stati **188** (72 schemi di decreto legislativo; 26 schemi di decreto del Presidente della Repubblica; gli altri **88** atti sono in massima parte schemi di decreto ministeriale). Di questi, **43** atti sono stati assegnati con **riserva** (34 schemi di decreto legislativo, in massima parte decreti di recepimento di direttive comunitarie; 8 schemi di decreto del Presidente della Repubblica; 1 piano programmatico).

In 22 casi la Presidenza del Senato ha proceduto allo scioglimento della riserva a seguito della trasmissione da parte del Governo della documentazione mancante. Negli altri casi, il Governo ha richiesto che le Commissioni si esprimessero anche in assenza degli altri pareri previsti dalla legge, al fine di consentire la prosecuzione dell'iter di adozione del provvedimento. Le motivazioni addotte dal Governo per sollecitare la conclusione dell'esame parlamentare dell'atto hanno fatto riferimento all'urgenza dettata dalla perentorietà del termine di delega o alla mancata espressione del parere degli altri organi consultati dal Governo medesimo nel termine ad essi assegnato.

Il termine per il parere della Commissione per la semplificazione (pari a trenta giorni) era destinato a scadere invece il 14 gennaio 2010 (con possibilità di richiedere una proroga di venti giorni).

E' stata ritenuta applicabile - non senza sforzo interpretativo - la specifica disposizione dell'articolo 14 della legge n. 246 (il suo comma 22, terzo periodo), la quale prevede che "se il termine previsto per il parere della Commissione per la semplificazione cade nei trenta giorni che *precedono* la scadenza" per l'esercizio della delega, la medesima scadenza sia prorogata di novanta giorni.

E dunque il termine per l'esercizio per la delega (*ex* articolo 14, *comma 15*, si è ricordato, della legge n. 246) è stato inteso scadere il 16 marzo 2010.

Peraltro la Commissione per la semplificazione non ha potuto prendere visione dei pareri del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata entro il termine che essa aveva a disposizione per il proprio parere, perché non emessi.

Così il 3 febbraio 2010, giorno ultimo perché la Commissione per la semplificazione potesse rendere il parere nei termini previsti dalla legge n. 246, si legge nel resoconto della seduta:

"il presidente PASTORE ribadisce l'opinione che la Commissione debba attendere l'espressione dei pareri del Consiglio di Stato e, per i provvedimenti in materia di attività agricola, della Conferenza Unificata - in attesa dei quali gli atti sono assegnati con riserva - prima di esprimersi sugli schemi di decreto all'ordine del giorno, anche in considerazione dei profili di problematicità derivanti - ad esempio - dalle delegificazioni previste e dalle norme concernenti l'entrata in vigore dei riassetti così realizzati. A tal fine propone di informare i Presidenti delle Camere che la Commissione è orientata a esprimere il proprio parere oltre il termine del 3 febbraio, compatibilmente con il termine finale per l'esercizio della delega, con l'auspicio che il Governo attenda il parere stesso". " Non essendovi obiezioni, così resta stabilito".

Tanto più rileva la mancata tempestiva acquisizione in sede parlamentare di tali elementi informativi, in quanto specifica disposizione (dalla formulazione assai discutibile, potrebbe aggiungersi in sede di commento) dell'articolo 14 della legge n. 246 (è il comma 23, secondo periodo) prevede che, trascorso il termine per l'espressione del parere della Commissione per la semplificazione, il parere si intende espresso favorevolmente.

Nel brano di resoconto citato, si legge il tentativo di far valere che il silenzio della Commissione per la semplificazione (forzato, per la mancata tempestiva disponibilità dei pareri del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata, assai significativi per le materie trattate) *non* sia da intendersi

qual sorta di silenzio assenso, nelle cui maglie il dettato legislativo lo ricondurrebbe.

Solo successivamente, il 10 febbraio 2010, il Consiglio di Stato rendeva il proprio parere, per i soli schemi concernenti l'ordinamento militare (per i quali soli è così venuta meno la riserva nell'assegnazione).

Nella seduta della Commissione per la semplificazione del 24 febbraio, per quegli schemi è stata presentata una proposta di parere da parte del relatore (non votata dalla Commissione per assenza del numero legale).

Anche per gli schemi sull'agricoltura (per i quali non era venuta meno la riserva) è stata presentata, in quella seduta, dal relatore una proposta di parere, non già per sottoporla al voto bensì perché rimanesse quale traccia del lavoro istruttorio compiuto.

Quanto al contenuto degli schemi in esame, se ne dà qui conto in via generale, per il prevalente riguardo della tecnica normativa.

Sia per l'ordinamento militare sia per l'attività agricola, si è in presenza di due atti, uno accorpante le disposizioni primarie (codice), l'altro accorpante le disposizioni secondarie (testo unico).

Un primo tema che si pone concerne *la contestuale entrata in vigore dei due atti*: ma esso si scioglie agevolmente, con accorgimenti nella stesura della disposizione finale (ad esempio prevedendo una medesima data fissa per la loro entrata in vigore).

Così come si può superare altro snodo, dato dall'esigenza che eventuali disposizioni legislative entrate in vigore nel lasso temporale corrente tra la redazione dello schema (che dunque non le ricomprende perché precedente) e l'entrata in vigore del codice, non siano da ritenersi implicitamente abrogate con l'entrata in vigore del codice stesso. La previsione di *una clausola di salvezza delle disposizioni primarie approvate medio tempore* sventerebbe tale abrogazione non voluta, spettando poi ad un decreto legislativo integrativo e correttivo (strumento che l'articolo 14, comma 18-*bis* della legge n. 246 espressamente prevede) il compito di 'immettere' entro il corpo del codice le disposizioni sopraggiunte.

Di maggiore complessità appare altro, duplice profilo, ove si abbia - come si ha - che:

- lo schema di decreto legislativo (codice) rechi al suo interno disposizioni vigenti di natura regolamentare;

- lo schema di decreto del Presidente della Repubblica (testo unico) rechi al suo interno disposizioni vigenti di natura legislativa.

Nel primo caso, si opera una legificazione di norme secondarie.

Nel secondo caso, si opera una delegificazione di norme primarie.

La disponibilità della forza formale delle disposizioni riprodotte nel corpo normativo codice o testo unico - la quale può configurarsi, in alcuni casi, quale qualificante componente del 'riassetto' o 'riordino' di una materia - richiede una previa autorizzazione per legge.

Il codice (atto legislativo delegato) o il testo unico (atto regolamentare) non potrebbero, senza esservi autorizzati, mutare la forza delle disposizioni (come avviene ove essi ricomprendano entro di sé disposizioni di forza diversa).

Rimane così da verificare se quel mutamento di forza sia insito nella nozione di 'riassetto' o comunque riceva copertura dai principi e criteri posti dall'articolo 20 della legge n. 59 del 1997 (ai quali rinvia l'articolo 14 della legge n. 246 del 2005).

Ove tale verifica desse risultato negativo, si renderebbe necessario novellare quelle disposizioni autorizzatorie - o diversamente, ristrutturare lo schema del codice e del testo unico, sì che il primo alberghi (esclusivamente) norme primarie, il secondo (esclusivamente) norme secondarie.

Il fatto che lo schema di codice abroghi alcuni atti primari, le cui disposizioni figurano poi riprodotte nello schema di testo unico, alla stregua di secondarie, non parrebbe costituire di per sé la soluzione del profilo problematico qui accennato.

Infine, rimane fermo che eventuali delegificazioni non possano intervenire in materie coperte da riserva assoluta di legge, e che la potestà regolamentare dello Stato sia circoscritta alle materie di sua competenza legislativa esclusiva, non anche concorrente.

Riguardo al testo unico delle disposizioni secondarie (decreto del Presidente della Repubblica, quale regolamento governativo), è suscettibile di approfondimento anche altro profilo: la inclusione in esso di disposizioni di regolamenti ministeriali.

Ove si abbia tale inclusione, viene ad operarsi un mutamento (ed elevamento) della fonte, secondaria, da regolamento ministeriale a regolamento governativa, con possibilità di collisione con le previsioni legislative che della potestà regolamentare ministeriale siano a fondamento.

Per quanto riguarda invece il codice delle disposizioni primarie: là dove esso contenga disposizioni di atti non 'salvati' dal decreto legislativo 'salva-leggi' n. 179 del 2009, pertanto destinati ad essere abrogati allorché la 'ghigliottina' abbia effetto (15 dicembre 2010), si pone un'esigenza di

raccordo con il decreto legislativo n. 179, affinché disposizioni incluse nel codice (come è per l'ordinamento militare) non siano investite dall'abrogazione automatica inerente al procedimento 'taglia-leggi'.

Per ambedue i tipi di atti (codice e testo unico), si pone l'esigenza del recepimento dello *jus superveniens* (sopraggiunto già rispetto alla deliberazione preliminare degli schemi in Consiglio dei ministri: un esempio è dato, per l'ordinamento militare, dalle disposizioni della legge finanziaria 2010 - la legge n. 191 del 2009 - circa i diritti di proprietà industriale delle Forze armate, la società per azioni "Difesa servizi spa", la valorizzazione e dismissione degli immobili militari).

PARTE II

Svolte le principali considerazioni di carattere sistematico, suggerite dalla ricognizione sugli schemi di codice e di testo unico, si può prendere in esame il contenuto di questi, limitatamente ad alcuni salienti e generali profili.

Le relazioni e le note poste a corredo degli schemi forniscono d'altronde ampi elementi illustrativi, così come alcune dettagliate questioni sono oggetto dei rilievi formulati dalle Commissioni competenti per materia (dalla sola Commissione difesa del Senato, il 27 gennaio 2010; dalle Commissioni agricoltura del Senato e della Camera, rispettivamente il 26 gennaio e 27 gennaio 2010).

I Servizi Studi di Senato e Camera hanno inoltre prodotto, congiuntamente, documentazione sugli schemi.

ORDINAMENTO MILITARE

Per quanto concerne l'ordinamento militare, gli schemi (di codice e di testo unico) raccolgono la disciplina della difesa e sicurezza militare, della organizzazione militare, del funzionamento del Ministero della difesa.

Essi ricomprendono la disciplina relativa alle Forze armate che fanno capo a quel Ministero.

Forze di polizia ad ordinamento civile (Polizia di Stato; Polizia penitenziaria; Corpo forestale dello Stato) e Guardia di finanza (ancorché Forza di polizia ad ordinamento militare) *non* sono ricomprese, di contro.

Può dirsi una codificazione di tipo soggettivo (norme di interesse del Ministero della difesa).

Il codice è articolato in nove libri.

Sono: organizzazione e funzioni; beni; amministrazione e contabilità; personale militare (l'insieme di disposizioni forse con maggiore difficoltà riconducibile ad unità, per l'elevata frammentazione e disorganicità); personale civile e personale ausiliario delle Forze armate; trattamento economico, assistenza, benessere del personale; trattamento previdenziale e per le invalidità di servizio; servizio militare e servizio degli obiettori di coscienza in tempo di guerra e di grave crisi internazionale; disposizioni di coordinamento, transitorie e finali).

La redazione del codice ha importato l'abrogazione (totale o parziale) di 1.241 atti primari.

Il testo unico si articola del pari in nove libri, aventi medesima intestazione, con l'eccezione del libro (qui assente) dedicato al trattamento economico - materia stretta tra la legge e la concertazione. Figura invece nel testo unico un libro intitolato: procedimenti amministrativi e trattamento dei dati personali.

La redazione del testo unico ha importato l'abrogazione (totale o parziale) di 391 atti secondari.

Assai complessa, per la stratificazione o eterogeneità delle disposizioni, è stata la confluenza in esso della disciplina di alcune materie, come alloggi di servizio, porti, servitù militari e limitazione di beni e attività privati nelle zone militari.

Per alcune materie (come l'attuazione del codice degli appalti per il comparto della difesa, o gli alloggi di servizio), l'approntamento della disciplina regolamentare risultava, al momento della stesura della schema, ancora *in itinere*, sì da non potersene realizzare l'inserimento nel testo unico.

Per l'ordinamento militare, limitata è l'intersezione con disposizioni non statali (sovranazionali e comunitarie da un lato, regionali dall'altro).

Assai più frequente è invece quella con discipline (statali) di carattere generale (ad esempio in materia di beni culturali e paesaggio, espropriazione, appalti, ambiente, navigazione marittima e aerea).

Di qui l'esigenza di calibrare l'unitarietà delle disposizioni relative a beni e attività della Difesa, senza interferire con discipline organiche altre. A queste è stato fatto di volta in volta rinvio, con alcuni accorgimenti, sì che il rinvio sia dinamico rispetto all'eventuale mutare delle discipline.

Ne è seguita per la materia ambientale tuttavia (solo in parte consegnata ad un codice di settore, nel quale peraltro deroghe ed eccezioni

per le attività della difesa risultano di non agevole reperimento; e fuori di quel codice rimangono talune disposizioni relative alla difesa, in tema ad esempio di inquinamento acustico o elettromagnetico, di rifiuti da apparati elettrici, di attività che importano rischi di incidenti) la scelta di una ricognizione puntuale delle disposizioni vigenti, unitamente ad una norma di chiusura che rinvia alle disposizioni in materia di ambiente, applicabili alla difesa purché non derogate e non incompatibili.

Mera riproduzione entro lo schema di codice si ha per le disposizioni del codice della strada, attinenti alla difesa.

Il "riassetto" cui il codice è autorizzato, importa margini di innovatività - *la cui estensione è da vagliare*, beninteso - rispetto alla mera 'fotografia' delle disposizioni vigenti, le quali sono da riorganizzare entro un coerente, aggiornato nuovo testo normativo unitario.

I margini di innovazione nel codice sono stati assai contenuti ad esempio su una materia fortemente (ed in tempi ravvicinati) stratificata, quale la dismissione di immobili militari, così come su una materia suscettibile di complessiva rivisitazione, come i porti militari.

Anche il cd. diritto bellico, innervato da norme di diritto internazionale e attuato nell'ordinamento italiano da atti antecedenti la Costituzione repubblicana, mal si prestava ad altro se non la individuazione delle fonti.

Su altre materie presenti nel codice, invece, quei margini di innovazione si rivelano più estesi.

Tanto più così è, ove essi operino in situazioni di vuoto normativo legislativo (così è ad esempio, per l'indennizzo di servitù militari su terreni edificabili - peraltro sulla falsariga della sentenza della Corte costituzionale n. 390 del 2000).

Rileva in particolare - per la sua incidenza sulle libertà individuali - la disciplina del servizio militare (e del servizio degli obiettori di coscienza), posto che l'obbligo di leva è stato (dalla legge n. 231 del 2000) non già soppresso ma sottoposto a condizione sospensiva di efficacia.

Nel caso di guerra o di grave crisi internazionale, infatti, la disciplina della leva obbligatoria riprenderebbe a produrre i suoi effetti. Essa tuttavia è disegnata nelle disposizioni vigenti (ancorché 'sospese') per il tempo di pace, rispondendo così ad un disegno procedimentale non in tutto adeguato al tempo di guerra, che è l'unico nel quale la leva obbligatoria possa operare.

Il codice mantiene la disciplina ora vigente, tuttavia la trasforma dall'interno, per così dire. Muovendo tra 'riordino' e semplificazione (*rimane da valutare, se rimanendo entro tali ambiti*) esso rende gli attuali

procedimenti vincolati, discrezionali, attribuendo al Ministro della difesa potere di deroga o integrazione ove i procedimenti ordinari non siano adeguati alle circostanze straordinarie.

"Con interventi di tipo 'chirurgico', volti a trasformare il 'si deve' in 'si può'" - si legge nella relazione introduttiva dello schema - si flessibilizzano procedimenti tipizzati, puntualmente disciplinati da disposizioni legislative vigenti (sospese nella loro efficacia), le quali sono così mantenute.

La disciplina della leva (cui è riservata il libro VIII così del codice come del testo unico) è dunque parte del diritto amministrativo di guerra, il quale trova collocazione (diversa cosa, il diritto bellico) nel codice.

Altra componente saliente di quel diritto amministrativo di guerra sono le requisizioni, cui è riservato apposito titolo del libro II del codice, nel quale confluiscono disposizioni di vari atti (sovente regi decreti).

Fuori del caso di guerra o grave crisi internazionale ma ancor in tema di limitazioni a beni e attività altrui nell'interesse della difesa, può valere rammentare, nel codice, la soppressione di alcune limitazioni (come la requisizione di alloggi per le esigenze delle truppe di passaggio).

Semplificazione procedimentale si ha anche, per alcuni riguardi, in materia di reclutamento, formazione e impiego del personale militare o di organizzazione delle casse previdenziali nonché degli enti formativi.

Sugli schemi (di codice e di testo unico) relativi all'ordinamento militare, il Consiglio di Stato ha infine reso parere (il 10 febbraio 2010, indi trasmesso al Parlamento).

Di là delle puntuali osservazioni di carattere redazionale svolte da quel consesso, vale soffermarsi su uno dei profili problematici innanzi rammentati, ossia la delegificazione di disposizioni aventi forza di legge.

Dopo aver ricordato che "il riassetto normativo si traduce nella semplificazione e riordino della normativa" ed implica "esercizio di poteri innovativi dell'ordinamento", attribuendo (e qui è citata sentenza della Corte Costituzionale, n. 170 del 2007) "il potere di comporre in un testo normativo unitario le molteplici disposizioni vigenti nella materia, modificandole nella misura strettamente necessaria, adeguandole alla disciplina internazionale e comunitaria, organizzandole in un quadro organico", il Consiglio di Stato annota: *"Attraverso il riassetto è possibile legificare norme di origine regolamentare, delegificare ovvero deregolamentare una determinata materia affidando l'individuazione delle prescrizioni di dettaglio a fonti non normative"*.

"In ogni caso, il richiamo senza distinzioni di sorta a tutti i principi e criteri direttivi contemplati nell'articolo 20 della legge n. 59 del 1997 (e dunque anche a quelli di cui al comma 2 che, a sua volta, rinvia ai regolamenti previsti dal primo e dal secondo comma dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988 e quindi anche a quelli frutto di delegificazione), da parte del comma 15 dell'articolo 14 della legge n. 246 citata, conferma, in parte qua, la validità della scelta effettuata dal Governo".

Sorprende, di queste considerazioni, l'aprobematicità con cui è riguardato un elemento, la delegificazione, la cui riconduzione ai principi e criteri direttivi posti dall'articolo 20 della legge n. 59 del 1997 pare non scontata, per non dire ardua. Quanto al richiamo del comma 2 di quell'articolo 20 (e conseguentemente ai regolamenti, inclusi quelli di delegificazione), esso non pare congruo, dal momento che quella disposizione si riferisce ad atti che facciano seguito ad una legge annuale di semplificazione e di riassetto normativo, la quale agisce quale atto - avente forza di legge - autorizzatorio rispetto alla delegificazione medesima (in ottemperanza a quanto previsto dall'articolo 17, comma 2 della legge n. 400 del 1988).

A maggior ragione problematica, sarebbe l'ammissione di una sorta di potestà delegificatoria 'in bianco' sulla base dell'articolo 20 della legge n. 59, quale il Consiglio di Stato in sede consultiva pare prospettare.

ATTIVITA' AGRICOLA

Anche in materia di *attività agricola*, il Governo ha presentato uno schema di codice e uno schema di testo unico (rispettivamente, schema di decreto legislativo e di decreto del Presidente della Repubblica), onde far confluire in un unitario corpo normativo le molteplici disposizioni - primarie e secondarie - stratificatesi nel corso del tempo.

Nello schema di testo unico, numerose sono invero le disposizioni tratte da atti primari, delle quali è in tal modo prevista la delegificazione.

Oltre all'interrogativo (già accennato nelle considerazioni introduttive, e valevole anche per l'ordinamento militare, come ricordato) se una delegificazione di questa portata abbia dietro di sé una disposizione di legge autorizzatoria, altro interrogativo, specifico per l'attività agricola, si pone, ossia se siffatte disposizioni divenute regolamentari insistano solo su ambiti materiali riservati alla competenza legislativa statale in via esclusiva. Per ambiti rimessi ad una competenza concorrente, infatti, il nuovo articolo 117 della Costituzione esclude la potestà regolamentare statale (riservandola in via esclusiva alle Regioni).

In materia di agricoltura, lo sforzo di codificazione non può non risentire della suggestione intellettuale del *Code rural* francese, risalente a metà degli anni Cinquanta e oggetto di successive sistematiche revisioni, a partire dagli anni Ottanta.

Muovere in siffatta direzione sistematizzatrice importerebbe beninteso di delimitare la materia dell'agricoltura, tracciandone i confini rispetto alla materia civilistica (laddove in Italia il codice civile del 1942 riconnette in unitario intreccio tali materie).

In un primo momento, il Governo aveva inteso procedere alla raccolta, appunto, delle disposizioni incidenti sull'*agricoltura*, ossia le disposizioni "che hanno, congiuntamente o alternativamente, per oggetto, fine e strumento il razionale esercizio (singolo, associato, collettivo) di un'attività sia diretta alla mera conservazione dell'ambiente, sia diretta alla produzione di esseri vegetali ed animali su (propria o altrui) terra o di cattura di prodotti ittici in (private, pubbliche, internazionali) acque, rivolta ad un concorrenziale mercato di (prevalentemente) alimenti sani e sicuri per gli uomini o per gli animali che poi diverranno alimenti per gli uomini, e svolgentesi in uno spazio caratterizzato da un passaggio rurale per particelle geograficamente individuate e per edifici così come costruiti". Così si legge in un'informativa del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, resa alla Commissione bicamerale per la semplificazione (v. *dossier* n. 16 della presente collana).

Tale intento codificatorio si sarebbe imbattuto tuttavia in problematiche assai complesse, non solo e non tanto per l'intersezione (comunque ineludibile) di profili privatistici e profili pubblicistici (si pensi, per quest'ultimo riguardo, alle disposizioni circa l'uso razionale della terra e delle acque). Piuttosto, rileva che l'agricoltura - ove anche si rintracci l'unitario criterio ordinante di questa materia - sia 'attraversata' da una (oltretutto mutevole) normativa comunitaria così come dalla normativa regionale. Redigere un codice dell'agricoltura (tutta) raccogliente le disposizioni statali, avrebbe importato una problematica se non impervia opera di ritaglio di competenze, per una materia che (specie dopo la riforma del titolo V della Costituzione) non sempre vi si presta.

Pertanto l'ambizione di un codice agricolo è stata in parte ridimensionata, onde approntare piuttosto un codice dell'*attività agricola*, che cogliesse dell'agricoltura comunque elemento saliente, il fenomeno produttivo di un'attività disegnata dalla normativa vigente (per lo più) quale attività imprenditoriale per il mercato.

Entro quest'ambito, la competenza statale può trovare più agevolmente l'aggancio dell'"ordinamento civile" e della "determinazione

dei livelli essenziali delle prestazioni", contemplato dall'articolo 117 della Costituzione (comma 2, lettere *l*) e *m*)).

Lo schema di codice raccoglie, in primo luogo, le disposizioni relative alle *qualifiche soggettive* correlate all'attività di impresa agricola.

Vi confluiscono così le disposizioni relative alla figura di imprenditore agricolo (senza tuttavia il richiamo all'articolo 2135 del codice civile, che ne dà la definizione normativa), di coltivatore diretto (con integrazione dell'articolo 2083 del codice civile), dei soggetti equiparati all'uno o all'altro (con tutte le problematiche insite nella nozione di "equiparazione"), dell'imprenditore agricolo professionale, delle società agricole (siano esse di persone, di capitali o cooperative), dell'imprenditore agricolo giovane.

Per questi soggetti, sono richiamate altresì (mediante rinvio 'aperto' alla normativa vigente) le rispettive agevolazioni fiscali e previdenziali.

Posto che l'articolo 2135 del codice civile individua due classi di attività quali proprie dell'impresa agricola, ossia le essenziali (tale è "una attività diretta alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura, all'allevamento del bestiame") e le "attività connesse", lo schema di codice raccoglie, a seguire le disposizioni sulle figure soggettive, le disposizioni sulle *attività agricole connesse*. Tali sono le attività di carattere intrinsecamente commerciale, che se esercitate in connessione ad un'attività agricola essenziale, sono attratte nella disciplina dell'impresa agricola.

Figurano pertanto nel codice le disposizioni (per la parte di competenza statale) relative alle attività di ricezione e ospitalità (agriturismo; strade del vino, dell'olio e di altri prodotti tipici), così come quelle circa le attività connesse alla pesca ed all'acquacoltura (posto che gli acquacoltori sono di per sé imprenditori agricoli, ed i pescatori sono equiparati quali imprenditori ittici, agli imprenditori agricoli). Seguono disposizioni su attività e servizi in ambito selvicolturale (incluse le cooperative forestali) nonché relative alla vendita diretta dei prodotti agricoli (al dettaglio o per via telematica) provenienti in misura prevalente dall'azienda agricola.

A chiusura delle disposizioni più direttamente attinenti all'attività di impresa agricola, figurano quelle circa il Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN) e, al suo interno, l'anagrafe delle imprese agricole, e circa il fascicolo aziendale.

Alcune delle disposizioni sopra ricordate incidono sul tradizionale contenuto del codice civile, e tuttavia si mantengono fuori di esso, per una

sorta di 'fuga' da quel codice registratasi per l'agricoltura, la cui disciplina è stata recata nel tempo da varie leggi speciali susseguitesi.

Lo schema di codice tuttavia 'immette' nel codice civile - modificandone articoli - alcune disposizioni, ed anzi enuclea tali modificazioni raggruppandole in un apposito titolo I dello schema (seguito da un titolo II dedicato, come si è ricordato, alle qualifiche soggettive e alle attività dell'imprenditore agricolo).

Le modifiche investono, del codice civile, l'articolo 2083, esplicitando una definizione di coltivatore diretto; l'articolo 2135, sì che tra le attività connesse rientri anche la produzione e cessione di energia da fonti rinnovabili nonché la produzione (non anche cessione) di carburanti o prodotti chimici ottenuti da produzioni agricole prevalentemente del fondo; l'articolo 2136, sul registro delle imprese agricole. In altra parte dello schema (entro il titolo relativo ai contratti agrari) sono raccolte disposizioni che sostituiscono articoli del codice civile (gli articoli da 2141 a 2187, circa mezzadria, colonia parziaria, soccida).

Per le prime due modifiche ricordate, rimane da valutare se tali 'immissioni' entro il codice civile rispondano ad una migliore tecnica redazionale, rispetto a richiami dei rispettivi articoli del codice civile entro disposizioni dello schema, facenti sistema con quelle su figure soggettive e attività, proprie del titolo II dello schema medesimo.

Quanto alla definizione di *coltivatore diretto* prescelta, essa si misura con l'assenza nell'ordinamento di una nozione e definizione generali, applicabili ad ogni fine di legge, e di conseguenza fa propria l'interpretazione giurisprudenziale corrente, che ravvisa quale elemento connotante (fuorché in materia previdenziale, ove esso non è sufficiente) il cd. criterio del terzo (ossia che la effettiva prestazione di lavoro del coltivatore diretto e del suo nucleo familiare non sia inferiore ad un terzo di quella occorrente per le normali necessità dell'attività agricola di coltivazione del fondo o allevamento del bestiame).

Una più penetrante ed incisiva rivisitazione delle figure soggettive (tanto più che ad esempio tra le due figure di coltivatore diretto e imprenditore agricolo professionale, si è andata instaurando in qualche misura una sovrapposibilità) è stata ritenuta, dal legislatore delegato redattore dello schema di codice, preclusa, posta la formulazione della delega, tale da assicurare assai contenuti margini di innovatività del dettato delle disposizioni raccolte (diverso è stato ritenuto il profilo della legificazione o delegificazione, che ne investe la forza formale non il contenuto normativo). Così la definizione di coltivatore diretto (basata sul rapporto tra lavoro del soggetto e le esigenze lavorative del fondo) e quella di imprenditore agricolo professionale (basata sulla quantità di lavoro

dedicata all'agricoltura e sulla quantità di reddito derivatane) sono state ritenute poggiare su parametri diversi, solo in via innovativa accomunabili.

Non solo di contenuto civilistico, sono le disposizioni confluite nello schema di codice. Sono presenti altresì disposizioni a carattere pubblicistico (si pensi alla valorizzazione dello spazio in cui operano gli imprenditori agricoli; alla formazione della proprietà contadina quale base dell'azienda agraria; alla contrattazione programmata).

Esse convergono di volta in volta nei titoli dello schema di codice che seguono i titoli I e II aventi il contenuto sopra ricordato.

In particolare, il titolo III ha per oggetto la disciplina del territorio (sotto il riguardo della valorizzazione dello spazio rurale; della programmazione territoriale negoziata, ed individuazione di distretti rurali e distretti agroalimentari; dell'architettura rurale; della biodiversità e dell'agricoltura transgenica; dei danni all'agricoltura provocati dalla caccia e dalla fauna selvatica).

Della proprietà terriera e delle strutture agricole tratta il titolo IV, che dunque raccoglie le disposizioni sul compendio unico (estensione di terreno necessaria al raggiungimento del livello minimo di redditività, determinato quest'ultimo dai piani regionali di sviluppo rurale) e le relative agevolazioni ove esso si trovi nelle zone montane, nonché sulla prelazione (per la quale tuttavia dovrebbe farsi riferimento all'imponibile fondiario, non già al reddito dominicale), per quanto concerne l'ordinamento della proprietà rurale. Vi figurano disposizioni sulla bonifica (erroneamente indicate come cedevoli, laddove - a parte il fatto che le disposizioni statali cedevoli non sono raccolte nello schema di codice - la bonifica non pare essere riservata in via esclusiva alla competenza regionale, configurabile piuttosto come concorrente, talché da parte statale possono essere posti principi fondamentali della materia). Seguono disposizioni sulle strutture agrarie, dunque relative alla formazione e conservazione delle unità produttive, alla formazione ed ampliamento della proprietà coltivatrice, alle correlative agevolazioni fiscali.

Il titolo V ha per oggetto la disciplina dei contratti agrari. Si tratta essenzialmente dell'affitto (a coltivatore diretto e non) di fondi rustici (o terreni demaniali), posto che mezzadria e colonia parziaria hanno carattere residuale e ad esaurimento (i rapporti che fossero ancora in corso, sono oggetto di disposizioni confluite in questo titolo, così come la soccida). Quanto ai contratti agrari di tipo enfiteutico (costitutivi di un diritto reale) che fossero ancora in corso non affrancati, essi sono convertiti in contratti di godimento personale del fondo rustico, con obbligo di estinzione nonché prescrizione del credito (a tal fine applicando disposizioni tratte da una

legge degli anni Cinquanta sui livelli veneti; in tema di enfiteusi, osservazioni svolge la proposta di parere presentata presso la Commissione per la semplificazione).

Seguono infine il titolo VI (recante una sola disposizione, che sancisce l'invarianza, innanzi alla realizzata codificazione, dell'ambito di applicazione di previgenti disposizioni tributarie agevolative) e il titolo VII, che individua le disposizioni abrogate (tra le quali figurano alcuni articoli del codice civile: 1629-1631, 1634-1649, 1652, 1654, 2141-2187).

XVI legislatura, fascicoli pubblicati

(disponibili anche sul sito internet del Senato)

n. 1

I temi della qualità della regolamentazione. Riepilogo della XV legislatura (maggio 2008)

n. 2

La semplificazione normativa (maggio 2008; nuova ed. giugno 2008)

n. 3

Stato di avanzamento del 'taglia-leggi' (giugno 2008; in collaborazione con l'Osservatorio legislativo e parlamentare della Camera dei deputati)

n. 4

Tagliar leggi con decreto-legge (giugno 2008)

n. 5

Analisi di impatto della regolamentazione. Là dove funziona: il Regno Unito (luglio 2008)

n. 6

Ancora sul Regno Unito: un codice per i regolatori (luglio 2008; in collaborazione con il Servizio Studi)

n. 7

Stato-Regioni e qualità della regolamentazione (settembre 2008; in collaborazione con l'Osservatorio legislativo e parlamentare della Camera dei deputati)

n. 8

Novità in tema di analisi tecnico-normativa (settembre 2008)

n. 9

La semplificazione nella legge n. 133 del 2008 (ottobre 2008)

n. 10

Semplificazione e pubblica amministrazione nel disegno di legge A.S. n. 1082 (ottobre 2008)

n. 11

Riflessioni della Corte dei Conti sulla semplificazione (novembre 2008)

n. 12

Novità in tema di analisi di impatto della regolamentazione (novembre 2008)

n. 13

AIR entro un'Autorità indipendente: energia elettrica e gas (dicembre 2008)

(SEGUE IN QUARTA DI COPERTINA)

XVI legislatura, fascicoli pubblicati
(disponibili anche sul sito internet del Senato)

(SEGUE DALLA TERZA DI COPERTINA)

n. 14

Ancora un decreto-legge per abrogare leggi (dicembre 2008)

n. 15

Su un profilo dell'abrogazione collettiva di fonti disposta dal decreto-legge n. 200 del 2008 (febbraio 2009)

n. 16

Stato di avanzamento del 'taglia-leggi' ex legge n. 246 del 2005 (difesa; interno; politiche agricole) (febbraio 2009)

n. 17

Valutare le politiche pubbliche. Spagna: un'agenzia (marzo 2009)

n. 18

Valutare le politiche pubbliche. Francia: rilancio del Parlamento? (marzo 2009)

n. 19

Valutare le politiche pubbliche. Italia: indicazioni da un'iniziativa delle Presidenze di Senato, Camera, CNEL, su: "Il Lavoro che cambia" (marzo 2009)

n. 20

Semplificazione: frammenti bibliografici (2005-2008) (aprile 2009)

n. 21

Istruttoria degli atti normativi entro il Governo (aprile 2009)

n. 22

AIR: un'applicazione, a cura di un dipartimento universitario (su: concessioni di demanio marittimo ad uso turistico balneare) (maggio 2009)

n. 23

Qualità della normazione ed ordinamenti regionali (maggio 2009)

n. 24

Semplificazione e pubblica amministrazione nella legge n. 69 del 2009 (giugno 2009)

n. 25

Costituzionalisti a Parlamento (sul 'taglia-leggi') (luglio 2009)

n. 26

Sullo schema di decreto legislativo 'salva-leggi': cenni introduttivi (ottobre 2009)

n. 27

Sul procedimento 'taglia-enti': cenni introduttivi (novembre 2009)

n. 28

Enti di ricerca: tra riordino e 'taglia-enti' (novembre 2009)

n. 29

Decreto legislativo 'salva-leggi': raffronto con il parere della Commissione bicamerale per la semplificazione (dicembre 2009)

n. 30

Codificazioni in corso: ordinamento militare e attività agricola (febbraio 2010)