

## COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

### S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO:

Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo, agroalimentare, della pesca e dell'acquacoltura. C. 3119 Governo, approvato dal Senato (Parere alla Commissione XIII) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni*) ..... 3

#### ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO

*Martedì 16 febbraio 2016. — Presidenza del vicepresidente Andrea GIORGIS.*

#### La seduta comincia alle 13.15.

**Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo, agroalimentare, della pesca e dell'acquacoltura.**

**C. 3119 Governo, approvato dal Senato.**

(Parere alla Commissione XIII).

(*Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni*).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Marcello TAGLIALATELA, *relatore*, nell'illustrare il provvedimento, che si caratterizza per la presenza di cinque disposizioni di delega, alle quali si accompagnano svariate disposizioni di carattere sostanziale, rileva che, in relazione agli ambiti di competenza del Comitato, esso pone più di un aspetto problematico. Riferisce in primo luogo che numerose modifiche della disciplina vigente contenute nel testo non appaiono coordinate con le

preesistenti fonti, su cui incidono in maniera non testuale. Segnala inoltre che in certi casi la disciplina sostanziale proposta appare del tutto decontestualizzata rispetto al restante ordinamento e pertanto bisognevole di essere collocata all'interno di un appropriato contesto normativo. Emblematico sotto tale profilo gli appare il caso dell'articolo 3, che integra la disciplina in materia di servitù di cui al titolo VI del libro III del codice civile, senza novellarlo. Dà poi conto della presenza di numerose disposizioni volte a legificare parzialmente discipline di rango regolamentare o comunque incidenti su discipline oggetto di fonti normative di rango subordinato. Per quanto riguarda le norme di delega, enumera alcuni casi in cui i principi e criteri direttivi appaiono allo stato alquanto generici, con l'effetto che la discrezionalità del legislatore delegato non risulta adeguatamente circoscritta, nonché taluni altri in cui essi si sovrappongono all'oggetto della delega. Sul piano procedurale, osserva che in quattro casi su cinque il termine per l'esercizio della delega da parte del Governo è fissato in modo non univoco, mediante la cosiddetta tecnica dello scorrimento. Rappresenta infine la necessità che due rubriche siano riformulate, non rispecchiando esse al momento il contenuto dei rispettivi articoli.

Formula quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 3119 e rilevato che:

*sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:*

il disegno di legge, che si compone di 42 articoli, ripartiti in 5 Titoli oltre ad un sesto recante le disposizioni finali, e dedicati, rispettivamente, alla semplificazione e alla sicurezza agroalimentare, alla razionalizzazione e al contenimento della spesa pubblica, alla competitività e allo sviluppo delle imprese agricole e agroalimentari, a specifici interventi in singoli settori produttivi e ai rifiuti agricoli, reca un contenuto estremamente ampio e complesso;

esso comprende, oltre a numerose disposizioni di immediata applicazione, anche disposizioni di delega, contenute agli articoli 5 (riordino e semplificazione della normativa in materia di agricoltura), 6 (società di affiancamento per le terre agricole), 9 (riordino e riduzione di enti, società e agenzie vigilati dal Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali, riordino dell'assistenza tecnica agli allevatori e revisione della disciplina della riproduzione animale), 15 (riordino degli strumenti di gestione del rischio in agricoltura e per la regolazione dei mercati) e 25 (sostegno al settore del riso);

*sotto il profilo dei rapporti con l'ordinamento vigente:*

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il disegno di legge non sempre effettua gli opportuni coordinamenti con le preesistenti fonti normative, sulle quali talune disposizioni intervengono mediante modifiche non testuali; in altri casi, il difetto di coordinamento con la normativa vigente è imputabile all'introduzione di numerose misure di carattere organico che, nell'ambito delle partizioni del testo nelle quali sono inserite, appaiono decontestualizzate e, in

molti casi, fanno sistema con quelle oggetto di altri provvedimenti, all'interno dei quali dovrebbero essere opportunamente collocate al fine di definire in modo ordinato le materie che ne formano oggetto. Tali modalità di produzione normativa si riscontrano, a titolo meramente esemplificativo:

all'articolo 3, che integra la disciplina in materia di servitù di cui al titolo VI del libro III del codice civile, senza novellarlo;

all'articolo 7, in materia di agricoltura e acquacoltura biologiche, che abroga taluni articoli del decreto legislativo n. 220 del 1995, sostituendoli con una nuova disciplina, senza tuttavia collocarla nell'ambito del citato decreto legislativo;

agli articoli 8-ter e 8-sexies che introducono un'organica disciplina, rispettivamente, in materia di indennità espropriative dormienti e di esercizio dell'attività di manutenzione del verde, senza inserirla in alcun contesto normativo;

all'articolo 9, comma 7-bis, che interviene in materia di armonizzazione dei sistemi contabili degli organismi pagatori regionali senza novellare il decreto legislativo n. 91 del 2011;

all'articolo 13, commi 2, 3 e 4, che reca disposizioni in materia di produzione di latte, avulse da qualsiasi contesto normativo;

all'articolo 25-*quater*, che reca tre distinte disposizioni concernenti l'apicoltura senza novellare la legge in materia (legge 24 dicembre 2004, n. 313);

all'articolo 29-*bis*, che disciplina il contrasto al bracconaggio ittico nelle acque interne senza intervenire sul decreto legislativo n. 4 del 2012, il cui capo II è dedicato alle sanzioni per la pesca illegale;

infine, il disegno di legge, agli articoli 1, comma 9-ter e 25-*octies*, modifica disposizioni di recentissima approvazione (e, segnatamente, la legge 28 dicembre 2015, n. 221, recante disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green*

economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali), circostanza che, come rilevato già in altre occasioni analoghe, costituisce una modalità di produzione legislativa non pienamente conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione;

*sul piano dei rapporti con le fonti secondarie del diritto:*

in numerosissime circostanze, il disegno di legge incide in modo non testuale ovvero mediante esplicite novelle su discipline oggetto di fonti normative di rango subordinato, integrando una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appare conforme alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi (si veda il punto 3, lettera e), della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001). Ciò si riscontra, in particolare, all'articolo 1, commi 6 e 7, che interviene sul passaporto di identificazione dei bovini, disciplinato dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 19 ottobre 2000, n. 437, di cui il comma 8 abroga due disposizioni; all'articolo 8-*quater*, che, da un lato fissa direttamente per legge la misura del contributo ambientale a carico dei produttori e degli importatori di oli e grassi vegetali e animali per uso alimentare che l'articolo 233, comma 10, lettera c) del decreto legislativo n. 152 del 2006 demanda ad un decreto interministeriale e, dall'altro lato, demanda ad un decreto interministeriale l'aggiornamento dell'entità del contributo, operando così una sorta di delegificazione sulla base di una procedura che si discosta da quella delineata dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988; all'articolo 16, che integra in maniera non testuale il decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali in data 20 novembre 2007; all'articolo 25-*septies*, sulla denominazione di “fungo car-

docello” o “cardoncello”, che integra la disciplina recata dal regolamento di delegificazione concernente la disciplina della raccolta e della commercializzazione dei funghi epigei freschi e conservati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 luglio 1995, n. 376, e all'articolo 29, comma 2, che novella il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 2 ottobre 1968, n. 1639;

infine, il disegno di legge, all'articolo 1, comma 4, demanda ad un decreto di natura non regolamentare (del quale, peraltro non è obbligatoria neppure la pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*) del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali la definizione di “disposizioni generali in materia di costituzione e riconoscimento dei consorzi di tutela” dei prodotti agroalimentari. A tale proposito, come più volte segnalato dal Comitato, si ricorda che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2006, con riferimento ad un decreto ministeriale del quale si esplicitava la natura non regolamentare, lo qualificava come “un atto statale dalla indefinibile natura giuridica” e che, più recentemente, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza 4 maggio 2012, n. 9, sulla natura giuridica dell'articolo 4 del decreto ministeriale 6 febbraio 2006, ha osservato che: “deve rilevarsi che, nonostante la crescente diffusione di quel fenomeno efficacemente descritto in termini di ‘fuga dal regolamento’ (che si manifesta, talvolta anche in base ad esplicite indicazioni legislative, tramite l'adozione di atti normativi secondari che si autoqualificano in termini non regolamentari) deve, in linea di principio, escludersi che il potere normativo dei Ministri e, più in generale, del Governo possa esercitarsi mediante atti ‘atipici’, di natura non regolamentare”;

*sul piano della corretta formulazione e della tecnica di redazione del testo:*

in relazione alla formulazione delle norme di delega, il disegno di legge contiene alcune disposizioni nelle quali i principi e criteri direttivi appaiono presentare

elementi di sovrapposizione con l'oggetto della delega (si vedano, a titolo meramente esemplificativo, le lettere *a*) e *b*) dell'articolo 15, comma 1), mentre, in alcuni casi, è lo stesso oggetto della delega a non essere formulato in modo chiaro (si veda l'articolo 5, comma 1, che delega il Governo a raccogliere "in un codice agricolo e in eventuali appositi testi unici" tutte le norme vigenti in materia di agricoltura, selvicoltura e filiera foresta-legno); più in generale, in molti casi, i principi e i criteri direttivi sono formulati in termini generici (si veda, per tutti, il principio contenuto all'articolo 9, comma 2, lettera *a*), dove lo stesso principio, consistente nella "revisione delle competenze e riordino degli enti, società e ed agenzie vigilati (...)", è qualificato come « eventuale ») con la conseguenza che, nella suddette fattispecie, risulta oltremodo dilatato l'orizzonte della scelta discrezionale del Governo;

sempre sul piano della formulazione delle norme di delega, all'articolo 6, recante delega in materia di società di affiancamento per le terre agricole, non risulta chiaro come le disposizioni contenute ai commi 2 e 3 – sulla formazione dei giovani imprenditori e sull'onere, gravante sui medesimi, di dimostrare le eventuali innovazioni apportate all'azienda presso la quale effettuano l'affiancamento – si leghino con i principi e i criteri direttivi contenuti al comma 1, anche tenuto conto che la relativa attuazione sembra presupporre l'esercizio della delega;

con riferimento al computo dei termini per l'esercizio delle deleghe, il disegno di legge, agli articoli 5, comma 3, terzo periodo, 6, comma 4, ultimo periodo, 9, comma 4, ultimo periodo e 15, comma 2, terzo periodo, stabilisce che, qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini di delega o successivamente, tali termini siano prorogati per un periodo di novanta giorni, sulla base di un meccanismo, la cosiddetta "tecnica dello scorrimento", che non permette di individuare il termine per l'esercizio della delega in modo univoco; a

tale proposito, si segnala che, secondo una costante linea di indirizzo, il Comitato per la legislazione nei propri pareri, ha sempre segnalato che « appare opportuno individuare univocamente i termini per l'esercizio della delega principale e di quelle integrative e correttive, rinunciando alla "tecnica dello scorrimento" e che, in numerose recenti circostanze, a seguito dell'espressione di rilievi in tal senso, sono stati approvati emendamenti volti a prevedere, in luogo dello scorrimento del termine di delega, termini certi entro i quali il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi, pena l'inefficacia della delega;

sul piano della formulazione del testo, all'articolo 16, mentre la rubrica si riferisce al sostegno della pesca sociale e allo sviluppo di prodotti provenienti da filiera corta agricola e ittica, il testo dell'articolo fa generico riferimento ai prodotti agricoli e alimentari a chilometro zero o derivanti da agricoltura biologica o a ridotto impatto ambientale e di qualità; la rubrica dell'articolo 25-*octies* fa invece generico riferimento alle aziende agricole, mentre l'articolo tratta nello specifico il contenimento della diffusione del cinghiale nelle aree protette e vulnerabili;

infine, il disegno di legge nel testo presentato al Senato reca sia l'analisi tecnico-normativa (ATN) sia l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-*bis* del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

*sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:*

per quanto detto in premessa, all'articolo 1, comma 4, che demanda compiti attuativi a un decreto ministeriale del quale viene specificata la natura non regolamentare, sia riformulata la disposizione nel senso di prevedere che la disciplina attuativa sia introdotta da un regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988;

per quanto detto in premessa, si sopprimano le disposizioni contenute all'articolo 1, commi 6 e 7, all'articolo 8-*quater*, all'articolo 16, all'articolo 25-*septies* e all'articolo 29, comma 2, nella parte in cui incidono in maniera non testuale ovvero mediante esplicite novelle su discipline oggetto di fonti normative di rango subordinato, ovvero si proceda a riformularle nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nelle fonti secondarie mediante atto avente la medesima forza;

*sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

per quanto detto in premessa, si sopprimano il terzo periodo dell'articolo 5, comma 3, l'ultimo periodo dell'articolo 6, comma 4, l'ultimo periodo dell'articolo 9, comma 4, e il terzo periodo dell'articolo 15, comma 2, nella parte in cui consentono il ricorso alla "tecnica dello scorrimento" del termine per l'esercizio della delega, individuando in modo univoco il termine ultimo per l'esercizio della stessa;

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

*sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:*

si dovrebbero riformulare le disposizioni indicate in premessa che incidono in via non testuale su previgenti disposizioni legislative in termini di novella alle medesime, nonché inserire in un idoneo tessuto normativo le disposizioni indicate in premessa che appaiono collocate fuori da un appropriato contesto;

in particolare, all'articolo 3 – che integra la disciplina in materia di servitù di cui al titolo VI del libro III del codice civile, senza tuttavia novellarlo – dovrebbe valutarsi l'opportunità di riformulare la disposizione in termini di novella al citato codice, anche al fine di preservare la struttura di fonte unitaria del testo codicistico;

all'articolo 5, comma 1, che delega il Governo a raccogliere « in un codice agricolo e in eventuali appositi testi unici » tutte le norme vigenti in materia di agricoltura, selvicoltura e filiera foresta-legno, si dovrebbe meglio chiarire l'oggetto della delega;

al fine di circoscrivere adeguatamente la discrezionalità del legislatore delegato, si dovrebbe meglio precisare il principio e criterio direttivo contenuto all'articolo 9, comma 2, lettera *a*); si dovrebbero altresì specificare, al fine di distinguerli dall'oggetto, i principi e criteri contenuti all'articolo 15, comma 1, lettere *a*) e *b*);

per quanto detto in premessa, all'articolo 6, si dovrebbe chiarire come le disposizioni contenute ai commi 2 e 3 si leghino con i principi e i criteri direttivi contenuti al comma 1;

*sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

per quanto detto in premessa, all'articolo 16 e all'articolo 25-*octies*, si dovrebbero coordinare i contenuti delle rubriche con quelli dei relativi articoli ».

Andrea GIORGIS, presidente, nel condividere la proposta di parere del relatore, auspica che i rilievi in essa formulati – e in particolare quelli riguardanti le deleghe legislative – possano trovare adeguato seguito presso la Commissione di merito. A tale riguardo ricorda che la legislazione delegata rappresenta una modalità di produzione normativa che appare meritevole, a suo avviso, di un'approfondita riflessione in ambito parlamentare, in ragione anche della forza espansiva che la caratterizza nell'attuale fase e di talune problematiche, non del tutto risolte, che la accompagnano.

Il Comitato approva la proposta di parere.

**La seduta termina alle 13.30.**