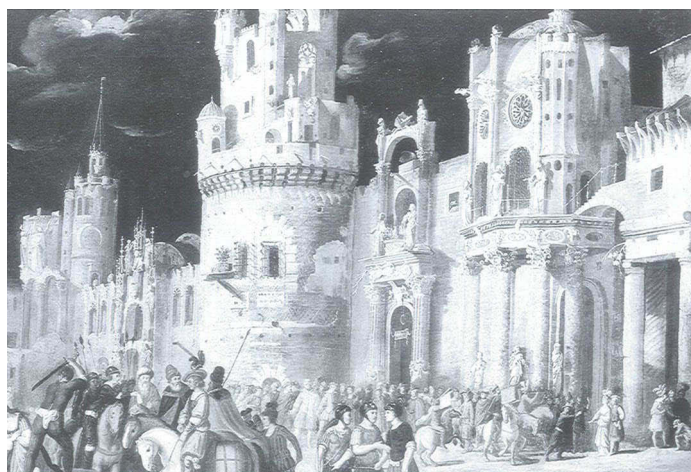


STATO DI AVANZAMENTO DEL 'TAGLIA-LEGGI' *ex* legge n. 246/2005

DIFESA-INTERNO-POLITICHE AGRICOLE

SERVIZIO PER LA QUALITÀ
DEGLI ATTI NORMATIVI

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



INDICE

PREMESSA..... " I

DOCUMENTAZIONE:

Nota del Ministero della difesa..... " 1

Nota del Ministero dell'interno..... " 5

Nota del Ministero delle politiche agricole " 9

PREMESSA

Divenuti legge i decreti-legge n. 112 del 25 giugno 2008 e n. 200 del 22 dicembre 2008 - recanti ciascuno abrogazione collettiva di un novero di atti, in essi puntualmente individuati (cfr. rispettivamente i dossier n. 4 e 14) - vale richiamare l'attenzione sul procedimento 'taglia-leggi' quale configurato dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005.

Di là del tagliar leggi con decreto-legge, è infatti quel procedimento, allo stato, l'alveo principale in cui è previsto si collochi la semplificazione normativa, intesa nella sua duplice correlata veste di sfoltimento di fonti normative e riordino della disciplina vigente per settori.

La legge del 2005, nel predisporre un meccanismo di 'ghigliottina' (decorrente dal dicembre 2009) ossia di abrogazione automatica generalizzato (cui si sottraggano solo gli atti espressamente indicati, da essa stessa per tipologie, o puntualmente da decreti legislativi, da emanarsi entro quel termine), ha voluto sollecitare in modo cogente tale opera di ridefinizione normativa.

E' opera sul cui stato di attuazione - nel progrediente approssimarsi del termine ora rammentato - la Commissione bicamerale per la semplificazione ha avviato un vaglio ricognitivo. Di qui la richiesta ai diversi ministeri di una sintetica nota informativa, circa le attività da loro intraprese a quel fine.

Delle risposte pervenute alla Commissione, si è ritenuto, a titolo meramente esemplificativo, di riportare quelle di tre dicasteri: difesa, interno, politiche agricole.

Ne emerge una pluralità di approdi, cui la razionalizzazione perseguita possa condurre. Vi è, così, la prospettiva di un codice di settore onnicomprensivo (della difesa, dell'agricoltura), che può esser corredato da una sorta di testo unico delle disposizioni regolamentari (difesa), e vi è per contro un approccio (che pare emergere per l'interno) prevalentemente calibrato e articolato in interventi su sotto-settori specifici, e con la sottolineatura che non tutto quel che è risalente (come il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, con le modificazioni di esso successivamente intervenute) sia, per ciò stesso, in tutto obsoleto.

Ministero della difesa

LA SEMPLIFICAZIONE E IL RIORDINO DELLA NORMATIVA DI INTERESSE DELLA DIFESA

Relazione per la Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione, di cui all'articolo 14, commi 19 e seguenti, della legge 28 novembre 2005, n. 246.

1. In attuazione dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, recante *"Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005"*, il Ministero della difesa ha:
 - individuato, ad oggi, 2.250 fonti primarie d'interesse della Difesa (fra queste 1.020 "trasversali"), di cui 1.148 pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970;
 - costituito, sin dal 2007, un archivio elettronico di tali fonti (regie patenti, regi decreti, regi decreti legge, regi decreti legislativi, decreti del capo del governo, decreti legislativi luogotenenziali, decreti legge luogotenenziali, decreti luogotenenziali, decreti legislativi del capo provvisorio dello stato, decreti del Presidente della Repubblica, leggi, decreti legislativi, decreti legge);
 - sulla base di tale attività, condotta con il concorso degli Stati Maggiori delle Forze armate, del Segretariato generale, delle Direzioni generali e degli Uffici centrali, realizzato il "Repertorio delle disposizioni legislative statali di interesse della Difesa" (allegato 1), posto anche "on-line" su un sito web di dominio Difesa;
 - operato una prima individuazione delle fonti anteriori al 1970 da abrogare e, di converso, di quelle da recuperare con apposito provvedimento legislativo;
 - contestualmente individuato 227 fonti di rango regolamentare.

Le operazioni di ricognizione e catalogazione delle fonti di rango primario di interesse della Difesa hanno evidenziato una situazione oggettivamente assai complessa per quantità, diversificata tipologia, vetustà delle fonti e "confusa stratificazione delle fonti" (evidenziata finanche dal Consiglio di Stato nel parere n. 2024/2007 e nella Relazione concernente la ricognizione della legislazione statale vigente, presentata al Parlamento dal Presidente del Consiglio dei Ministri il 14 dicembre 2007, dato atto della straordinaria attività svolta dal Ministero della difesa).

Preso atto della situazione emersa, il Ministro della difesa ha ritenuto di cogliere l'occasione offerta dagli strumenti tecnici (del coordinamento formale e sostanziale e del riassetto normativo per la riformulazione delle norme anteriori al 1970 coordinate con quelle posteriori) presenti nella "taglialeggi" per andare oltre nell'azione di semplificazione da essa imposta ed avviare, per la prima volta, una colossale opera di codificazione di tutte le norme dell'ordinamento militare in vigore.

E' stato così istituito un "Comitato scientifico per il coordinamento delle attività del Ministero della difesa in materia di semplificazione della legislazione". Il Comitato - presieduto dal Cons. di Stato Dott. Vito POLI e composto dal Cons. di Stato Dr.ssa Rosanna DE NICTOLIS, Vice Presidente, da due esperti esterni, il Cons. TAR Dr.ssa Donatella SCALA e il Cons. della Corte dei Conti Dr.ssa Adelisa CORSETTI, particolarmente competenti "*per tabulas*" nella materia, nonché dal Consigliere giuridico e dal Capo Ufficio Legislativo del Ministro della difesa - è stato dapprima incaricato di approfondire tutte le problematiche connesse all'attuazione dell'articolo 14, commi da 12 a 24, della legge n. 246 del 2005 al fine di fornire, in un primo momento, indirizzi metodologici e supporto tecnico-giuridico per lo svolgimento di tutte le fasi preordinate al riordino, alla semplificazione e al riassetto della normazione voluta dalla "taglialeggi" e successivamente della redazione di un vero e proprio "Codice" dell'ordinamento militare e di un "Testo unico" dei regolamenti, operazione alla quale sta tuttora attendendo con grande lena ed efficacia, ponendo via via a disposizione dei competenti organi dell'Amministrazione, ai fini dell'immediata verifica sul campo, le norme in corso di elaborazione.

Secondo il programma definito, il Codice - in ordine al quale è già stata elaborata gran parte della normativa da codificare - sarà ripartito in IX Libri, che disciplineranno: le disposizioni generali, l'organizzazione e funzioni, i beni, l'amministrazione e la contabilità, l'ordinamento del personale, il trattamento economico del personale, il trattamento previdenziale e per le invalidità di servizio, la leva e il servizio civile.

Quanto al Testo Unico - anch'esso in fase di redazione - consisterà in una raccolta organica delle disposizioni regolamentari, ripartita in VI Libri secondo l'impostazione del Codice cui accede, e avrà, a seconda dei casi, natura esecutiva, attuativa, integrativa, organizzatoria, delegata.

Si tratta di un'operazione di semplificazione di rilevanza storica perché mai fatta in passato, avente natura soprattutto compilativa, che consentirà a ciascun utente di trovare in essi tutta la normativa relativa al diritto militare e al Ministero della difesa.

Il lavoro ha carattere non innovativo ma di effettivo riassetto secondo le previsioni dell'articolo 20 della legge n. 59 del 1997 (coordinamento, formale e sostanziale, accorpamento e semplificazione), con il quale si intende ricondurre a sistema l'ordinamento militare in due soli fonti (il Codice per quelle primarie e il Testo Unico per quelle regolamentari), operando su una corposa massa normativa di circa 3.000 fonti (per un totale di circa 500.000 articoli da riassetto). Per i rapporti tra l'ordinamento militare oggetto della codificazione e l'ordinamento generale, la soluzione adottata è stata al principio dell'"autosufficienza" del diritto militare: diretta (la normativa strettamente militare risiede nel Codice) e indiretta (il Codice opera un rinvio "dinamico" alle fonti esterne ritenute applicabili all'ordinamento militare).

In sostanza, nel Codice e nel Testo unico confluiranno, rispettivamente, tutte le fonti di natura primaria e regolamentare dell'ordinamento militare (sia quelle anteriori sia quelle posteriori al 1970) che, pertanto, saranno abrogate contestualmente all'entrata in vigore dei due provvedimenti, entro i termini temporali prescritti dalla norma "taglialeggi".

2. Avuto riguardo, poi, all'attività svolta in attuazione della normativa "taglialeggi" nell'ultimo semestre, il Ministero della difesa ha fornito riscontro al Dipartimento per la semplificazione normativa, nel rispetto dei termini fissati, a richieste di specifici adempimenti concernenti, tra l'altro :
 - l'elenco degli atti di natura regolamentare, precedenti al 1° gennaio 1948, ritenuti ancora vigenti - per i quali si sta procedendo al riassetto attraverso il Testo unico dei regolamenti - e le fonti regolamentari implicitamente abrogate o desuete;
 - l'elenco delle fonti primarie, precedenti al 1970, che l'Amministrazione della difesa ritiene di mantenere in vigore fino all'emanazione del Codice e quello degli atti normativi primari da abrogare con efficacia immediata;
 - l'individuazione dei settori prioritari per i quali si ritiene di poter procedere ad una riforma più incisiva, attuando i criteri di delega di cui al comma 15 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005 e, soprattutto, di cui all'art. 20 della legge n. 59 del 1997, e quella dei settori in cui limitarsi ad un mero riordino e consolidamento normativo, ai sensi del comma 14 dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005;
 - l'individuazione delle fonti primarie, in materia previdenziale e assistenziale, suscettibili di abrogazione nell'ipotesi - partecipata dal Ministro per la semplificazione normativa - di possibile riduzione dei "settori esclusi" dal meccanismo del taglia-leggi, di cui, in particolare, alle lettere e) ed f) del comma 17 dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005.



Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

Scheda per la Commissione Parlamentare per la semplificazione della legislazione

Attività svolta dal Ministero dell'Interno in attuazione delle disposizioni dei commi 14 e 15 dell'art. 14 della legge 246/2005 (c.d. "taglia leggi").

Il Ministero dell'Interno, anche in attuazione delle indicazioni del Ministero della semplificazione, ha svolto nel corso del 2008 una complessa attività di verifica che ha permesso di limitare il numero dei provvedimenti normativi di natura primaria anteriori al 1970 per i quali, salvo ulteriori approfondimenti (che continueranno nel corso del 2009), si è ritenuto di dover chiedere l'esclusione dall'effetto abrogativo previsto dall'art. 14, comma 14, della legge 246/2005.

Tale attività si è intersecata nei mesi di giugno – luglio e dicembre – gennaio 2009, con quella di riscontro sugli elenchi di provvedimenti proposti per l'abrogazione e allegati ai decreti legge n. 112/2008 e 200/2008.

L'esito di tale attività è stato compendiato in alcuni elenchi già trasmessi al Dipartimento per la semplificazione amministrativa presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Alcuni dati sull'attività svolta nel 2008

- 508 i provvedimenti ante 1970 individuati dai censimenti effettuati;
- 252 i provvedimenti di prevalente interesse del Ministero dell'Interno che si ritiene, allo stato, di mantenere in vigore;
- 28 i provvedimenti che costituiscono adempimenti di obblighi internazionali o comunitari;
- 85 i provvedimenti di carattere generale, taluni applicati anche dall'Amministrazione dell'Interno, censiti e segnalati per il loro possibile mantenimento in vigore (in materia di ordinamento del



Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

personale, previdenziale, assistenziale, sul contenzioso amministrativo, sui lavori pubblici e altro);

- 39 i provvedimenti segnalati come non più di interesse, superati o di cui è possibile procedere all'abrogazione espressa;
- 11 i provvedimenti in precedenza censiti e reconsiderati come "non più d'interesse dell'Amministrazione";
- 93 i provvedimenti che si è ritenuto di poter abrogare con l'art. 24 del DL n. 112 del 2008;
- 13 i provvedimenti (su più di 3.000) che si è richiesto di "salvare" dagli effetti abrogativi dell'art. 24 del DL n. 112 del 2008;
- 48 (su circa 29.000) i provvedimenti che si è già richiesto di espungere dall'Allegato 1. al DL n. 200 del 2008;
- 320 i provvedimenti del Capo Provvisorio dello Stato (ritenuti di natura amministrativa) che si è già richiesto di espungere dall'Allegato 1 al DL n. 200 del 2008.

A tali provvedimenti si aggiunge il censimento richiesto dal Dipartimento per la semplificazione normativa, compiuto nel mese di novembre 2008, a seguito del quale sono stati individuati n. 32 provvedimenti di natura regolamentare anteriori al 1948, da considerare vigenti.

Il Metodo

Per poter utilmente procedere in tali operazioni, particolarmente complesse per un'Amministrazione come quella dell'Interno, si è privilegiato un metodo basato su verifiche successive.

La base da cui si è proceduto è stato il censimento generale per l'attuazione della L. 246/2005, con il quale è stata costituita la banca dati del CNIPA, completato dal Ministero dell'Interno nel novembre 2007.

Dall'aprile del 2008 è stata avviata la seconda fase di verifica sui circa 5.000 provvedimenti normativi (relativi a tutte le amministrazioni) anteriori



Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

al 1970, non censiti nel corso della prima fase e individuati come formalmente vigenti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Al termine di tale attività si è ritenuto di dover effettuare un ulteriore controllo su tutti i provvedimenti anteriori al 1970 censiti a seguito delle due fasi appena descritte.

In tal modo è stato possibile individuare i provvedimenti eventualmente sfuggiti, eliminare quelli erroneamente inseriti e, per ciascuno, indicare la necessità del mantenimento in vigore o la possibilità di procedere all'abrogazione, enucleando, nel contempo, sia quelli che costituiscono adempimento di obblighi internazionali o comunitari, che quelli di carattere generale.

Al momento è in fase di ultimazione la fase di riscontro sui circa 7.000 provvedimenti normativi post 1970, ulteriormente trasmessi dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e non censiti dalle amministrazioni nel corso della prima fase.

Al termine di questo ulteriore *step* sarà avviato un ultimo controllo, come quello effettuato per i provvedimenti ante 1970, al fine di poter completare, con buon margine di certezza, lo *stock* normativo tuttora vigente.

La procedura illustrata, che prevede un doppio controllo da parte dei Dipartimenti del Ministero dell'Interno, è stata privilegiata per contenere al minimo il margine di errore, che è fisiologico in tali processi, e limitare allo stretto indispensabile le norme da mantenere in vita.

E' plausibile, infatti, che anche dalla verifica al momento in corso, potranno emergere provvedimenti per i quali si potrà chiedere l'abrogazione.

Il Dipartimento della semplificazione normativa, con il quale è stato instaurato un confronto costruttivo e operoso, ha riconosciuto che l'azione



Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

svolta e le procedure attivate, illustrate nel corso di una riunione indetta presso il Ministero dell'Interno, attestano la volontà di assolvere agli adempimenti imposti dal legislatore in modo costruttivo e con l'intento di mantenere le disposizioni unicamente ritenute necessarie.

Il riordino e il riassetto normativo

In relazione a quanto illustrato, ed in particolar modo al lavoro ancora in itinere, se da un lato il Ministero dell'Interno è già riuscito ad assolvere agli adempimenti richiesti per dare attuazione a quanto previsto dal comma 14, dell'art. 14 della legge 246/2005, dall'altro è stato evidenziato al Dipartimento della semplificazione normativa, e da questo condivisa, che l'individuazione dei settori ove intervenire con i decreti indicati dal comma 15 della disposizione appena citata, appare un'operazione logicamente conseguente alla conclusione delle verifiche ancora in atto.

E' un processo complesso, che richiede anche uno sforzo organizzativo *ad hoc*, che va pianificato in relazione agli interventi da compiere.

Tale processo comporterà, infatti, un'analisi combinata sulle disposizioni ante e post 1970, laddove disciplinino la stessa materia, l'individuazione delle priorità e una programmazione degli interventi da compiere.

Al riguardo appare opportuno evidenziare che il Ministero dell'Interno ha già proceduto ad operazioni di riassetto ed armonizzazione normativa in diversi settori, quali ad esempio, l'immigrazione, la cittadinanza, gli enti locali, l'ordinamento dei Vigili del Fuoco e della Carriera prefettizia, non senza aggiungere la confermata attualità del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, con le relative novelle.

Roma 23 gennaio 2009



Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

GABINETTO DEL MINISTRO
UFFICIO LEGISLATIVO

Oggetto: Relazione in ordine allo stato di attuazione dell'art.14, commi 14 e ss, della legge 28 novembre 2005, n. 246 – c.d. "taglia- leggi" – ed al progetto di semplificazione in agricoltura

In riferimento alla nota prot. n. 70 del 18 dicembre u.s., con la quale la Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione ha richiesto a questa amministrazione di illustrare lo stato di attuazione dell'articolo 14, commi 14 e ss della legge 28 novembre 2005, n.246 – c.d. taglia-leggi – si rappresenta quanto segue.

In via preliminare, giova ricordare che il dispositivo del succitato articolo 14, commi 12-24, della legge n. 246 del 2005 reca una duplice, concorrente delega legislativa, avente ad oggetto:

- l'individuazione delle disposizioni legislative statali (anteriori al 1970) delle quali si ritenga indispensabile la permanenza in vigore, così sottraendole all'abrogazione automatica e generalizzata, disposta dal medesimo articolo;
- la semplificazione e il riassetto delle materie di volta in volta considerate.

Quanto al procedimento disegnato dalla citata legge n. 246, esso si articola in tre 'tempi':

- la individuazione (entro il 16 dicembre 2007) delle disposizioni statali vigenti per settori legislativi e delle loro incongruenze o antinomie, da parte del Governo che ne trasmette relazione al Parlamento;
- la individuazione con decreti legislativi (entro il 16 dicembre 2009) delle disposizioni legislative statali (anteriori al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi) ritenute indispensabili, da sottrarre pertanto all'effetto di abrogazione generalizzata statuito dal medesimo articolo 14 (effetto al quale sono sottratte, inoltre, alcune disposizioni direttamente indicate dalla medesima legge n. 246). Con i predetti decreti legislativi (emanati previo parere della Commissione bicamerale per la semplificazione della legislazione) si provvede altresì "alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto";
- l'adozione di disposizioni integrative o correttive dei decreti legislativi sopra rammentati, entro due anni successivi alla data di loro entrata in vigore.

1. Ricognizione dei provvedimenti legislativi

In ottemperanza alla prima delle fasi sopra ricordate – quella ricognitiva per settori normativi – il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ha proceduto alla individuazione di ben 576 disposizioni statali vigenti, afferenti materie di propria competenza, riepilogati nell'allegato 1



Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

GABINETTO DEL MINISTRO
UFFICIO LEGISLATIVO

La individuazione delle predette norme è stata realizzata principalmente dall'Ufficio legislativo del MIPAAF in costante collaborazione con le strutture dipartimentali e gli Uffici del Ministero per la semplificazione.

L'indagine ricognitiva si è da subito soffermata in ordine alle disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970. Al riguardo, questa Amministrazione ha individuato ben 101 provvedimenti normativi primari ritenuti indispensabili e, dunque, da sottrarre all'effetto di abrogazione generalizzata statuito dalla legge di semplificazione (Allegato 2).

Per quanto concerne le fonti di rango regolamentare, si è proceduto alla individuazione dei provvedimenti anteriori al 1 dicembre 1948 è ritenuto necessario preservare l'operatività, di dieci regi decreti, risalenti agli anni 20-30 e meglio specificati nell'allegato 3.

2. La realizzazione di un codice agricolo

Da ultimo, avuto riguardo alla richiesta di questa Commissione di elencare i settori nei quali si ritiene di intervenire con una riforma più incisiva rispetto al mero riordino, utilizzando gli strumenti di semplificazione e riassetto previsti dall'articolo 14, comma 15 della legge di semplificazione, è opportuno sottolineare l'intenzione dell'Autorità politica di rivisitare la normativa vigente nel settore agroalimentare, della pesca e delle politiche forestali attraverso la realizzazione di un Codice agricolo.

Più nel dettaglio, l'obiettivo politico si specifica nella redazione di un *codex* comprensivo delle norme che disciplinano l'agricoltura, le foreste, la pesca e l'acquacoltura, al fine di accrescere la capacità degli imprenditori di "leggere" la disciplina giuridica delle loro attività, maturare una conoscenza adeguata delle norme del sistema agricoltura e contribuire a rendere più competitive le imprese sul mercato.

In tale prospettiva, il Codice agricolo si inserisce nella "nuova" fase di semplificazione e riassetto normativo, dopo quella dei testi unici misti di cui all'ormai abrogato articolo 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50.

L'uso del termine "codice" impone, *in apicibus*, di chiarire sia la differenza dei "codici" della presente fase di riassetto normativo rispetto ai codici della passata esperienza illuministica dell'800, sia l'identità di essenza degli stessi.

Con riguardo al primo aspetto – le differenze – può dirsi che all'idea di regole, frutto di equilibri definitivi, da valere per lunghissimi periodi di tempo, fondate sulla centralità e sulla sistematicità del diritto civile, si è sostituita l'idea di discipline organizzabili in una pluralità di codici di settore. Con maggiore puntualità può dirsi, utilizzando parole del Consiglio di Stato, che la (nuova) idea di codificazione "si accompagna al raggiungimento di equilibri provvisori, ma di particolare significato perché orientati a raccogliere le numerose leggi speciali di settore, in modo tale da conferire alla raccolta una portata sistematica, orientandola ad idee regolative capaci di garantire l'unità e la coerenza complessiva della disciplina".



Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

GABINETTO DEL MINISTRO
UFFICIO LEGISLATIVO

Con riguardo al secondo aspetto – l'identità di essenza – può dirsi che i nuovi codici di settore non sono un mero *corpus* riepilogativo di preesistenti discipline, ma costituiscono “micro-sistemi ordinamentali, non fondati sull'idea dell'immutabilità della società civile, improntati a sperimentalismo ed incentrati su logiche di settore, di matrice non esclusivamente giuridica”. In modo più semplice può dirsi che i nuovi codici di settore intendono realizzare la stessa finalità del “vecchio” codice civile, ovvero realizzare l'intenzione sistematica di ricomprendere, in una previsione unitaria, l'oggetto di una “materia”: l'agricoltura, le foreste e la pesca, nel Codice agricolo; il complesso tessuto connettivo dei vari comportamenti dei privati nel Codice civile.

La conferma del notevole distanziarsi anche di questo Codice agricolo dalle mere raccolte di norme e del suo notevole avvicinarsi all'essenza dell'idea ottocentesca di codice, è data non tanto dal fatto che esso sarà emanato con un decreto legislativo, quanto invece dal fatto che ad esso è assegnato “il compito di eliminare duplicazioni e chiarire il significato di norme controverse”, ovvero di realizzare una disciplina unitaria e coerente pur nella sua complessità, appunto di dar luogo ad un sistema.

Dunque, l'uso del termine “codice” per denominare “il riassetto [delle varie normative interessate] in un *codice agricolo*”, consente di parlare di “sistema” e perciò impone di individuare criteri ordinanti per la *reductio ad unitatem* della materia e di accordare coerenza alle diverse disposizioni.

Punti cruciali dell'opera: il distacco dalla materia civilistica e la perimetrazione dei confini di quella agraristica. Entrambi momenti nevralgici di estrema attenzione. Il primo, per l'intreccio della materia agraria con quella commerciale entrambe coinvolte nel disegno unitario del codice civile del '42, sicché è stato necessario che recisioni dell'una non si convertissero in amputazioni dell'altra, con l'effetto di determinare un grave ed irreparabile scardinamento del sistema.

Il secondo, determinato dal fatto che la realizzazione di un codice è comunque la definizione normativa di una materia, i cui contenuti non possono che essere quelli ivi inclusi. Fatto questo di non poco rilievo per i cultori del diritto dell'agricoltura avvezzi a confini mobili, la cui designazione, affidata alla raffinatezza dei giuristi, è tracciata dalle scuole di diritto agrario e segna anni di dibattito culturale in cui si snoda la storia del pensiero giuridico agraristico. Ciò non significa certo che la compilazione del Codice agricolo non abbia implicato l'attività interpretativa, ma significa che questa si è dovuta svolgere al suo interno secondo i criteri delineati nelle preleggi. Al riguardo, criterio-guida sono state le riflessioni del Consiglio di Stato sui codici della proprietà industriale e del consumo secondo cui – si ripete – i nuovi codici, lungi dall'essere un mero *corpus* riepilogativo di preesistenti discipline della società civile, costituiscono “micro-sistemi ordinamentali, non fondati sull'idea dell'immutabilità della società civile, improntati a sperimentalismo ed incentrati su logiche di settore, di matrice non esclusivamente giuridica”.

Certo, la diversità della nostra epoca rispetto all'età della codificazione del '900 impone che si affidi agli storici l'analisi comparata delle istanze e delle aspettative che ognuna ha riposto nei rispettivi codici e, quanto alla codificazione attuale, il compito di trovare il suo senso (storico) specialmente in considerazione dell'attività sinora svolta dal legislatore che aveva indotto non pochi



Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

GABINETTO DEL MINISTRO
UFFICIO LEGISLATIVO

a definire la nostra come l'età della decodificazione. Lasciando agli storici la risposta al quesito se ci troviamo o no dinanzi ad una ulteriore svolta epocale, al giurista di diritto positivo non resta che lavorare con i piedi ben saldi a terra procedendo alla luce dell'insegnamento del Consiglio di Stato, per il quale con la nuova codificazione si intende raccogliere le numerose leggi speciali di settore conferendo alla raccolta una portata sistematica, tramite idee capaci di garantire l'unità e la coerenza complessiva della disciplina.

L'oggetto del Codice agricolo non può che essere triplice: l'agricoltura; le foreste; la pesca e l'acquacoltura.

Esso dunque riguarda materie che vantano una lunga tradizione giuridica privatistica, come le attività di coltivazione del fondo, del bosco o di allevamento, ma anche discipline più squisitamente pubblicistiche, che concernono la conservazione del patrimonio boschivo, ed infine materie che costituiscono più recenti acquisizioni come l'attività della pesca che recenti decreti legislativi hanno equiparato all'agricoltura.

Il più semplice oggetto da inserire nel Codice agricolo appare quello delle foreste. Il criterio ordinante del complesso delle norme privatistiche e pubblicistiche attinenti alle foreste è certamente quello proprio oggettivo dell'esserci "foresta" o "bosco". Così procedendo, si constata che il micro-sistema è costituito dai due grossi complessi normativi rintracciabili nel nostro ordinamento: la legge forestale del 1923 ed il decreto legislativo n. 227 del 2001. Ad essi vanno collegate le sparse (e poche) disposizioni contenute nel codice civile e nelle leggi sulla montagna. La natura "regionale" della materia ex art. 117, 4° comma, della Costituzione impone particolare cautela nell'inserimento delle disposizioni normative nel Codice agricolo che è, sostanzialmente, un Codice valevole per tutto il territorio nazionale.

Meno agevole è rintracciare il criterio ordinante della materia "pesca". Invero, mentre non può sfuggire tra gli elementi di divaricazione tra questa materia e l'allevamento di animali il fatto che la prima è caratterizzata dalla cattura e la seconda dalla cura del ciclo biologico di esseri animali, forti elementi di convergenza possono rinvenirsi nell'essere entrambe attività destinate in qualche modo a ottenere prodotti destinati all'alimentazione, ma anche attività che si avvalgono di risorse primarie (terra e mare) sensibili al depauperamento e sulle quali le aspettative sociali non riguardano solo il momento attuale bensì anche le generazioni future. Sotto questo profilo, ulteriori punti di convergenza possono ritrovarsi nell'attività faunistico-venatoria, anch'essa attività di cattura riconducibile, come l'attività di raccolta dei frutti spontanei, al godimento dello spazio rurale e dunque correttamente da comprendere nel codice *stricto sensu* agricolo. Ragionando ancora in ordine alla pesca può rilevarsi che se si facesse attenzione solo al rilievo privatistico dell'oggetto – la proprietà dei pesci – si correrebbe il pericolo di "lasciar fuori" dal sistema il complesso delle disposizioni attinenti all'organizzazione della loro acquisizione. D'altronde, questo aspetto "operativo" rileva in modo chiarissimo dal fatto che la "pesca" è stata collegata ad "acquacoltura" che altro non è che l'esercizio imprenditoriale di un'attività diretta alla cura del ciclo biologico di pesci da immettere sul mercato. Ne consegue che il criterio ordinante – oggettivo e soggettivo insieme – non può che essere l'attività della "cattura" di quelle specie viventi il cui ambiente



Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

GABINETTO DEL MINISTRO
UFFICIO LEGISLATIVO

naturale è costituito dalle acque e, quindi, tanto il corpo normativo del 1933 sulla pesca nelle acque interne, quanto quelli del d.lgs. 226/2001, dei d.lgs. 153 e 154 del 2004 e del d.lgs 100/2005 sulla pesca (anche) nelle acque marine, coinvolgendo alcune disposizioni del Codice della navigazione. La natura “regionale” della materia ex art. 117, 4° comma, della Costituzione impone, anche qui, la cauta individuazione delle norme insuscettibili di frazionamento o localizzazione territoriale.

Più difficile è rintracciare il criterio ordinante della materia “agricoltura”, e ciò non solo perché la materia è stata sempre, nella stessa considerazione della Corte costituzionale, una materia complessa e disaggregata, ma anche perché essa è oggetto di numerose leggi dello Stato e delle Regioni, che la “sezionano” e ne individuano distinti “oggetti”, “frazioni”, “sub-materie”, su cui hanno posto norme ora l’uno, ora le altre. Non si tratta solo di disposizioni (queste certamente statali) sulle figure soggettive degli operatori agricoli, ma di disposizioni di diritto privato e di diritto pubblico che attengono all’attività di tali operatori sotto il profilo produttivo con ricadute sulla conservazione/distruzione del suolo, nonché all’allocazione dei prodotti agricoli sul mercato e, quindi, alla disciplina del commercio dei prodotti della terra e dell’allevamento e dei collegati profili delle denominazioni di vendita, dei segni distintivi, dell’informazione, dell’igiene e della sicurezza degli alimenti. La “materia” agricoltura è una realtà fenomenica che si è tramutata in realtà regolata dall’ordinamento giuridico, sicché è facile che i fattori giuridici siano connessi a fattori tecnici, con la conseguenza che il riferimento al *fenomeno produttivo* di base, come coltivazione, allevamento e silvicoltura, si completi con disposizioni normative che assurgono a condizioni indispensabili per lo svolgimento dell’attività agricola costruita, dal codice civile e dal d.lgs. 228/2001, come attività imprenditoriale *per* il mercato.

Quando inizia la regionalizzazione della Repubblica, il “molteplice” riferimento della legislazione speciale all’agricoltura rende avvertiti che non vi è coincidenza della nozione comune o tecnica di agricoltura come semplice attività di produzione con quella più ampia ricostruibile sulla base della competenza del Ministero agricolo e degli enti da esso dipendenti o vigilati. All’inizio è alle funzioni esercitate dal MAF che si appuntano i primi provvedimenti diretti a individuare la “materia” agricoltura che occorre allora trasferire alle Regioni: così il decreto delegato del 15 gennaio 1972 n. 11 adotta un criterio empirico, ritagliando la sfera di competenza regionale da quella del Ministero dell’agricoltura e foreste, a cui vengono sottratte alcune funzioni e una parte degli uffici periferici. Successivamente, con la legge 22 luglio 1975, n. 382, la competenza regionale viene ricollegata sia ad un criterio naturalistico-materiale (la disciplina della produzione), sia ad un criterio finalistico (ogni tipo d’intervento volto all’impresa agricola per aumentarne la produttività, ed ai suoi prodotti nella fase della circolazione e commercializzazione), per cui il DPR 24 luglio 1977, n. 616, provvede ad elencare – “nell’ambito dello sviluppo economico” – una serie di interventi sull’attività e sulla produzione agricola, collegando alla materia agricoltura e foreste di competenza regionale anche gli interventi strumentali, complementari ed affini a quelli che obiettivamente incidono sia sulla produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, che sulle strutture agricole perfino con erogazione di incentivi e contributi anche in attuazione di direttive o in applicazione di regolamenti comunitari. Ma così facendo è, nello stesso



Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

GABINETTO DEL MINISTRO
UFFICIO LEGISLATIVO

tempo, certo che spettano ancora allo Stato le disposizioni su tutte queste “sub-materie” quando esse siano insuscettibili di localizzazione territoriale.

Occorre tenere conto – per quanto concerne, appunto, la ripartizione della competenza – anche dei successivi interventi normativi sul punto, quali la legge 4 dicembre 1993 n. 491 ed il d.lgs. 4 giugno 1997 n. 143 sulla trasformazione del ministero agricolo, rispettivamente, da MAF a MiRAAF e poi a MiPAF, nonché i vari decreti legislativi emanati in attuazione della legge delega 15 marzo 1997 n. 59, con cui, nel capovolgere il criterio di riparto delle competenze dall’elencazione tassativa delle materie attribuite alle Regioni all’elencazione tassativa delle materie residue allo Stato, si è finito con il conferire alle Regioni tutto ciò che al Ministero agricolo residuava delle materie “agricoltura, foreste, caccia, pesca, agriturismo, sviluppo rurale e alimentazione”, costituendo però il MiPAAF a “centro di riferimento degli interessi nazionali in materia di politiche agricole, forestali ed agroalimentari”.

L’attenzione che il legislatore nazionale ha riservato all’attività primaria e ad “oggetti” ad essa attinenti non si è limitata e non si limita al momento della ripartizione dei “settori” del più complesso sistema “agricoltura”, perché ben numerose – e non solo con riguardo al profilo privatistico delle definizioni di imprenditore agricolo, di società agricole o di organizzazioni di produttori – sono state e sono le leggi che attengono alla disciplina delle strutture agricole dal punto di vista pubblicistico. Così la materia “agricoltura” di già risulta molto complessa.

Tuttavia ne è possibile individuare un criterio ordinante. Ed esso appare quello risultante dalla progressiva assegnazione alle Regioni di “oggetti” agricoli enucleati dalle specifiche sub-materie del Ministero agricolo, che – quale “centro di riferimento” – continua a rappresentare, con le sue antiche attribuzioni, il nocciolo duro della materia. E quando la Corte costituzionale rileva che, per il nuovo art. 120 Cost., il criterio di sussidiarietà può pretendere l’allocazione di funzioni amministrative dalle Regioni allo Stato, con conseguente attribuzione allo stesso delle collegate funzioni normative, si avverte il rilievo dello storico “accentramento” nel Ministero agricolo delle funzioni amministrative che solo con il DPR 616/1977 sono state assegnate alle Regioni e che concernevano – e che appunto ancora concernono ai fini dell’individuazione della materia oggetto della delega – “le coltivazioni della terra e le attività zootecniche e l’allevamento di qualsiasi specie con le relative produzioni; i soggetti singoli o associati che vi operano; i mezzi e gli strumenti che vi sono destinati; la difesa e la lotta fitosanitaria; i boschi, le foreste e le attività di produzione forestale e di utilizzazione dei patrimoni silvo-pastorali; la raccolta, conservazione, trasformazione ed il commercio dei prodotti agricoli, silvo-pastorali e zootecnici da parte di imprenditori agricoli singoli o associati; gli interventi a favore dell’impresa e della proprietà agraria singola e associata; le attività di divulgazione tecnica e di preparazione professionale degli operatori agricoli e forestali; le attività di ricerca e di sperimentazione di interesse regionale; le destinazioni agrarie delle terre di uso civico oltre le altre funzioni già trasferite e riguardanti gli usi civici; il demanio armentizio; la bonifica integrale e montana; gli interventi di protezione della natura comprese l’istituzione di parchi e riserve naturali e la tutela delle zone umide”, nonché “il miglioramento fondiario e l’ammodernamento delle strutture fondiarie; il sostegno della cooperazione e delle strutture



Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

GABINETTO DEL MINISTRO
UFFICIO LEGISLATIVO

associative per la coltivazione, la lavorazione ed il commercio dei prodotti agricoli; il miglioramento e incremento zootecnico, il servizio diagnostico delle malattie trasmissibili degli animali e delle zoonosi, la gestione dei centri di fecondazione artificiale; ogni altro intervento sulle strutture agricole anche in attuazione di direttive e regolamenti comunitari, ivi compresa l'erogazione di incentivi e contributi", ed infine "la ricomposizione, il riordinamento fondiario, l'assegnazione e la coltivazione di terre incolte abbandonate o insufficientemente coltivate".

In altre parole, la regionalizzazione dell'agricoltura consente di individuare la materia e di "aggregarla" sul criterio ordinatore della passata e presente competenza delle Regioni e dello Stato. In tal modo, ciò che ad uno sguardo superficiale si presenta come un insieme di *disiecta membra* acquista corpo e valenza di sistema.

In tale operazione di "accorpamento" valgono ancora due distinti rilievi:

- il primo potrebbe avere poca forza normativa, dato che si riferisce al sistema che risulta dal Code rural francese;
- il secondo ha forte impatto ancorché complichi le cose, perché l'attuazione del nuovo art. 117 della nostra Costituzione "aggiunge" agli "oggetti agricoli" sopra elencati altri "oggetti" che fanno corpo con la materia dell'agricoltura.

Nella operazione - di forte impegno culturale e scientifico - di redazione del Codice agricolo il francese Code rural può assumere valore di modello. Fin dal 1955 il legislatore francese ha, infatti, creato un complesso normativo avente come prevalente criterio ordinatore l'impresa agricola nello spazio rurale, onde la generalità dei cittadini potesse facilmente rintracciare tutte le disposizioni delle leggi speciali agricole, delle leggi ordinarie e dello stesso Code civil, anche con richiamo esplicito e ripetitivo delle norme di quest'ultimo (e successivamente anche del Code de la consommation) tramite la formula "ansi qu'il est dit à l'article.... du code civil".

Il Code rural nouveau si articola in otto libri, intitolati: "l'aménagement et l'équipement de l'espace rural"; "protection de la nature" (in esso compresi la "chasse", la "pêche en eau douce" e i "parcs"); "l'exploitation agricole" (in esso compresi il "financement" e la disciplina delle "calamités agricoles"); i "baux ruraux"; gli "organismes professionnels agricoles" (dalle "chambres d'agriculture" alle "sociétés coopératives agricoles" ed ai "groupements de producteurs"); la "production et marchés"; "l'enseignement, formation professionnel, recherche agronomique", a cui si aggiungono ancora quattro libri del vecchio Code rural rubricati al "régime du sol", agli "animaux et végétaux", al "crédit agricole" e alle "dispositions sociales". Un imponente complesso normativo, diviso - come ha imposto il Parlamento francese - tra norme legislative (modificabili solo dal potere legislativo) e norme regolamentari (modificabili dal governo), costruito in modo unitario e sistematico e con coerenza ed armonia giuridica delle stesse all'interno del codice e con le altre norme dell'ordinamento, che ben potrebbe rappresentare l'immagine di ciò che dovrebbe essere il nostro Codice agricolo.

Secondo la nostra Corte costituzionale, soprattutto dopo la riforma dell'art. 117 Cost. l'agricoltura è "un crocevia" di distinti titoli competenziali dello Stato e delle Regioni. Se l'agricoltura come fenomeno produttivo è di competenza residuale delle Regioni, essa può essere



Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

GABINETTO DEL MINISTRO
UFFICIO LEGISLATIVO

incisa trasversalmente da almeno sette distinti titoli competenziali, tre di competenza esclusiva dello Stato (l'ordinamento civile; la tutela della concorrenza; la tutela dell'ambiente) e quattro di competenza concorrente tra Stato, quanto ai principi, e Regioni, quanto al dettaglio (sostegno alle strutture produttive; governo del territorio; salute; alimentazione). Ne consegue che le norme sulle strutture produttive, sul mercato, sull'ambiente, sul territorio, sulla salute e sull'alimentazione sono capaci di essere attratte dalla materia "agricoltura" che così si amplia nella sua consistenza e nella sua complessità, imponendo di tenere conto, nella redazione del Codice agricolo, delle disposizioni di "altri" titoli competenziali che legittimamente incidono sugli "oggetti agricoli".

Meglio ed ancora sul punto si dirà nel prosieguo di questa relazione; qui conviene, intanto, di dare conto del filo rosso di questa vasta materia racchiusa nel termine "agricoltura". Si ritiene che esso attenga e leghi le varie disposizioni normative 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 paesaggio rurale per particelle geograficamente individuate e per edifici così come costruiti. In sostanza, la competenza amministrativa già integralmente posseduta dal Ministero agricolo e ad esso ora spettante quale "centro" di riferimento comunitario delle politiche agricole, forestali, ittiche ed agroalimentari, con riguardo anche ai profili privatistici e pubblicistici dell'uso razionale della terra e delle acque per la realizzazione di beni destinati al mercato alimentare.

Ecco, allora, le ragioni della realizzazione del Codice agricolo in undici libri + uno introduttivo e uno finale: il libro iniziale sulle "Disposizioni generali"; il I "Della disciplina dello spazio rurale"; il II "Della proprietà terriera e delle strutture agrarie", il III "Delle foreste"; il IV "Dell'impresa e dell'azienda agraria"; il V "Della pesca e dell'acquacoltura"; il VI "Dei contratti agrari"; il VII "Degli organismi dei produttori e dei consorzi"; l'VIII "Del mercato"; il IX "Degli interventi a sostegno dell'agricoltura"; il X "Del Mipaf e di altri enti ed organismi"; l'XI "Del processo agrario"; quello finale sulla "abrogazione" (totale o parziale) di circa 140 complessi normativi.

XVI legislatura, fascicoli pubblicati:

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)

n. 14

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

n. 15

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

n. 16

Sullo stato di avanzamento del 'taglia-leggi' previsto dalla legge n. 246 del 2005 (difesa; interno; politiche agricole)
(febbraio 2009)