



COLDIRETTI

XVIII Legislatura. Senato della Repubblica

Commissione IX, Agricoltura e produzione agroalimentare.

Audizione del 23 luglio 2019.

Disegno di Legge n. 1252 *“Delega al Governo per la semplificazione e la codificazione in materia di agricoltura e agroalimentare”*. Osservazioni Coldiretti.

Roma, 2 agosto 2019

Il disegno di legge di delega di iniziativa governativa AS 1252 rappresenta un’occasione per il riordino di ampi ambiti materiali afferenti al settore primario e, come tale, viene valutato di grande interesse da Coldiretti, in considerazione dell’opportunità di procedere, con lo strumento del decreto legislativo, non soltanto e coordinare la legislazione vigente, ma anche di avviare un processo di riassetto di disposizioni normative spesso stratificatesi nel tempo, talora contraddette da successive disposizioni, o ancora inattuate, tali da generare incoerenze interpretative e applicative. Al contempo occorre evitare che l’occasione in parola non venga vanificata, al pari di quanto accaduto nel 2016 (Legge 28 luglio 2016 n. 154), in conseguenza dell’eccessiva indeterminatezza e genericità dei principi e criteri direttivi posti dal legislatore delegante, che di fatto hanno reso incerto l’indirizzo politico parlamentare cui deve orientarsi il legislatore delegato. Si auspica, altresì, che l’esame del provvedimento di cui ci si occupa possa costituire lo spunto per codesta Autorevole Commissione di invertire la tendenza, registrata negli ultimi anni, di un progressivo peggioramento nella redazione delle leggi delega con un aumento dei casi in cui principi e criteri direttivi si sono caratterizzati per carenza di tassatività, come risultante dall’ultimo Rapporto della legislazione 2017-2018.

Pertanto, considerato il rilievo, anche politico, del conferimento del potere legislativo al Governo, anche tenuto conto dell’arco temporale in cui la delega principale e quella correttivo-integrativa potranno essere attuate, occorre che i criteri e principi direttivi siano connotati dal massimo rigore tecnico-giuridico e recanti indicazioni incontrovertibili in ordine all’esercizio della funzione legislativa.

Del resto, le finalità espresse dal disegno di legge n. 1252 di miglioramento della qualità e efficienza dell'azione amministrativa, di certezza dei rapporti giuridici, di riduzione degli oneri regolatori e di accrescimento della competitività del Paese, non possono che essere condivise dall'operatore del diritto ed interprete e dai destinatari delle norme.

Svolte queste doverose premesse, nel merito dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, comma 2, del disegno di legge si osserva quanto segue:

lettere a): organizzazione delle disposizioni per settori omogenei o per specifiche attività o gruppi di attività e b) coordinamento sotto il profilo formale e sostanziale del testo delle disposizioni legislative vigenti, anche di recepimento e attuazione della normativa europea, apportando le opportune modifiche volte a garantire o migliorare la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa.

La lettura congiunta dei due criteri non permette di individuare con precisione l'indirizzo che si intende fornire all'intervento normativo delegato, atteso che la riorganizzazione o il coordinamento delle disposizioni può avere natura meramente ricognitiva ovvero una vocazione più decisamente innovativa.

Tra l'altro, in una materia come l'agricoltura, spesso caratterizzata dalla spiccata tecnicità e specialità di numerosi ambiti di disciplina, il legislatore delegante potrebbe consentire all'Esecutivo di devolvere a fonti secondarie l'attuazione dei principi recati dalla legge delega (atteso che tale *modus operandi* non costituisce per la Corte Costituzionale un'illegittima subdelega, come tale incompatibile con l'art. 76 Cost. cfr. Sentenza n. 261/2017) ovvero conferire al Governo una parallela potestà regolamentare, secondo il modello voluto dall'articolo 20 della legge n. 59 del 1997 che potrebbe rappresentare un'opzione tecnica utile al perseguimento della necessaria economicità delle fonti e di chiarezza del diritto.

In un'ottica complessiva e adeguatamente informata al riordino della disciplina, si suggerisce al legislatore delegante di introdurre tra i criteri di delega anche la risoluzione di eventuali incongruenze e antinomie tenendo conto dei consolidati orientamenti giurisprudenziali, visto l'ambito temporale della delega che, come rilevato nelle premesse, conferisce al Governo un potere legislativo sufficientemente esteso (il limite temporale della delega, comprensiva delle proroghe automatiche per l'espressione dei pareri parlamentari nonché per l'esercizio delle delega correttiva e integrativa supera i tre anni).

Lettera d): indicazione esplicita delle norme da abrogare, fatta salva comunque l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile.

La formulazione secondo cui il legislatore delegato dovrebbe individuare le norme “da abrogare” conferisce un ampio potere all’Esecutivo che parrebbe poter agire per approssimazioni successive; sarebbe più opportuno, analogamente a quanto previsto dall’articolo 5 della legge n. 154/2016, che il criterio di delega prevedesse la ricognizione e abrogazione espressa delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita, nonché di quelle che prive di effettivo contenuto normativo o comunque obsolete.

Lettera f): revisione e semplificazione degli adempimenti amministrativi a carico delle imprese agricole, preordinati all'erogazione dell'aiuto ovvero al sostegno regionale, nazionale ed europeo nell'ambito della Politica agricola comune.

Atteso che l’interesse alla semplificazione degli adempimenti amministrativi per le imprese è annoverato, senza incertezze, tra i principali obiettivi di Coldiretti, con riferimento al criterio individuato alla lettera f) dell’articolo 1 si reputa opportuno evidenziare la necessità di valorizzare il ruolo dei Centri Autorizzati di Assistenza Agricola (CAA), rendendo coerenti le modifiche che il Governo dovrà predisporre con il vigente quadro normativo afferente ai CAA e, quindi, orientando gli interventi semplificatori alla piena attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale.

Lettera g): introduzione di meccanismi di tipo pattizio con le amministrazioni territoriali in relazione ai procedimenti amministrativi di loro competenza, al fine di consentire la conclusione dei procedimenti entro termini inferiori rispetto a quelli massimi previsti, ovvero di ridurre i termini procedurali e ampliare le ipotesi di silenzio assenso con l'obiettivo di facilitare in particolare l'avvio dell'attività economica in ambito agricolo.

La norma ricalca la disposizione contenuta nella delega di cui all’articolo 5, lett. f) della legge n. 154 del 2016 (c.d. “collegato agricolo”), non attuata anche per la difficoltà di individuazione e predisposizione di tali nuovi strumenti di tipo pattizio. Analogamente, già nel 2012 con la legge n. 35, di conversione del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, il Parlamento delegava il Governo ad adottare regolamenti di delegificazione volti a semplificare i procedimenti amministrativi e introduceva un’ulteriore forma di esercizio consensuale dell’attività amministrativa tramite “convenzioni” tra la pubblica amministrazione e i portatori di interesse per attivare percorsi sperimentali di semplificazione amministrativa per le iniziative ed attività delle imprese sul territorio.

Pertanto, in considerazione della genericità delle formulazioni adoperate e della precedente mancata attuazione delle norme richiamate, sarebbe auspicabile una riflessione in merito alla valorizzazione ed incentivazione di strumenti ed istituti già operanti nel nostro ordinamento, quali gli accordi sostitutivi di provvedimento di cui all'articolo 11 della legge n. 241 del 1990, sicuramente utilizzabili al fine di snellire il rapporto tra imprese agricole e PP.AA.

Occorre, altresì, far salvi i livelli ulteriori di semplificazione amministrativa previsti a livello di legislazione regionale.

Lettera o): riordino della disciplina della lotta contro le frodi agroalimentari attraverso la ricognizione delle fonti esistenti, la loro semplificazione e la compiuta ridefinizione dei confini fra fattispecie delittuose, contravvenzionali e di illecito amministrativo previste in materia, con contestuale revisione della disciplina sanzionatoria vigente in materia di regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

Il riferimento alle frodi alimentari lascia intendere che oggetto di delega siano solo le fattispecie delittuose connotate da condotta fraudolenta; invero, si ritiene che il legislatore delegante abbia l'opportunità in questa sede di conferire il potere di intervento al Governo nel senso di una complessiva riforma dei reati in materia agroalimentare, a tal fine riprendendo il lavoro svolto dalla c.d. "Commissione Caselli" nel corso della precedente Legislatura.