



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVI LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 28

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
per la semplificazione**

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE  
NORMATIVA E AMMINISTRATIVA

AUDIZIONE DI ESPERTI

44<sup>a</sup> seduta: mercoledì 13 gennaio 2010

Presidenza del presidente Andrea PASTORE

## INDICE

### Audizione di esperti

**Audizione del consigliere Sergio De Felice, Capo dell'ufficio legislativo del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e del generale Tullio Del Sette, capo ufficio legislativo del Ministero della difesa**

PRESIDENTE:

– PASTORE (PDL), senatore Pag. 3, 6, 7 e *passim*

BERNINI BOVICELLI (PDL), deputato . . . 17

DE FELICE . . . . . Pag. 3, 7, 8 e *passim*

DEL SETTE . . . . . 11, 17, 18

*I lavori hanno inizio alle ore 14,30.*

*Interviene il sottosegretario di Stato per la difesa Crosetto.*

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento del Senato, il generale Tullio Del Sette, Capo dell'ufficio legislativo del Ministero della difesa, e il consigliere Sergio De Felice, Capo dell'ufficio legislativo del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

##### **Audizione di esperti**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa, sospesa nella seduta del 16 dicembre 2009.

Comunico che sarà redatto e pubblicato il resoconto stenografico della seduta odierna.

È oggi in programma l'audizione, in primo luogo, del consigliere Sergio De Felice, capo dell'ufficio legislativo del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, che ringrazio sentitamente per la sua presenza e che invito a riferirci non soltanto sul contenuto del lavoro compiuto con riferimento ai provvedimenti di riassetto adottati dal Governo in materia di attività agricola, nell'ambito del cosiddetto procedimento taglia-leggi, ma anche sui passaggi di carattere procedurale, che attengono in maniera specifica alla competenza della nostra Commissione. A questo proposito vorrei infatti ricordare che, per quanto riguarda le questioni di merito, la competenza in materia spetta innanzitutto alle Commissioni agricoltura di Camera e Senato, per cui da parte nostra, quanto ai profili di merito, potremmo se mai svolgere una sorta di intervento di «secondo grado», per così dire, naturalmente nei limiti della procedura di riordino.

Cedo quindi subito la parola al consigliere De Felice.

*DE FELICE.* Signor Presidente, sono qui per riferire alla Commissione sul lavoro di semplificazione normativa posto in essere dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, in attuazione della delega conferita dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, nell'ambito del cosiddetto procedimento taglia-leggi. Accanto ad una prima fase di pulizia normativa, cioè di abrogazione delle norme obsolete, inutili, sostanzialmente non attuate o superate da normative di rango superiore, è stata individuata una successiva fase di riassetto, o meglio di codificazione di settore, sul modello di altri ordinamenti, tra cui ad esempio quello francese.

In particolare, considerata la previsione di un doppio rinvio temporale (ventiquattro più ventiquattro mesi) contenuta nell'articolo 14, il Governo, anche per ragioni di cautela, nel dubbio circa la possibilità di procedere al riassetto normativo oltre la data del 16 dicembre 2009 – posto che in base al comma 18 del medesimo articolo non era chiaro se ciò fosse possibile anche fino al 2011 – ha ritenuto comunque di adottare lo scorso 11 dicembre in via preliminare, in Consiglio dei ministri, gli atti ora all'esame di questa Commissione per quei Ministeri in cui apparissero già mature le condizioni per un'operazione di codificazione di settore.

Per quanto riguarda specificamente il Ministero delle politiche agricole, la decisione di procedere a un riassetto sul piano normativo è da ricondurre anche all'esempio di alcuni Paesi europei, come Francia e Germania, che da anni hanno provveduto in questa direzione (in Francia credo che attualmente esistano circa 80 codici).

È evidente che ai nostri giorni la codificazione assume un significato diverso da quello che abbiamo conosciuto dal Codice napoleonico in poi. Essa si riferisce infatti a materie che subiscono continue modifiche: sono materie spesso di derivazione comunitaria e quindi, in quanto tali, sottoposte a una febbrile e mutevole disciplina normativa. Allo stesso tempo, però, com'è avvenuto anche in Francia, e com'è stato indicato dallo stesso Consiglio di Stato nell'adunanza generale n. 2 del 2004 si è cercato di provvedere a una codificazione di settore capace di assicurare anche degli equilibri.

Si tratta chiaramente di equilibri provvisori, diversi dunque da quelli del codice civile, in cui viene disciplinata la vita dell'uomo nelle sue varie fasi (il rapporto con la morte, ad esempio, con la proprietà, con i contratti): in ogni caso parliamo di equilibri volti a garantire in un certo senso la stabilità del sistema normativo in relazione ad una determinata materia, in favore innanzitutto dei destinatari, che sono i soggetti ultimi cui l'attività di codificazione si rivolge. Si usa dire che la codificazione di settore, per quanto abbia certamente una dignità molto minore rispetto al codice civile, consente ai destinatari di prevedere in una certa misura le conseguenze dei loro comportamenti.

In ogni caso, prima di procedere al riassetto normativo del settore e all'abrogazione formale delle norme inutili, occorre operare la cosiddetta perimetrazione della materia, che è quanto indicato dallo stesso Consiglio di Stato nel parere espresso nell'adunanza generale n. 2 del 2004: occorre cioè delimitare in via preliminare l'ambito di intervento.

Con riferimento specifico alla materia dell'agricoltura, ci siamo posti innanzitutto un problema di ordine pratico, in considerazione del fatto che spesso essa discende dal codice civile: le stesse nozioni di imprenditore agricolo, di società agricola, di contratti agrari e di modi di acquisto della proprietà agraria – che abbiamo ritenuto di inserire nel riassetto della normativa – derivano comunque dal codice civile.

Una prima soluzione poteva essere quella di procedere ingrossando il codice civile, per così dire, inserendo cioè nuove norme all'interno dello stesso. Un'altra possibilità era invece quella di spogliare il codice civile,

introducendo tutte le norme nel decreto legislativo attuativo della delega. Abbiamo svolto quest'attività coordinandoci con la Presidenza del Consiglio dei ministri, su indicazione del Ministero della giustizia.

Il primo passo è stato dunque quello di perimetrare la materia. A tal proposito, vorrei ricordare che si era tentato già in passato – credo nel corso della XIV legislatura, sulla base di un'altra legge delega – di provvedere ad una codificazione della materia agricola. I documenti riferiscono che un progetto in tal senso fu portato in pre-Consiglio dei ministri, anche se non fu poi mai approvato in Consiglio dei ministri, neppure in via preliminare. Al tempo vi era però una legge delega *ad hoc*, nella quale erano stabiliti diversi principi, nonché la possibilità di indicare non solo le norme di competenza legislativa esclusiva statale, ma anche quelle di legislazione concorrente – con l'indicazione dei principi fondamentali – oltre a quelle di competenza regionale, indicate come cedevoli.

Com'è noto, invece, nell'attuale legge delega i principi e i criteri direttivi rinviano all'articolo 20 della legge Bassanini, e sono perciò fondamentalmente di riassetto, di coordinamento formale e sostanziale, di semplificazione dei procedimenti, e così via.

Tuttavia, a differenza di quanto tentato in passato, nell'attività di codificazione della materia agricola si è oggi proceduto secondo una visione molto minorata, per così dire, nel senso che, non solo si è inteso eliminare ogni conflitto con altri Ministeri (mi riferisco, ad esempio, al settore agroalimentare, a quello della sicurezza e della salute alimentare), ma si è scelto poi di non assoggettare all'operazione di riassetto quelle materie che potessero comportare conflitti con altri codici già adottati (pensiamo alla materia faunistico-venatoria e al codice ambientale, ad esempio). Allo stesso tempo si è deciso – ma questa è stata volontà anche dei professori di diritto agrario membri dell'apposita Commissione di studio che ha supportato l'ufficio legislativo del Ministero dell'agricoltura, che avevano già collaborato in passato con il ministro Alemanno e che hanno collaborato oggi con il ministro Zaia – di non inserire nella codificazione di settore norme che difficilmente possono essere oggetto di riassetto: parlo in particolare del fisco e della previdenza, dal momento che la materia fiscale, essendo mutevole e quindi soggetta alle cosiddette *sunset laws*, è difficilmente configurabile come stabile.

Vorrei segnalare però che molte volte, nell'individuare la disciplina di determinati istituti, anche nell'ambito dell'attività di riassetto, abbiamo dovuto richiamare indicazioni contenute nella normativa di tipo fiscale, posto che spesso nozioni generali come quelle di imprenditore agricolo, di società agricole, di cooperative agricole e quant'altro, si trovavano ridisciplinate in alcuni commi delle leggi finanziarie.

Quanto ai contenuti, abbiamo suddiviso lo schema di DPR attuativo del decreto legislativo di riordino delle normative sull'attività agricola in quattro titoli: uno dedicato ai soggetti, un altro allo sviluppo rurale e quindi all'attività agricola, un altro ai contratti agrari ed un altro, infine, ai modi di acquisto della proprietà. Sostanzialmente ci siamo preoccupati comunque di rimanere nell'ambito nella competenza legislativa esclusiva

dello Stato; riteniamo infatti che, nonostante l'agricoltura rientri tra le materie di competenza legislativa regionale, l'attività di riassetto, per i contenuti che abbiamo individuato, sia completamente riconducibile nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, in quanto ordinamento civile dello Stato. So di parlare con persone esperte di diritto civile: ci occupiamo fondamentalmente dell'ordinamento civile dello Stato.

Tenete conto che nel tempo la materia agricola ha avuto modifiche e discipline importanti ogni decennio: negli anni Sessanta c'è stata la prelazione agraria, negli anni Settanta l'usucapione speciale. Per fare un esempio della confusione legislativa, ricordo che in merito a questo istituto un articolo faceva parte della legge speciale del 1976, mentre un altro venne inserito nel codice civile producendo un'aporia per cui la disciplina relativa all'usucapione speciale si trovava nel codice civile e quella relativa alla sentenza e alla trascrizione era dettata da una norma a parte, quando invece anche in materia di trascrizione degli atti giurisdizionali il codice civile contiene queste discipline. Negli anni Ottanta è stata introdotta la legge sui contratti agrari e nel 2001 le importanti leggi di orientamento. Ricordo ancora un esempio: la nozione di imprenditore agricolo per connessione bisognava evincerla, per quanto riguarda le fonti rinnovabili, da un comma della finanziaria. Si trattava quindi delle cosiddette leggi fugitive.

L'operazione di riassetto, che consta di 155 articoli tra decreto legislativo e decreto del Presidente della Repubblica, porterà all'abrogazione finale di circa 44 testi legislativi, anche se i numeri non danno il senso dell'intervento perché abrogando una legge non si sa che pulizia normativa c'è stata. A parte un riferimento alla bonifica, contenuto nell'articolo 49 dello schema di decreto legislativo che è già stato oggetto di valutazione da parte delle Regioni in sede di Conferenza unificata, e ad eccezione di un'altra norma che, secondo altri, rientra nella legislazione concorrente, tutte le altre disposizioni sono riconducibili alla legislazione esclusiva dello Stato. Noi riteniamo che l'operazione di riassetto, a parte la piccola aporia o l'errore materiale, sia meritevole e degna di positiva valutazione: il Ministro ha annunciato che vorrebbe fare un *istant book* da mettere a disposizione degli agricoltori, rendendo così possibile dominare con lo sguardo una determinata materia da parte dei destinatari.

Per quanto riguarda il procedimento, ai sensi della legge delega, si prevede il parere della Conferenza unificata, della sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato e anche di questa Commissione. Credo che prima dell'espressione del parere finale da parte del Parlamento si attenda la formalizzazione del parere della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato. Negli anni Novanta si pensava che il Consiglio di Stato si dovesse esprimere alla fine, ma l'esperienza e la prassi hanno portato a ritenere che ci sia bisogno degli altri pareri prima del parere finale.

PRESIDENTE. Avevo dimenticato di rilevare che per il vostro codice vi è una doppia riserva, mentre per quello della difesa vi è solo la riserva del Consiglio di Stato.

*DE FELICE.* Abbiamo ritenuto, come anche il codice militare prevede, di dividere la disciplina in normativa primaria e normativa secondaria. Secondo il giurista Cammeo, i regolamenti sono elastici, per cui abbiamo ritenuto di inserire ciò che ha dignità di rango legislativo primario (la nozione di imprenditore agricolo, i soggetti) nel decreto legislativo e ciò che invece ha una valenza secondaria (la disciplina del mercato, della vendita diretta oppure alcuni fondi) in normative secondarie. Abbiamo, quindi, pensato di ragionare sulla base dei contenuti e di inserire in normativa secondaria, di per sé suscettibile di modifiche con procedimento meno gravoso, secondo un discrimine. È evidente che su questo siamo aperti a qualunque tipo di modifica o anche di espunzione. L'unico problema, che riguarda sia la normativa primaria che quella secondaria, si potrebbe creare in relazione a quei fondi o quelle disponibilità finanziarie che possono non essere stabili perché non trovano coperture a regime negli anni successivi. Mi riferisco, ad esempio, ad un fondo di garanzia oppure all'acquisto della proprietà coltivatrice e all'Ismea.

*PRESIDENTE.* Intervengo per dirimere alcune questioni, che per me sono abbastanza chiare, sulla delegificazione da una parte e la rilegificazione dall'altra.

È chiaro che la legge n. 59 del 1997 prevede sia un procedimento, che comunque è diverso, che dei contenuti sostanziali. Il Governo può, in base all'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, abrogare e introdurre una normativa di fonte regolamentare, ma c'è – se non ricordo male – l'ultimo comma dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988 che prevede in materia regolamentare una potestà generalizzata e rimessa solo alle scelte del Governo, al fine di abrogare e riassetare i regolamenti. Anche di ciò in questo contesto si dovrebbe tener conto, per rivalutare assolutamente legittimo il ricorso a questa riconduzione al regolamento di norme, che invece vengono abrogate *sub-specie* di legge.

Ho apprezzato molto la relazione del dottor De Felice. Vorrei sollevare solo la questione delle competenze dello Stato e delle Regioni.

Il comparto dell'agricoltura – l'ho accennato – vive questa multipresenza di fonti legislative. In virtù dell'articolo 117 della Costituzione, l'agricoltura apparterrebbe alla competenza esclusiva delle Regioni. Chiaramente vi sono altri aspetti, che sono stati segnalati anche nella relazione illustrativa dei provvedimenti all'esame della Commissione, che mi sembrano avvalorare l'assoluta legittimità del codice sotto il profilo dell'articolo 117, però vi è una questione che ci è stata anche sottolineata da alcuni che hanno avuto occasione di approfondire queste tematiche. Mi riferisco alla questione dell'articolo 49, comma 2, dove si parla della bonifica in genere. Dalla formulazione del comma 2 sembrerebbe che tutta la legislazione di bonifica sia cedevole rispetto alla legislazione regionale. Per ora sopravvivono le parti del codice civile, il regio decreto n. 215 del 1933, però una Regione sembrerebbe potersi appropriare dell'intera questione della bonifica e farne materia esclusivamente regionale.

Altri sostengono che la bonifica, riguardando non solo aspetti organizzativo-operativi in materia agricola, ma anche diritti di proprietà, attinga quantomeno alla materia concorrente «governo del territorio» e che quindi la formulazione del comma 2 vada riscritta. Questa era una delle questioni che si erano poste.

Un'altra questione riguarda l'articolo 121, che personalmente apprezzo perché cerca di fare chiarezza in materia di affrancazione dei canoni enfiteutici, a parte alcuni passaggi puntuali che, quando avrò approfondito la tematica, insieme al collega Pertoldi – relatore insieme a me sugli atti del Governo – potrò segnalare anche con un'interlocuzione più diretta con il Ministero, perché potrebbe essere troppo affaticante approfondirli in questa sede.

L'articolo 121 è forse una delle normative più innovative rispetto alle altre normative contenute nel codice. A mio sommo avviso, però, almeno ad una prima lettura, l'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, la cosiddetta legge Bassanini, prevede anche la possibilità di innovare, purché l'innovazione sia mirata alla semplificazione, alla chiarificazione, all'eliminazione di quei passaggi e formalismi tali da impedire, o comunque limitare, un corretto esercizio di certi diritti (in questo caso parliamo specificamente del diritto di proprietà e del diritto di svolgere correttamente l'attività agricola). Questo è sicuramente un punto importante.

Credo che la norma sia «coraggiosa», nel senso che, a differenza di tantissime altre norme, non si limita unicamente a recepire degli articoli già esistenti, con qualche modifica di dettaglio. Al riguardo vorrei esprimere tra l'altro anche il mio apprezzamento per il corredo di note ai singoli articoli: forse per ogni legge la cosa migliore da fare sarebbe proprio quella di pubblicarla con le relative note, al fine di chiarirne sin da subito e già sul piano legislativo il relativo contenuto.

Un'ultima questione riguarda poi il rapporto tra legge e norma regolamentare, in mancanza di una norma specifica al riguardo. Infatti, se si abroga una legge e la disciplina in essa contenuta viene ricondotta a norma regolamentare, fino al momento dell'entrata in vigore di quest'ultima – e non è detto che ciò accada contestualmente, perché le procedure per l'entrata in vigore della legge e del regolamento sono diverse – potrebbe paventarsi il rischio di un vuoto normativo che potrebbe creare problemi. Può darsi che non si verifichino mai situazioni di questo tipo, tuttavia, ove dovessero accadere, sarebbe opportuno che il testo del decreto legislativo le disciplini, ad esempio prevedendo una norma transitoria che regoli la successione delle norme, in luogo dell'abrogazione definitiva, cui fa invece riferimento l'articolo 123 dello schema di decreto legislativo. Il problema – lo ripeto – potrebbe magari non verificarsi mai sul piano pratico, ma si pone comunque dal punto di vista teorico.

*DE FELICE.* Ringrazio innanzitutto il presidente Pastore per l'apprezzamento manifestato rispetto al lavoro che abbiamo svolto e, in particolare, per l'articolo 121, che è tra le norme più innovative dell'intera opera di riassetto. Tra l'altro, sollecitato anche dalle osservazioni del Pre-



sidente, vorrei aggiungere che, come sicuramente avrete avuto modo di notare, ci siamo premurati di introdurre la tabella di concordanza.

Per quanto riguarda la prima questione che è stata posta, in via informale ci sono già pervenute le osservazioni relative alla ripartizione della competenza tra Stato e Regioni: sul punto bisogna però intendersi, anche se vi dico subito che da parte nostra c'è piena disponibilità ad accogliere qualunque rilievo. Un *input* è già venuto in sede di Conferenza unificata da parte delle Regioni e degli stessi consorzi di bonifica, che sostengono la necessità di chiarire che in tale materia operano innanzitutto i principi fondamentali e successivamente le competenze legislative regionali, e che non si può parlare quindi di normativa cedevole, secondo quanto sembrerebbe risultare dal comma 2 dell'articolo 49.

A mio avviso – e qui rilancio – si pongono però altri problemi, posto che i consorzi di bonifica, nati in base alla normativa del 1933 per il risanamento della malaria, oggi si occupano di altro e, prevalentemente, di opere irrigue. Qui per la verità si pone un'altra questione, quella che io ho definito in altri casi «la trappola delle materie», vale a dire una sovrapposizione di materie (ad esempio tra agricoltura e ambiente) e di competenze tra Stato, Regione e Unione europea. Voglio qui ricordare, in via incidentale, che non ci siamo preoccupati di intervenire – ma non potevamo farlo – rispetto a materie che sono tipicamente di derivazione comunitaria: penso all'etichettatura, ad esempio, o ad altre materie riguardanti la produzione agricola o l'alimentazione. Faccio presente, infatti, che molte volte le materie cui si rivolge l'attività di riassetto – ambiente, agricoltura, tutela del consumatore, concorrenza – sono oggetto di specifiche normative comunitarie, che non possono essere inserite nella normativa nazionale, perché si correrebbe il rischio di svilirle. Infatti, degradando a livello di normativa statale una materia oggetto di regolamentazione comunitaria, lo Stato potrebbe intervenire per modificare quella disciplina, facendo sorgere il dubbio che sia possibile modificare a livello nazionale una normativa sovranazionale.

In ogni caso, abbiamo individuato la competenza legislativa esclusiva statale in materia, anche se, quando parliamo di bonifica – materia che impinge in quella ambientale, tanto che ci sono norme di rinvio al codice ambientale – secondo alcuni si tratterebbe di competenza legislativa esclusiva dello Stato, essendo una forma di riparazione del danno ambientale; secondo altri, invece, si dovrebbe parlare di competenza regionale, come previsto peraltro nello stesso codice ambientale, che riconoscerebbe la competenza dello Stato solo nei casi in cui la bonifica riguardi siti di interesse nazionale. Comunque, a parte il discorso relativo ai consorzi, in generale una confusione nella determinazione delle competenze in materia di bonifica c'è: abbiamo tuttavia già eliminato molte disposizioni al riguardo e siamo comunque disponibili alla modifica del comma 2 dell'articolo 49.

Quanto poi al rapporto tra legge e regolamento, ricordo che l'articolo 20, comma 3-*bis* della legge Bassanini prevede la contestuale adozione della norma di rango primario e di quella regolamentare, per cui il vuoto

normativo paventato dal Presidente non può determinarsi. Voglio peraltro precisare che in un passaggio in cui si rinvia all'articolo 17 della legge n. 400 del 1988 si faceva quasi intendere che il nostro regolamento fosse attuativo e quindi successivo rispetto alla normativa primaria. A nostro avviso, però, non si può dire questo, nel senso del riconoscimento dell'esistenza di una norma autorizzativa della potestà regolamentare, che rappresenterebbe quindi un momento successivo rispetto all'adozione della norma primaria. Al contrario, riteniamo che l'adozione dei due provvedimenti sia contestuale e che l'inserimento nella normativa primaria, con il decreto legislativo, o nella normativa secondaria, sia una scelta del legislatore. In ogni caso, se ben ricordo quel passaggio, non si pongono problemi di *vacatio legis* o di abrogazione dell'una o dell'altra norma, perché l'adozione è contestuale.

PRESIDENTE. Vorrei far notare, però, che esiste comunque una discrasia temporale, se pensiamo alle differenze che ci sono tra l'entrata in vigore della legge e del regolamento. Sarei quindi favorevole a prevedere una clausola di chiusura volta a scongiurare qualsiasi pericolo, soprattutto in relazione alla sostituzione di norme legislative con norme regolamentari perché, mentre si prevede l'entrata in vigore della legge quindici giorni dopo la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*, per i regolamenti si richiede invece la registrazione della Corte dei conti, che può magari avvenire con riserva, per cui si allungano di molto i tempi o si va addirittura fuori termine.

In questo senso si potrebbe anche tentare di rintracciare qualche precedente nella legge Bassanini, per vedere come si è comportato allora il legislatore delegato per allineare i due procedimenti. Resta comunque il fatto che la necessità di prevedere l'allineamento potrebbe anche non determinarsi, perché vi è innanzitutto la norma primaria e, in un secondo momento, interviene quella secondaria. In tal caso si agirebbe su un terreno già dissodato: si potrebbero magari creare vuoti di qualche settimana o di qualche giorno, ma ciò non comporterebbe particolari problemi.

DE FELICE. Rispondendo a questa sua ultima sollecitazione, signor Presidente, sarei anch'io favorevole all'introduzione di una clausola di chiusura.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor De Felice per il suo contributo e per il lavoro svolto finora, oltre che per quanto potrà fare anche per il futuro.

È ora prevista l'audizione del generale Del Sette, coautore di un intervento sicuramente apprezzato sia sotto il profilo delle sue funzioni principali che nel contenuto, perché mette ordine in un settore estremamente delicato.

Ho detto in sede di relazione – lo voglio ripetere anche adesso – che forse della burocrazia ministeriale si ha un'idea che appiattisce verso il basso. Direi che questa produzione legislativa invece ci consente di distin-

guere e apprezzare ancora di più il lavoro che si fa tutti i giorni negli uffici dei nostri Ministeri.

Cedo ora la parola al generale Del Sette per una sua relazione, più che sul contenuto sulle questioni di procedura, sull'elaborazione del testo all'esame della Commissione. Speriamo di avere sul contenuto anche il contributo della Commissione di merito del Senato che è chiamata ad esprimere il parere.

*DEL SETTE.* Signor Presidente, ho predisposto un intervento abbastanza sintetico che vorrei leggere finché è possibile in modo da essere disponibile sia durante l'esposizione che al termine per ogni eventuale richiesta avendo presente la vastità dell'intervento che è stato fatto e, quindi, la necessità da parte di vostra di conoscere attraverso gli approfondimenti che si potranno ulteriormente fare.

Desidero porgere il mio deferente saluto e ringraziare per il privilegio che mi è oggi concesso. In realtà, è la seconda volta che sono ospite di questa Commissione perché già nell'ottobre scorso sono stato sentito per la parte concernente la difesa a proposito del cosiddetto decreto legislativo salva-leggi che poi è stato emanato.

È già noto attraverso le comunicazioni che abbiamo inviato al Governo e alla Presidenza del Consiglio, l'attività che ha svolto il Ministero della difesa in attuazione dell'articolo 14, commi da 12 a 18-bis, della legge n. 246 del 2005, cosiddetta taglia-leggi. Tale attività è stata avviata con un'attenta e approfondita ricognizione delle fonti normative, legislative e regolamentari di diretto interesse che ha portato, nel primo biennio, alla catalogazione informatica di circa 2.250 fonti primarie e 390 fonti secondarie di interesse dell'amministrazione militare, confluite in un repertorio delle disposizioni legislative statali di interesse della difesa (cosiddetto codice Hammurabi), che abbiamo reso disponibile già da tempo sul sito *web* della Difesa. Tenuto anche conto della situazione particolarmente complessa per quantità, diversificata tipologia, vetustà e confusa stratificazione delle fonti dell'ordinamento militare (evidenziata anche dal Consiglio di Stato nel parere n. 2024 del 21 maggio 2007, reso sul piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione e dal Presidente del Consiglio dei Ministri sulla relazione della legislazione statale vigente, presentata al Parlamento il 14 dicembre 2007 in attuazione del cosiddetto procedimento taglia-leggi), il Ministro della difesa ha ritenuto di dover cogliere l'occasione offerta dagli strumenti di cui al comma 15 dell'articolo 14 dello stesso taglia-leggi e dall'articolo 20 della legge n. 59 del 1997 per procedere a un'opera di codificazione, mai effettuata in passato.

Si è così proceduto alla costituzione di un comitato scientifico, nominato dal Ministro della difesa e costituito da quattro membri esterni, particolarmente competenti *per tabulas* nella materia, dal consigliere giuridico e dal capo ufficio legislativo del Ministro della difesa. Il comitato è stato dapprima incaricato di fornire indirizzi metodologici e supporto tecnico-giuridico per le attività preordinate al riordino, alla semplifica-

zione e al riassetto e, successivamente, di procedere alla codificazione della normativa primaria e alla raccolta organica delle norme regolamentari in un testo unico, per realizzare l'auspicata operazione di semplificazione, finalizzata essenzialmente a rendere agevolmente disponibile a ciascun utente tutta la normativa riguardante il diritto militare e il Ministero della difesa, notoriamente particolarmente stratificata.

Il Comitato, supportato da alcuni esperti settoriali dell'amministrazione, nell'anno 2008 e nei primi mesi del 2009, ha redatto e aggiornato i due testi insieme alle Forze armate, compresa l'Arma dei carabinieri, al segretariato generale e alle direzioni generali del Ministero, resi partecipi attraverso continue riunioni (*work in progress*), con il sistematico recepimento dei contributi di tutti. Con il supporto del dipartimento per la semplificazione normativa i due schemi di provvedimento sono stati avviati alla concertazione interministeriale, svoltasi in modo assai puntuale e coinvolgente, data la vastità della materia e la trasversalità delle disposizioni, nel periodo compreso tra il maggio e il novembre del 2009 e conclusasi con la piena condivisione di tutte le amministrazioni delle quali sono stati recepiti tutti i contributi, confluiti nella edizione finale dei due testi, bollinata dalla Ragioneria generale, approvata dal Consiglio dei Ministri e inviata all'esame del Parlamento. Essa è corredata da un indice generale, una *legenda*, una relazione introduttiva, relazioni generali al codice e al regolamento, un indice sommario del codice e del regolamento, un indice sistematico del codice e del regolamento.

La *legenda* contiene il nomenclatore degli organi, dei corpi e delle autorità di interesse militare e i rispettivi acronimi, nonché l'elenco delle altre abbreviazioni utilizzate. La relazione introduttiva illustra in maniera sintetica l'ambito delle delega per la codificazione dell'ordinamento militare, la metodologia seguita in sede di esercizio della stessa delega, la struttura formale e il contenuto normativo complessivo del codice e del testo unico regolamentare. Le relazioni generali al codice e al regolamento illustrano l'articolazione dei testi e la loro suddivisione in libri, titoli, capi e sezioni, esponendo in sintesi il contenuto di ciascuna parte e le ragioni sistematiche delle scelte operate. Gli Indici sommari del codice e del regolamento forniscono una visione complessiva dei testi e la loro articolazione nei principali settori normativi; quelli sistematici del codice e del regolamento elencano tutti gli articoli con indicazione della numerazione, della rubrica e dei riferimenti della normativa riassetata, a beneficio di una rapida consultazione dei testi.

Ciò stante, credo corrisponda alle attese della Commissione ricevere una sintetica illustrazione, da parte mia, dei documenti indicati e dei criteri seguiti per la redazione dei due schemi di provvedimento. In tal senso procederò ulteriormente, offrendo sin d'ora la totale disponibilità mia ed eventualmente degli altri componenti del comitato scientifico a fornire ogni eventuale chiarimento o contributo richiesto.

L'indice sistematico evidenzia che il codice consta di nove libri e di 2.263 articoli. Nell'ordine, abbiamo: libro primo (Organizzazione e funzioni); libro secondo (Beni); libro terzo (Amministrazione e contabilità);

libro quarto (Personale militare); libro quinto (Personale civile e personale ausiliario delle forze armate); libro sesto (Trattamento economico, assistenza, benessere del personale); libro settimo (Trattamento previdenziale e per le invalidità di servizio); libro ottavo (Servizio militare e servizio degli obiettori di coscienza in tempo di guerra o di grave crisi internazionale); libro nono (Disposizioni di coordinamento, transitorie e finali).

Il Testo unico regolamentare segue la medesima impostazione e consta di nove libri e di 1.097 articoli. I libri, in particolare, corrispondono esattamente nel titolo a quelli del codice, ad eccezione del libro sesto, che reca norme su procedimenti amministrativi e trattamento dei dati personali, particolarmente importanti, non essendo residue, all'esito del riassetto, norme regolamentari in materia di trattamento economico (stretta com'è fra la legge e la concertazione).

Tengo a precisare che il lavoro svolto non ha carattere innovativo, né avrebbe potuto averlo, stante l'ambito della delega: ha invece carattere di effettivo riassetto secondo le previsioni dell'articolo 20 della citata legge n. 59 del 1997 (parametri di coordinamento, di accorpamento e di semplificazione). Per i rapporti tra l'ordinamento militare oggetto della codificazione e l'ordinamento generale, la soluzione adottata è stata quella di inserire nel codice, e quindi nel Testo unico, la normativa strettamente militare, e di prevedere invece un rinvio «dinamico» alle fonti esterne ritenute applicabili all'ordinamento militare per la normativa di carattere generale.

Si tratta di un'iniziativa che, all'esito della sua realizzazione, secondo quanto preventivato, dovrebbe determinare il passaggio da una massa normativa, di diretto interesse della Difesa, di circa 1.700 fonti e 18.000 articoli, a due sole fonti normative, per un totale complessivo di circa 3.300 articoli – di cui due terzi per il codice e un terzo per il Testo unico – con la conseguente abrogazione, totale o parziale, di 1.242 leggi e di 391 regolamenti. Occorre precisare che una piccola parte di tali norme (per la precisione 99 fonti) ha già formato oggetto di abrogazione espressa in virtù del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 e del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200.

Nella relazione introduttiva si è argomentato sull'ambito della delega, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 e sui principi e i criteri direttivi seguiti nel redigere l'opera: riassetto normativo; puntuale individuazione del testo vigente delle norme; esplicita indicazione delle norme abrogate (antecedenti o successive al 1970), anche implicitamente, da successive disposizioni; coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni vigenti.

In sintesi, abbiamo operato una sistemazione e un riassetto organico, sia delle fonti primarie che di quelle secondarie, mediante semplificazione formale; aggiornamento del linguaggio legislativo e dei rinvii ad altre fonti; eliminazione delle norme tacitamente abrogate o temporanee; aggiornamento degli istituti alla luce del diritto vivente; semplificazione, ove possibile, dei procedimenti amministrativi; delegificazione e deregolamentazione, laddove consentito e utile. Il tutto è avvenuto nel rispetto as-

soluto della clausola finanziaria di invarianza della spesa: per questo non è stata redatta la relazione tecnico-finanziaria, ai sensi dell'apposita direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 febbraio 2009.

Come ho già detto, non si è operata alcuna scelta innovativa sostanziale. Il codice e il Testo unico regolamentare fotografano l'esistente e si presentano come contenitori ordinati delle norme vigenti, adeguatamente suddivise e ripartite, contenitori pronti pertanto ad accogliere ogni innovazione sostanziale di leggi o di regolamenti che, rispettivamente, Parlamento e Governo vorranno in futuro introdurre.

Una apposita norma di salvaguardia, contenuta nelle disposizioni finali (libro nono), tende a mantenere integro l'assetto formale dell'ordinamento militare, costituito dalle due sole fonti riassettate, evitando future frammentazioni legislative che oggi si manifestano nell'evidenziata confusa stratificazione normativa dell'ordinamento stesso. Entro la data di presentazione al Consiglio dei Ministri per l'esame definitivo, i testi potranno essere aggiornati alla luce dello *ius superveniens*. In particolare, parliamo di norme già approvate dal Parlamento, ad esempio con la legge di conversione del decreto-legge n. 152 del 2009, recante proroga delle missioni dell'ultimo bimestre, o magari di norme in corso di approvazione, che potranno confluire nel Testo unico.

Vorrei inoltre evidenziare, sul piano formale, che ciascun libro è diviso in titoli, capi, sezioni e reca una relazione generale e una relazione articolo per articolo – sotto forma di nota all'articolo medesimo – il cui contenuto confluirà poi in quella finale ai singoli libri, in vista della pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* del codice e del Testo unico: cioè le note ai singoli articoli andranno ad arricchire e ad integrare la relazione generale. Ciascun articolo reca inoltre, dopo la rubrica, l'indicazione delle fonti riassettate (indicazione che dovrebbe scomparire in vista della pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*, che oggi consente però di individuare puntualmente quali sono le norme che sono state riassettate, comma per comma).

Nel libro nono del codice è stato poi redatto un duplice elenco cronologico delle fonti abrogate, distinte tra fonti primarie e secondarie e, sempre all'interno del medesimo libro, sia del codice che del Testo unico, sono state dettate le disposizioni di coordinamento con altri testi normativi e quelle transitorie. Infine, nella relazione generale a ciascun libro, e nelle note ai singoli articoli, si dà puntualmente conto delle abrogazioni conseguenti al riassetto.

Sul piano sostanziale, vorrei altresì rappresentare che, ai fini di un minore impatto della presente codificazione di tipo soggettivo (norme di interesse della Difesa) con le codificazioni di tipo oggettivo già esistenti (ad esempio in materia di appalti, edilizia, ambiente, espropriazioni), si è operato con la tecnica del rinvio; sul piano soggettivo, il riassetto riguarda le Forze armate che fanno capo al Ministero della difesa, e non anche la Guardia di finanza, né le forze di polizia ad ordinamento civile, non più militarizzate, che fanno capo ad altri Ministeri. A tal fine, su espressa richiesta delle su menzionate forze di polizia, sono state intro-

dotte, nelle disposizioni di coordinamento recate dal libro nono, specifiche clausole di salvaguardia delle attribuzioni e dell'esercizio delle relative competenze da parte di queste ultime.

La codificazione di cui parliamo riguarda solo le norme di interesse esclusivo o prevalente della Difesa e non tocca quindi gli istituti generali del diritto amministrativo, che continuano ad applicarsi anche al Ministero della difesa e alle relative attività. Il rapporto tra istituti generali e istituti particolari è stato disciplinato, ancora una volta in termini generali, nell'articolo 1 del codice e, di volta in volta, nei singoli libri.

In relazione alla legislazione per il tempo di guerra o di grave crisi internazionale (situazioni *extra ordinem* espressamente equiparate dall'articolo 2 della legge 14 novembre 2000, n. 331), vorrei precisare che si sono poste alcune problematiche. Si è tenuto conto, infatti, che le norme delle leggi di guerra sono contenute in fonti antecedenti alla Costituzione e ai Trattati internazionali che si sono succeduti dal 1948. Pertanto, per il cosiddetto «diritto bellico», al fine di non incorrere nell'effetto «ghigliottina» (trattandosi di fonti tutte anteriori al 1970), creando così un vuoto normativo, si è optato per la soluzione di sola individuazione delle fonti, senza procedere ad alcun riassetto. Il diritto amministrativo destinato ad operare per il tempo di guerra o di grave crisi internazionale è stato, invece, riassetto nelle sedi opportune del codice (ad esempio, requisizioni in tempo di guerra nel libro secondo; avanzamento del personale militare nel libro quarto; leva e servizio degli obiettori di coscienza nel libro ottavo).

Passando a trattare sinteticamente la struttura del codice, il libro primo «Organizzazione e funzioni», consta di 230 articoli e riassetta la disciplina vigente relativa alle Forze armate, individuando la struttura e le funzioni proprie dell'amministrazione della difesa e ripercorrendo l'organizzazione di questa, sia a livello centrale e periferico, sia a livello amministrativo e operativo. Il libro, suddiviso in 6 titoli, a loro volta ripartiti in 18 capi e 29 sezioni, contiene anche la riproduzione fedele delle norme sul Consiglio supremo di difesa, la cui collocazione all'interno del codice dell'ordinamento militare, previamente comunicata alla Presidenza della Repubblica, è stata operata per ragioni di coerenza sistematica.

La parte sull'amministrazione della Difesa fotografa l'assetto vigente in tema di organizzazione e funzioni del Ministro e del Ministero della difesa e quello della giustizia militare, in relazione all'ordinamento giudiziario militare, al consiglio della magistratura militare, alla disciplina del concorso in magistratura militare e all'ordinamento penitenziario militare. Il libro razionalizza anche la complessa materia della sanità militare riassetto fedelmente la normativa per settori omogenei. Infine, il libro si occupa in un unico contesto dell'organizzazione addestrativa e didattica delle Forze armate e della difesa.

Il libro secondo, relativo ai beni, ha 297 articoli, 8 titoli, 19 capi e 33 sezioni. Il libro riassetta la vigente disciplina relativa ai beni militari e i pertinenti modi di acquisto e dismissione, nonché le limitazioni ai beni

e attività altrui derivanti dalla vicinanza con beni militari o dalla ubicazione in Comuni o zone di importanza militare.

Ho cercato, invece di ripercorrere quello che è scritto nella relazione, di sintetizzare i contenuti dal punto di vista sostanziale dei vari libri. Penso che il criterio secondo il quale è stata fatta la ripartizione dei libri sia stato esposto a sufficienza e ho cercato di spiegare le ragioni.

Per quanto attiene ai criteri seguiti nel riassetto delle norme, ho dato alcune indicazioni, ma fondamentalmente si è seguito l'articolo 20 della legge n. 59 del 1997. Grazie al comma 2 di questo articolo abbiamo ritenuto di poter procedere alla catalogazione e alla raccolta in un testo unico delle norme regolamentari, così come è espressamente previsto.

Non avrei da esporre ulteriori argomenti particolari, salvo indicare che noi nel corso della concertazione interministeriale abbiamo avuto modo di confrontarci con le altre amministrazioni e, in particolare, con quelle che per quanto riguarda il personale sono maggiormente interessate cioè quelle competenti nel comparto sicurezza e difesa. Con esse abbiamo condiviso l'impostazione dei libri sesto e settimo relativi al trattamento economico e previdenziale. Il criterio seguito è stato quello, come troverete maggiormente e meglio esposto nella relazione che ho consegnato alla Commissione, di riassetto le norme relative esclusivamente al personale delle Forze armate cosiddette tradizionali con riferimento al trattamento economico fondamentale e accessorio per la parte non interessata alla concertazione-contrattazione. Per quella interessata alla concertazione c'è un rinvio di carattere generale a queste disposizioni, senza riassetto delle leggi originarie che prevedono questi istituti, che rimangono pertanto in vigore. Per le Forze di polizia ci sono le indicazioni di coordinamento al libro nono.

Per quanto riguarda il trattamento previdenziale si è operato alla stessa maniera: per alcuni istituti originariamente militari e poi estesi alle Forze di polizia in particolare si è optato di intesa con loro, per il riassetto nell'ambito del codice dell'ordinamento militare ovvero, per quelli a carattere più generale, con un rinvio puntuale e non generico alle norme di settore, come invece è stato fatto, nel caso del trattamento economico, con il rinvio generico alle disposizioni della concertazione. Si è scelta la via di un rinvio puntuale ai singoli istituti. Nel codice e nell'ordinamento compaiono – mi riferisco in particolare al libro quinto – il personale civile e ausiliario delle Forze armate. Abbiamo ritenuto, data la vastità delle norme riguardanti il personale in generale, di fare un libro apposito per il personale militare e di destinare un quinto libro al personale civile, che è pure importante nel Ministero della difesa, ma che è regolato dalle norme del comparto dei Ministeri. Sono, quindi, pochissime le norme specifiche del personale civile dell'amministrazione della difesa. Abbiamo inserito nello stesso libro le norme relative al personale ausiliario delle Forze armate. Mi riferisco alle due componenti militari della Croce rossa, al sovrano ordine militare di Malta e ai cappellani militari.

Ho cercato di darvi un'indicazione di massima e sono disponibile a fornire ogni ulteriore possibile informazione.



PRESIDENTE. Proporrei, per renderci conto della semplificazione che operiamo, di «impilare» tutti i testi delle leggi e dei regolamenti che vengono abrogati.

Le pongo comunque una questione che ho sottoposto al suo collega ascoltato precedentemente per il Dicastero dell'agricoltura, che ha problemi più complessi per le competenze regionali: però in questo caso la questione è comune. Mi riferisco al rapporto tra regolamento e leggi. Personalmente ritengo che si possano fare congiuntamente, però c'è un problema di entrata in vigore che, al di là della nostra buona volontà, potrebbe non essere coincidente.

Chiedo, quindi, una riflessione su possibili problemi che potrebbero derivare dall'entrata in vigore di una legge e dalla non contestuale entrata in vigore di un regolamento che magari sostituisce una legge che è stata abrogata, creando così un vuoto legislativo o normativo e qualche possibile antinomia di sistema.

*DEL SETTE.* Le rispondo immediatamente e porrò la questione anche al comitato scientifico. Tengo a precisare che nel codice avremmo previsto che l'entrata in vigore del codice sia ritardata di sei mesi rispetto alla pubblicazione e che la possibilità di interventi correttivi e integrativi intervenga dal momento della pubblicazione.

Questo lo abbiamo fatto in particolare per tener conto dell'esigenza di recepire lo *ius interveniens* non solo prima della deliberazione finale in Consiglio dei Ministri, ma anche nei mesi successivi per disegni di legge già in corso.

PRESIDENTE. Questo è apprezzabile perché sei mesi dovrebbero consentire di considerare anche i regolamenti. Spero che dopo questo lavoro anche i colleghi degli altri Ministeri si rendano conto che occorrerà novellare quel testo.

*DEL SETTE.* A proposito di ciò, è stato posto un quesito, in particolare dal Ministro per la semplificazione normativa, circa la questione della scadenza della delega e proprio oggi il Consiglio di Stato si è riunito per chiarire.

BERNINI BOVICELLI (*PdL*). Lei parlava di decreti correttivi e integrativi e aveva fissato una *deadline*, se non sbaglio. Aveva indicato la fissazione di una *deadline* all'interno del codice stesso per la predisposizione eventuale, ove necessaria, di decreti successivi e integrativi o correttivi, ma credo che sia la legge stessa che predispone questo termine. Rischieremmo un'esondazione nella fissazione di termini. Questa è l'unica notazione che mi viene in mente, ma poi ne riparleremo; forse occorre un coordinamento.

*DEL SETTE.* Verificheremo senz'altro, però ci siamo mossi proprio in relazione alla legge. Adesso vedremo con il parere del Consiglio di Stato.

PRESIDENTE. Ringrazio il nostro ospite per il contributo offerto ai nostri lavori e dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 15,40.*



