



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVI LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 12

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
per la semplificazione della legislazione**

AUDIZIONE DI RAPPRESENTANTI DI COLDIRETTI,
COPAGRI E CIA

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE
NORMATIVA E AMMINISTRATIVA

13^a seduta: giovedì 18 dicembre 2008

Presidenza del presidente Andrea PASTORE

INDICE

Audizione di rappresentanti di Coldiretti, COPAGRI e CIA

PRESIDENTE:		
PASTORE (PDL), senatore	Pag. 3, 7, 9	
		GROSSI, responsabile ufficio legislativo COL-
		DIRETTI Pag. 3
		MASONI, responsabile ufficio legale CIA 7

I lavori hanno inizio alle ore 14,05.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

PRESIDENTE. Comunico che è stata avanzata la richiesta, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, di attivazione dell'impianto audiovisivo, in modo da consentire tale forma di pubblicità per la procedura informativa all'ordine del giorno ed informo che, ove la Commissione convenga, il Presidente del Senato ha già preannunciato il proprio assenso.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti di Coldiretti, COPAGRI e CIA

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa, sospesa nella seduta del 16 dicembre 2008.

Ringrazio la responsabile dell'ufficio legislativo della Coldiretti, avvocatessa Paola Grossi, e il responsabile dell'ufficio legale della CIA, dottor Carmine Masoni, per la disponibilità dimostrata nei confronti della Commissione. Sono convinto che i nostri ospiti ci forniranno utili indicazioni per portare a compimento il grande progetto al quale stiamo lavorando.

Comunico che il presidente della COPAGRI non potrà essere presente all'audizione per sopravvenuti impegni e che la Confagricoltura ha comunicato di rimettersi all'intervento svolto e ai documenti depositati nel corso dell'audizione svoltasi presso la Commissione nella scorsa legislatura, nella seduta del 20 novembre 2007.

Do ora parola all'avvocatessa Paola Grossi.

GROSSI. Signor Presidente, ringrazio lei e la Commissione per averci invitato a partecipare ai vostri lavori. La semplificazione con la quale si mira a ridurre gli oneri burocratico-amministrativi per i privati, ma anche per le amministrazioni pubbliche, costituisce uno strumento molto importante che, a nostro giudizio, richiederebbe in primo luogo un'attività di carattere preventivo volta ad evitare l'introduzione di nuovi ed ulteriori oneri amministrativi non strettamente indispensabili al compimento dell'azione della pubblica amministrazione. In tale ottica, la valutazione d'impatto standardizzata è particolarmente opportuna appunto perché si inserisce in questa fase preventiva della predisposizione degli atti giuridici.

In premessa, vorrei subito evidenziare che possiamo distinguere una semplificazione tecnica da una politica. La prima potrei definirla come

un'operazione di ingegneria giuridica che, lasciando invariato il quadro politico, implica una revisione della disciplina, delle procedure e dei meccanismi nel senso di uno snellimento e di una maggiore efficienza, mentre la semplificazione politica consiste nello sviluppo di una strategia che ha effetti di semplificazione attraverso una minore complessità degli strumenti di intervento.

Indubbiamente anche la semplificazione tecnica ha una rilevanza non indifferente. A questo proposito, si potrebbe conseguire un primo passo attraverso l'informatizzazione della normativa, prevista dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2003 che, consentendo l'accesso degli interessati e di coloro che sono tenuti all'applicazione delle norme, contribuirebbe alla certezza del diritto, ovvero ad uno degli elementi fondamentali del sistema democratico che al momento in Italia non ci sembra sia assicurato in modo generalizzato, posto che anche noi, che pure siamo operatori del diritto, spesso incontriamo difficoltà a reperire le norme applicabili a determinati casi.

Siamo inoltre dell'avviso che la semplificazione non debba essere usata come pretesto per minare i dispositivi di controllo: lo snellimento ulteriore delle procedure non deve infatti andare a scapito della sicurezza finanziaria e della correttezza dei comportamenti perché ciò potrebbe tradursi, per quanto riguarda le imprese, in un *vulnus* alla concorrenza. A titolo di esempio, l'aumento del limite di esonero degli adempimenti IVA per i produttori agricoli, che è stato portato nel 2006 da circa 2.500 euro a 7.000 euro, rischia di trasformare i produttori agricoli in soggetti anonimi nei confronti non solo del sistema tributario, ma anche del territorio e del mercato, posto che l'impossibilità di emettere fatture fa sì che i soggetti acquirenti possano acquistare e magari anche rivendere in nero. Né vanno trascurate le conseguenze che si avrebbero sul piano della tracciabilità e della sicurezza alimentare per assicurare le quali il presupposto fondamentale è quello di poter individuare in ogni momento tutti gli elementi della catena distributiva, a partire dalla produzione. Basti in tal senso pensare all'obbligo di indicare l'origine geografica di molti prodotti dovuto anche a motivi di sicurezza alimentare, vista la possibilità di risalire al primo anello della catena mediante l'incrocio dei dati, compreso quello tributario (ne è un esempio il recente caso che ha riguardato il settore delle carni).

L'obiettivo della semplificazione è quindi quello di rendere la normativa più trasparente, snella e comprensibile, contribuendo così anche alla certezza del diritto.

È noto che spesso per le imprese la maggiore preoccupazione è adempiere ai numerosi obblighi previsti, onde evitare sanzioni in cui è però molto facile incorrere anche per aspetti di dettaglio e questo proprio per la molteplicità di tali adempimenti. Sarebbe bene che le imprese, i cittadini, quindi anche gli agricoltori non dovessero dedicare così tanto tempo e risorse economiche all'assolvimento di tali obblighi, ma allo svolgimento della loro attività principale.

Riteniamo inoltre che la semplificazione non possa rappresentare la giustificazione per sacrificare la selettività degli interventi, perché in tal caso il rischio è quello di porsi in contraddizione con gli obiettivi politici delle norme. Ciò significa che obiettivi come l'efficienza, in termini di semplicità e velocità della spesa, e l'efficacia, ossia la selettività, la valutazione e il controllo della spesa, devono essere perseguiti congiuntamente.

È indispensabile una strategia organica che permetta di eliminare sovrapposizioni ed antinomie con l'individuazione di iniziative da affiancare alla semplificazione legislativa, alle leggi annuali di semplificazione e anche a provvedimenti che non possono essere eccessivamente *tranchant*, come nel caso in cui si decida di abrogare tutte le leggi a partire da o precedenti ad una certa data e questo perché in campo giuridico la vetustà di un provvedimento non va per forza a scapito della sua rilevanza.

In Francia si è avuto un forte rilancio della codificazione di settore quale strumento di politica di razionalizzazione del diritto; in Italia è tendenzialmente in essere una esperienza analoga, così come del resto evidenziato dal Consiglio di Stato.

Riteniamo che questa strada meriti di essere perseguita per conferire al complesso legislativo una portata sistematica che, sia pure limitata al settore, lo orienti verso idee regolative in grado di dare unità e coerenza complessiva alla disciplina. È per questo motivo che, a nostro parere, va perseguito l'obiettivo di realizzare un codice di settore, che potrebbe anche costituire la sede per una razionalizzazione della normativa e per quella semplificazione politica cui accennavo all'inizio. Mi riferisco ad esempio alla possibilità di razionalizzare alcune figure giuridiche soggettive nel mondo dell'agricoltura. Infatti, accanto all'imprenditore agricolo, di cui all'articolo 2135 del codice civile, riconosciamo una serie di altri soggetti e nello specifico: il coltivatore diretto, che per certi aspetti è definito dall'articolo 2083 del codice civile, ma anche da numerose leggi speciali; l'imprenditore agricolo professionale, definito recentemente; le diverse forme societarie equiparate ora al coltivatore diretto, ora all'imprenditore agricolo professionale in considerazione di determinati tipi di incentivi. Pertanto, un intervento sulle figure giuridiche soggettive nella prospettiva della semplificazione politica potrebbe essere uno strumento di razionalizzazione degli interventi di politica economica al fine di indirizzare le varie modalità di intervento verso i diversi soggetti. Esiste infatti evidentemente l'esigenza di valutare in maniera variegata alcuni strumenti di politica economica perché determinati soggetti che potrebbero essere definiti marginali e quindi non rientrare ad esempio nella categoria dell'imprenditore agricolo professionale, possono però essere individuati come beneficiari di provvidenze ed incentivi collegati non tanto alla loro rilevanza economica, ma, per esempio, alla necessità di mantenere una presenza indispensabile anche in aree marginali e sensibili, quali la montagna. Sulla base dell'indicazione di tali figure giuridiche, determinati interventi potrebbero quindi essere indirizzati solo a questi soggetti, mentre altre iniziative di sostegno potrebbero essere riservate a figure indivi-

duate per la prevalenza dell'apporto economico al settore, quindi a soggetti che hanno, per la loro attività prevalente, maggior peso rispetto alle figure marginali.

A nostro giudizio, un esempio recente, anche se non sistematico, di questa modalità di intervento è costituito dalla normativa in materia di fabbricati rurali, che è stata innovata dalla legge n. 286 del 2006 di conversione del decreto-legge n. 262 del 2006, che all'articolo 2, comma 37, per il riconoscimento della ruralità ai fini abitativi, ha aggiunto alle condizioni previste dalla normativa generale (legge n. 133 del 1994), l'ulteriore requisito dell'iscrizione del titolare al registro delle imprese. In mancanza della suddetta iscrizione è dovuto l'autonomo pagamento del reddito del fabbricato che normalmente, per gli imprenditori agricoli che soddisfano tutti i requisiti, è assorbito dal reddito dominicale e quindi dalla determinazione forfetaria. Tale modifica, riservando un'agevolazione solo a determinati soggetti che si caratterizzano per una qualifica di professionalità, di cui agli articoli 2135 e 2082 del codice civile, ha anche comportato un risparmio per lo Stato sotto il profilo delle maggiori entrate, che è servito per attuare altri interventi di politica economica.

In conclusione, la semplificazione è un traguardo che secondo noi deve sempre tener presenti gli obiettivi della politica agricola che restano cruciali nel dibattito.

La politica agricola comune – e in genere tutta la normativa comunitaria – è estremamente complicata, vista la congerie di provvedimenti che regolano il settore. Aggiungo anche che, nonostante gli intendimenti espressi dalla Commissione europea con la politica di semplificazione che ha preso il via dalla comunicazione del 2005 «Semplificazione e migliore regolamentazione per la politica agricola comune», alcune direttive comunitarie presentano delle caratteristiche di dettaglio nella individuazione delle norme. Ciò, peraltro, supera quanto in proposito previsto dalla dottrina in base alla quale le direttive dovrebbero essere atti di carattere generale, superamento del resto testimoniato anche dal cambiamento di impostazione delle direttive stesse che le ha rese immediatamente applicabili e recepibili anche con atti amministrativi. Assistiamo quindi – ed è questo il problema oggettivo – ad un'eccessiva regolamentazione di dettaglio anche per quanto riguarda la politica agricola, aspetto che certo andrebbe preso in seria considerazione nella fase ascendente della formazione della normativa comunitaria e quindi anche nell'ambito dell'espressione dei pareri che il Parlamento è chiamato a formulare.

Non mi soffermerò oltre su questi temi, rinviando in proposito al documento molto approfondito che è stato prodotto dal «Gruppo 2013», che opera all'interno del *Forum* internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione, promosso dalla Coldiretti e che chiedo di depositare agli atti della Commissione. Mi limiterò pertanto a segnalare una serie di semplificazioni che sono state realizzate a livello comunitario. Mi riferisco in primo luogo all'approvazione dell'OCM unica (Organizzazione comune di mercato) che ha permesso di passare da 21 ad un'unica OCM, con la conseguente riduzione delle norme applicative da 600 a 200 articoli.

Sempre in tema di iniziative volte alla semplificazione vorrei ricordare quella che ha riguardato gli strumenti di finanziamento che sono stati riuniti nell'ambito dei due fondi FEAGA (Fondo europeo agricolo di garanzia) e FEASR (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale); la semplificazione della struttura organizzativa e della programmazione politica, a seguito della quale l'impostazione strategica si concentra negli orientamenti strategici comunitari, nei piani strategici nazionali e nei programmi. Da ultimo vorrei segnalare l'*Health Check*, (ovvero la valutazione dello stato di salute della PAC) che ha ulteriormente semplificato i requisiti per il percepimento dei pagamenti diretti. Ad esempio, per quanto riguarda l'accesso delle piccole aziende ai pagamenti diretti l'*Health Check* ha stabilito un limite minimo fissato in 100 euro e in superfici non inferiori a un ettaro. Questa misura è stata determinata dalla giusta considerazione che il costo per l'erogazione di aiuti inferiori a 100 euro fosse superiore al beneficio che chiunque poteva trarne, visto che tali somme non possono ovviamente incidere sulla condizione di un'impresa. Condividiamo tale semplificazione e riteniamo che in tal senso si possa compiere un piccolo passo avanti, prevedendo di erogare questi aiuti ogni due anni (il regolamento lo consente) posto che ciò comporterebbe un'ulteriore riduzione di oneri; si potrebbe inoltre disporre che, qualora non vadano effettuati ulteriori accertamenti, tutti gli aiuti, anche quelli di importo superiore, siano erogati entro il primo dicembre, poiché al pagamento unico aziendale è associato un sistema molto semplificato di accertamento del diritto agli aiuti disaccoppiati, consentendo così un'ulteriore semplificazione. Richiamo altresì una possibilità che è stata prevista e rimessa alla libera scelta degli Stati membri che possono autonomamente decidere in modo obiettivo e non discriminatorio di non assegnare pagamenti diretti alle aziende o alle società nel caso in cui l'oggetto principale dell'azienda non consista nell'esercizio principale dell'attività agricola. Si tratta di un ulteriore passo verso quella semplificazione politica che potrebbe avere effetti molto importanti sotto il profilo dell'efficienza degli aiuti.

PRESIDENTE. Ringrazio l'avvocato Grossi per la sua puntuale esposizione e do la parola al dottor Carmine Masoni, responsabile dell'ufficio legale della CIA (Confederazione italiana agricoltori).

MASONI. Signor Presidente, mi limiterò ad affrontare solo pochi argomenti, rinviando ai documenti che abbiamo lasciato all'attenzione del Presidente e dei commissari e che contengono sette schede tipo su alcuni temi sui quali richiamiamo l'attenzione delle istituzioni e su cui riteniamo opportuno intervenire.

A nome dell'organizzazione che rappresento vorrei in primo luogo ringraziare il Presidente e la Commissione per l'invito rivoltoci che ci offre l'opportunità di approfondire problematiche che la Confederazione italiana agricoltori ha posto al centro di iniziative, anche pubbliche, svolte nei mesi scorsi. Siamo infatti del parere che la semplificazione legislativa e amministrativa costituisca un fattore di competitività per una società che

vuol evolvere, migliorare e dare maggior spazio alle capacità di intraprendere attività economiche, semplificando i rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione. Prendendo in prestito le parole di Eduardo De Filippo, per il quale «gli esami non finiscono mai» siamo anche noi portati a dire che la semplificazione sembra non finire mai, proprio perché richiede un lavoro in continua evoluzione, nel cui ambito non si è tanto tenuti a considerare ciò che non è più valido, quanto quello che risulta più utile per la società e per i rapporti tra pubblica amministrazione, imprese e cittadino. Ne consegue che la semplificazione cui mi richiamo non prevede solo, come pure giustamente sta facendo l'attuale Governo, un disboscamento delle norme in essere, ma anche un continuo miglioramento della legislazione.

Vorrei solamente approfondire alcuni aspetti di carattere generale senza entrare nel merito di una serie di questioni che attengono all'attività agricola.

Vi è un primo problema che riguarda la normativa comunitaria. Mi riferisco alla necessità di porre molta attenzione sia nella fascia ascendente – ma questo è un compito più propriamente della politica – sia, soprattutto, in quella discendente, e quindi in sede di applicazione a livello nazionale delle regole stabilite in ambito comunitario e in quegli spazi di flessibilità che la normativa comunitaria concede agli Stati membri. Al riguardo ha comunque ragione l'avvocato Grossi quando afferma che spesso si eccede con codici, criteri e norme che limitano o, comunque, ostacolano o rendono vane le potenzialità della normativa comunitaria.

Il secondo aspetto che vorrei toccare è relativo alla legislazione regionale: spesso si osserva infatti una complicazione di carattere legislativo e amministrativo nella fase substatale, ovvero quando si passa nel territorio di competenza delle Regioni. Come è noto il settore dell'agricoltura rientra tra le materie ormai completamente delegate alle Regioni ed è a questo livello di governo che spesso si effettuano scelte e si stabiliscono i criteri in base ai quali i singoli imprenditori possono attingere alle varie opportunità.

Nel settore agricolo si discute da anni della possibilità, cui si è accennato, di razionalizzare la normativa vigente mediante la predisposizione di testi unici; siamo infatti dell'avviso che codificare la normativa esistente, compresi i decreti ministeriali ed interministeriali, sarebbe di grande utilità per gli operatori pubblici e privati, anche in termini di chiarezza dell'applicazione delle norme. L'avvocato Grossi al riguardo parlava di certezza del diritto, che a mio avviso nel nostro Paese è tuttavia abbastanza garantita, laddove riteniamo che vi sia invece un eccesso di interpretazione delle norme da parte dei funzionari pubblici.

È ovvio che un'azione di semplificazione necessiti anche di una valutazione della sua attuazione e quindi della sua efficacia. Da più parti si sottolinea l'opportunità che la valutazione sia operata nella fase iniziale di attuazione di una legge, ipotesi per me difficilmente percorribile. In tale fase, infatti, risulta assai complesso valutare non solo i costi di una norma, ma anche gli effetti sull'ordinamento, sui comportamenti, sui rapporti tra

imprenditore-cittadino e pubblica amministrazione, meglio spostare quindi questa valutazione *a posteriori* dell'attuazione, onde poter verificare se il provvedimento adottato abbia o meno determinato una semplificazione e non solo dal punto di vista dei costi, ma anche in termini di chiarezza e opportunità. Consideriamo questo un aspetto molto importante perché il costo della burocrazia – passatemi l'espressione – che le imprese sopportano è abbastanza elevato sia per ciò che attiene ai tempi necessari per gli adempimenti, sia in ragione dei costi economici.

Desidero svolgere un'ultima considerazione riguardo alla riforma costituzionale. Nel nuovo Titolo V della Costituzione l'agricoltura sembra «innominata», visto che non è contemplata tra le materie a legislazione concorrente, né rientra tra quelle a legislazione esclusiva dello Stato, se non per qualche aspetto di carattere più generale. Ciò determina un quadro di riferimento incerto e indeterminato, considerato che le Regioni hanno la potestà legislativa e che spesso accade che le leggi regionali trovino differenti applicazioni rispetto a norme di carattere nazionale.

Mi fermo qui rinviando alla documentazione che abbiamo lasciato perché possa essere acquisita agli atti della Commissione e restando a disposizione per ogni ulteriore richiesta di chiarimento.

Un'ultima considerazione, pur avendo la presente indagine conoscitiva un carattere generale, ritengo tuttavia che un approfondimento specifico sull'agricoltura potrebbe risultare utile con riferimento sia al lavoro della Commissione che ai risultati che la stessa si prefigge di raggiungere.

PRESIDENTE. Credo che la presente audizione abbia contribuito ad approfondire alcuni elementi. A titolo di esempio mi riferisco al paradosso, evidenziato dall'avvocato Grossi, per cui norme che dovrebbero semplificare la vita degli agricoltori dispensandoli dalla fatturazione, in alcuni casi producono in realtà risvolti negativi sul piano della tracciabilità dei prodotti e della trasparenza dei mercati.

Altra questione è quella da ultimo sollevata dal dottor Masoni a proposito del nuovo Titolo V che attribuisce alle Regioni la competenza residuale in materia di agricoltura, lasciando allo Stato la possibilità di intervenire solo trasversalmente in materia di livelli essenziali e ordinamento civile. Occorre pertanto intervenire in questo ambito con un opportuno provvedimento legislativo che auspichiamo possa essere definito, al fine di mettere riparo anche ai problemi di conflittualità determinatisi a causa della scarsa chiarezza sui diversi ruoli.

Mi scuso con i nostri ospiti per la scarsa partecipazione all'odierna seduta da parte dei colleghi che in questi giorni a ridosso della interruzione dei lavori per le festività natalizie, a causa del sovrapporsi degli impegni, sono chiamati a presenziare anche in altre sedi.

Come sapete bene, peraltro, il prossimo 22 dicembre l'Assemblea del Senato esaminerà il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 171 del 2008 recante misure urgenti per il rilancio competitivo del settore agricolo, già approvato dalla Camera dei deputati.

Ringrazio nuovamente i nostri ospiti per il loro prezioso contributo, invitandoli ad inviare qualsiasi documento ed informazione ritenessero utili ai fini dei lavori della Commissione, sia riguardo a possibili proposte di modifica della legislazione vigente, sia ai fini della predisposizione di nuove misure.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 14,30.

