



Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo, agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale

A.C. 3119

Dossier n° 110 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
16 febbraio 2016

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3119
Titolo:	Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo, agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	42
Commissione competente :	XIII Agricoltura
Sede:	referente
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione
Iscrizione nel programma dell'Assemblea:	Sì

Contenuto

Il disegno di legge, approvato in prima lettura dal Senato, si compone di sei titoli, per un numero complessivo di 42 articoli.

Il **titolo I** reca disposizioni in materia di semplificazione e di sicurezza agroalimentare ed è formato da 14 articoli, tra i quali l'**articolo 5** reca una delega al Governo per il riordino e la semplificazione della normativa in materia di agricoltura e l'**articolo 6** reca una delega al Governo riguardante le società di affiancamento per le terre agricole.

Il **titolo II**, Disposizioni per la razionalizzazione e per il contenimento della spesa pubblica, si compone di 2 articoli, tra i quali l'**articolo 9** reca una delega al Governo per il riordino e la riduzione degli enti, società e agenzie vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e per il riordino dell'assistenza tecnica agli allevatori e la revisione della disciplina della riproduzione animale;

Il **titolo III**, Disposizioni per la competitività e lo sviluppo delle imprese agricole e agroalimentari, si compone di 6 articoli, tra i quali l'**articolo 15** reca una delega al Governo per il riordino degli strumenti di gestione del rischio in agricoltura e per la regolazione dei mercati;

Il **titolo IV**, Disposizioni relative a singoli settori produttivi, reca:

al capo I disposizioni in materia di prodotti derivanti dalla trasformazione del pomodoro (8 articoli);

al capo II disposizioni in materia di sostegno al settore del riso (2 articoli, tra i quali si segnala l'**articolo 25**, che reca una delega al Governo per il sostegno al settore del riso);

al capo III, un solo articolo concernente semplificazioni in materia di tenuta di registri di carico e scarico del burro;

al capo IV, un solo articolo che contiene tre distinte disposizioni in materia di apicoltura e di prodotti apistici;

al capo V disposizioni in materia di produzione della birra artigianale (2 articoli);

al capo VI, un unico articolo riguardante la denominazione del fungo cardoncello;

al capo VII un unico articolo riguardante il contenimento della diffusione del cinghiale nelle aree protette e vulnerabili;

al capo VIII disposizioni in materia di pesca illegale nelle acque marittime e interne (2 articoli).

Il **Titolo V**, composto di un solo articolo, interviene in materia di rifiuti agricoli.

Il **Titolo VI**, Disposizioni finali, si compone dell'articolo sulla copertura finanziaria dei decreti legislativi adottati in attuazione delle deleghe contenute nel progetto di legge.

Tipologia del provvedimento

Il disegno di legge, collegato alla manovra di finanza pubblica e approvato in prima lettura al Senato, è sottoposto all'esame del Comitato per la legislazione in quanto contiene cinque disposizioni di delega (articoli 5, 6, 9, 15 e 25).

Collegamento con lavori legislativi in corso

L'**articolo 5, comma 2, lettera g)**, pone tra i principi e criteri direttivi della delega di cui al comma 1 "l'armonizzazione e razionalizzazione della normativa sui controlli in materia di qualità dei prodotti e contro le frodi alimentari": si ricorda, al riguardo, che presso la Commissione Agricoltura sono all'esame due proposte di legge volte a rafforzare il sistema di coordinamento tra le varie Forze di polizia ed i diversi organi attualmente deputati al controllo di legalità sui prodotti agroalimentari, gli A.C. 367 e 1051.

L'**articolo 7** disciplina il sostegno all'agricoltura e all'acquacoltura biologiche: sulla stessa materia è all'esame della Commissione Agricoltura l'A.C. 302, recante "Disposizioni per lo sviluppo e la competitività della produzione agricola e agroalimentare con metodo biologico";

L'**articolo 16** riguarda la valorizzazione dei prodotti agricoli e alimentari a chilometro zero, come il testo unificato, adottato come testo base dalla Commissione Agricoltura, delle proposte di legge C. 77, C. 1052, C. 1223;

L'**articolo 29** dispone modificazioni al decreto legislativo n. 4/2012, recante misure per il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura; una disposizione di analogo tenore è contenuta nel testo unificato di alcune proposte di legge recanti interventi nel settore ittico (C. 338 e abb.), adottato come testo base il 25 marzo 2015.

Omogeneità delle disposizioni

Il disegno di legge, che si compone di 42 articoli, ripartiti in 6 titoli, reca un contenuto estremamente ampio e complesso.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Coordinamento con la normativa vigente

Il disegno di legge interviene, come già accennato, su numerosi aspetti, con disposizioni anche di carattere puntuale che non sempre si coordinano con la normativa vigente. A titolo esemplificativo: si segnalano:

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

l'articolo 7, in materia di agricoltura e acquacoltura biologiche, che abroga taluni articoli del decreto legislativo n. 220 del 1995, sostituendovi una nuova disciplina, avulsa dal citato decreto legislativo;

l'articolo 8-*ter*, in materia di indennità espropriative dormienti;

l'articolo 8-*sexies*, riguardante l'esercizio dell'attività di manutenzione del verde;

l'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;

l'articolo 13, commi 2, 3 e 4, sulla produzione di latte;

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

l'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.

Legificazione e incidenza su fonti subordinate

Talune disposizioni sembrano avere l'obiettivo di legificare parzialmente discipline di rango regolamentare o incidono su norme subordinate. Per esempio:

l'articolo 1, ai commi 6 e 7, interviene sul passaporto di identificazione dei bovini, disciplinato dal regolamento di cui al DPR 19 ottobre 2000, n. 437, di cui il comma 8 abroga due disposizioni;

l'articolo 8-*quater* 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; dall'altro lato, demanda ad un decreto interministeriale l'aggiornamento dell'entità del contributo, operando una sorta di delegificazione spuria;

l'articolo 16 integra in maniera non testuale il decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali in data 20 novembre 2007;

l'articolo 25-*septies*, sulla denominazione di "fungo cardocello" o "cardoncello" 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 DPR 14 luglio 1995, n. 376;

l'articolo 29, comma 2 novella il regolamento di cui al DPR 2 ottobre 1968, n. 1639.

Modifica di norme di recente approvazione

Gli articoli 1, comma 9-ter e 25-octies novellano la recentissima 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. Si tratta di una circostanza che, per costante indirizzo del Comitato per la legislazione, "costituisce una modalità di produzione legislativa non pienamente conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione".

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Disposizioni di delega

Principi e criteri direttivi

In alcune disposizioni di delega i principi e criteri direttivi appaiono presentare elementi di sovrapposizione con l'oggetto della delega stessa (si vedano, a titolo meramente esemplificativo, le **lettere a) e b)** dell'**articolo 15, comma 1**), ovvero sono formulati in termini generici (per esempio, l'**articolo 9, comma 2, lettera a)** enuclea come principio "revisione delle competenze e riordino degli enti, società e ed agenzie vigilati", qualificandolo come "eventuale").

In altri casi, è lo stesso oggetto della delega a non essere formulato in modo chiaro (per esempio, l'**articolo 5, comma 1** 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).

All'**articolo 6**, non risulta chiaro come le disposizioni contenute ai **commi 2 e 3** 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.

Procedura

Con riguardo al computo dei termini per l'esercizio delle deleghe, gli **articoli 5, comma 3, primo periodo** (riordino e semplificazione della normativa in materia di agricoltura), **6, comma 4, ultimo periodo** (società di affiancamento per le terre agricole), **9, comma 4, ultimo periodo** (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) e **15, comma 2, terzo periodo** (riordino degli strumenti di gestione del rischio in agricoltura e per la regolazione dei mercati) stabiliscono 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 univoci entro i quali il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi, pena l'inefficacia della delega.

Decreto di natura non regolamentare

L'**articolo 1, comma 4** demanda ad un decreto di natura non regolamentare 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. Da ultimo, nelle premesse del parere sul decreto-legge n. 132/2014 (A. C. 2681) si ricorda che "Come più volte segnalato dal Comitato, [...] 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».

Efficacia retroattiva

L'**articolo 8-quinquies**, al comma 1, secondo periodo e al comma 2, secondo periodo attribuisce efficacia retroattiva:

all'iscrizione delle articolazioni territoriali delle organizzazioni professionali agricole maggiormente

rappresentative a livello nazionale ai consorzi ed ai sistemi di raccolta dei rifiuti previsti dalla parte IV del decreto legislativo n. 152 del 2006, precisando che l'iscrizione stessa "si considera efficace sin dal momento di insorgenza dell'obbligo a carico della singola impresa";

all'esenzione dall'obbligo di iscriversi a suddetti consorzi per le imprese agricole che utilizzano o importano imballaggi.

Formulazione del testo

All'**articolo 16**, la **rubrica** si riferisce al sostegno della pesca sociale e allo sviluppo dei 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 generico riferimento alle aziende agricole; l'articolo tratta nello specifico il contenimento della diffusione del cinghiale nelle aree protette e vulnerabili.