



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

*“Disposizioni in materia di semplificazioni, razionalizzazione e
competitività del settore agricolo, agroalimentare e della pesca”
DISEGNO DI LEGGE N. 1328*

AUDIZIONE

*Senato della Repubblica
Commissione
Agricoltura e Produzione Agroalimentare*

*OSSERVAZIONI
CONFCOMMERCIO - IMPRESE PER L'ITALIA*

Roma, 28 aprile 2014

Premessa

Confcommercio - Imprese per l'Italia manifesta il suo positivo apprezzamento per la presentazione del disegno di legge AS 1328, concernente il riassetto del settore agricolo.

Si tratta di un intervento di ampio respiro che abbraccia numerosi temi e che coinvolge non solo le imprese agricole, ma tutte le imprese che operano all'interno della filiera alimentare.

Infatti le disposizioni che spesso sono formalmente dirette alle sole imprese agricole e che vengono elaborate con riferimento alle specificità proprie dell'attività agricola, hanno un impatto che, per i collegamenti necessari che intercorrono tra le imprese che compongono la filiera, trascende i confini del comparto.

La Confederazione condivide a pieno l'intento di semplificazione del sistema, in particolare per quanto concerne il coordinamento e la razionalizzazione dei controlli alle imprese e il riordino della normativa vigente in materia di agricoltura e pesca mediante l'adozione di testi unici.

Non si può che accogliere positivamente, infatti, una proposta volta a migliorare l'esercizio dell'attività imprenditoriale in una prospettiva di maggiore efficacia ed efficienza delle procedure.

Semplificazione in materia di controlli (art.1)

L'art. 1 del disegno di legge è volto a semplificare il sistema dei controlli nel settore agricolo al momento caratterizzato dalla presenza di una pluralità di organi di vigilanza appartenenti ad amministrazioni diverse.

La disposizione al comma 2 prevede, in particolare, che siano resi disponibili in via telematica alle altre pubbliche amministrazioni competenti gli esiti dei controlli effettuati sulle imprese.

In particolare si osserva che la norma non prevede una tempistica codificata per l'invio dei verbali e l'indicazione del periodo di loro validità; una formulazione così generica della disposizione potrebbe non essere efficace.

Confcommercio auspica, tuttavia, che una simile proposta, in materia di semplificazioni al momento limitata alle sole imprese agricole, venga estesa anche alle imprese del settore alimentare, tenendo conto di tutte le specificità del settore dei controlli alimentari.

Il sistema dei controlli in ambito alimentare rappresenta, infatti, un caso emblematico in cui un numero eccessivo di amministrazioni sono coinvolte nella tutela degli stessi beni

giuridici o di beni giuridici differenti, ma che presentano caratteristiche tali da sovrapporsi.

Ciò che a volte non è immediatamente evidente è che tutti i numerosi interessi tutelati dalla normativa sui controlli fanno riferimento, simultaneamente, ad un unico “oggetto”: il prodotto alimentare. E chi lo tratta, cioè l'operatore del settore alimentare, si trova a essere l'unico terminale dell'attività di tutti i soggetti che, a vario titolo, hanno ricevuto la responsabilità di assicurare una parte dell'interesse pubblico.

L'attività di controllo ricade così sull'operatore che si trova a ricevere anche più di un controllo al giorno, spesso per aspetti che sono stati appena valutati da un altro soggetto, ma con criteri e modalità che, a volte, differiscono a seconda dell'autorità precedente.

Ciò genera un clima d'incertezza che lascia gli operatori nell'impossibilità di prevedere correttamente l'esito di un controllo.

L'attuale sistema comporta costi altissimi per le imprese che, specialmente in considerazione del quadro economico di questi ultimi anni, avrebbero invece bisogno di sostegno e aiuto, di semplificazione burocratica, di una più ampia possibilità d'interlocuzione con l'amministrazione e di essere considerate per ciò che sono: una risorsa da valorizzare.

Per meglio comprendere l'impatto positivo che una semplificazione dei controlli potrebbe avere sulle attività delle imprese, basta una rapida analisi del sistema vigente.

I controlli e le indagini in ambito alimentare sono prevalentemente di competenza del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, del Ministero della Salute e del Ministero dell'Economia, nonché delle Regioni, delle Province autonome e dei Comuni.

La legge ha poi ripartito tali competenze tra le varie componenti dell'Amministrazione pubblica e i diversi livelli degli enti locali.

La distinzione più rilevante riguarda i due principali obiettivi che l'attività di controllo mira ad assicurare: la sicurezza degli alimenti e la qualità degli stessi.

La competenza a garantire la sicurezza degli alimenti è attribuita al Ministero della Salute, che a tal fine opera, a livello centrale, tramite il Dipartimento della sanità pubblica veterinaria, della sicurezza alimentare e degli organi collegiali per la tutela della salute.

A livello periferico è invece articolato in Posti di ispezione frontiera (PIF), Uffici veterinari per gli adempimenti comunitari (UVAC) e Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera (USMAF). Inoltre può ricorrere al supporto fornito dall'Istituto superiore di sanità (ISS) e dal Comando Carabinieri per la Sanità, che dipende funzionalmente dallo stesso Ministero e si avvale, a livello operativo, di trentasette Nuclei Antisofisticazioni e Sanità (NAS) distribuiti sul territorio nazionale.

Gli Istituti zooprofilattici sperimentali (I.I.ZZ.SS.) forniscono assistenza sotto il profilo tecnico-scientifico, eseguono le analisi e gli esami necessari all'attività di controllo e verificano i rischi sanitari legati agli animali e agli alimenti.

La tutela della qualità dei prodotti alimentari e la competenza relativa ai casi di frode, è affidata invece al Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali, che svolge la propria azione in materia attraverso il Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF) e il Reparto pesca marittima del Corpo delle capitanerie di porto.

In maniera simile a quanto visto per il Ministero della Salute, anche il Mipaaf può contare sulla collaborazione di un reparto specializzato dell'Arma dei Carabinieri: il Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari, articolato in un Nucleo di Coordinamento Operativo e tre Nuclei Antifrodi Carabinieri (NAC).

Fa inoltre capo al Ministero anche il Corpo Forestale dello Stato che opera tramite la Divisione 2^a, specializzata in materia di sicurezza agroambientale e agroalimentare, e tramite il Nucleo Agroalimentare e Forestale (NAF), istituito nel 2001 a seguito dell'emergenza legata all'encefalopatia spongiforme bovina.

Talune competenze in materia alimentare spettano anche al Ministero dell'Economia e delle Finanze, sebbene siano orientate più che altro alla verifica della regolarità contributiva e del corretto impiego dei finanziamenti pubblici. Da esso, infatti, dipendono l'Agenzia delle dogane e la Guardia di Finanza, che opera in particolare con il Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie.

A livello territoriale sono invece presenti le Aziende Sanitarie Locali, articolate in vari servizi, i Servizi Fitosanitari e i Servizi di Repressione Frodi in materia vitivinicola dipendenti dalle singole Regioni. Le forze di polizia locale, infine, operano un costante monitoraggio del territorio al fine di accertare eventuali violazioni delle disposizioni relative alla sicurezza alimentare, e a tal fine sono generalmente dotate di reparti o servizi specializzati.

Questo lungo elenco non esaurisce la totalità degli organi, enti e soggetti che hanno, a vario titolo, competenza in materia alimentare, e che sono, quasi tutti, incaricati di svolgere controlli. Serve, semmai, per avere un quadro generale del numero di soggetti con cui i singoli imprenditori devono interfacciarsi quasi quotidianamente (cfr. all.1).

Il sistema descritto, inoltre, fa sì che lo stesso Stato, impiegando le ormai scarse risorse di cui dispone in maniera poco efficiente, si privi della possibilità di finanziare iniziative che potrebbero invece consentire di raggiungere risultati importanti.

I costi causati da queste modalità di effettuazione dei controlli ricadono su tutti i soggetti coinvolti: gli operatori, lo Stato e infine anche i consumatori.

Per talune attività, il costo diretto dei controlli sopportato dagli operatori può incidere anche fino al 5-10 per cento del costo finale del prodotto. Di conseguenza anche i consumatori subiscono un danno indiretto derivante dall'aumento dei prezzi dei prodotti alimentari. Una riduzione del numero dei controlli, viceversa, potrebbe contribuire a sostenere il loro potere d'acquisto, senza bisogno che questo diminuisca le tutele e le garanzie sulla sicurezza e qualità dei prodotti.

Inoltre l'ostacolo al normale svolgimento dell'attività d'impresa derivante dalla necessità di ottemperare alle legittime richieste di accesso avanzate da ciascuna autorità costituisce un freno che costringe gli operatori a distogliere parte della loro attenzione e delle loro energie dalla conduzione dell'impresa stessa.

Proposte

Confcommercio ritiene indispensabile intervenire per assicurare il coordinamento dei controlli lungo tutta la filiera delle imprese alimentari al fine di assicurare la salvaguardia dei beni pubblici protetti e di garantire il minimo intralcio al normale esercizio dell'attività delle imprese, eliminando le attività di controllo non necessarie, nonché le duplicazioni delle stesse.

Posto che una soluzione definitiva del problema si potrebbe avere soltanto con un intervento articolato che ridisegni tutto il sistema dei controlli, ma che si tratta di una proposta che richiede un'ampia riflessione con tempi di attuazione più lunghi, la Confederazione ritiene che nell'immediato una modifica dell'art. 1 del collegato Agricoltura possa rappresentare un primo passo nella giusta direzione.

Sarebbe, pertanto, necessario estendere l'applicazione dei primi due commi dell'art. 1 anche alle cd. *"imprese alimentari"*, e cioè a *"ogni soggetto pubblico o privato, con o senza fini di lucro, che svolge una qualsiasi delle attività connesse ad una delle fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti"*. Si tratta della definizione contenuta all'articolo 3, comma 2, numero 2, del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare (all.2). Inoltre sarebbe opportuno prevedere una tempistica codificata per l'invio dei verbali e l'indicazione del loro periodo di validità.

In un secondo momento bisognerebbe, poi, individuare un'autorità nazionale con il compito di coordinare le amministrazioni e programmare l'attività di controllo. A supporto di tale forma di coordinamento sarebbe opportuno estendere l'ambito di applicazione degli strumenti quali i Piani annuali dei controlli e del Registro Unico dei controlli attualmente previsto solo per il settore agricolo e già operante in talune regioni.

Disposizioni in materia di contratti agrari (art. 4)

Confcommercio evidenzia una possibile criticità relativa alla scelta dell'indicazione del Consiglio Nazionale dell'economia e del Lavoro (CNEL) come fonte di legittimazione per la stipula dei contratti di affitto dei fondi rustici in deroga, stante l'annunciata soppressione di tale Ente. Inoltre si ritiene opportuno rilevare che il tema della rappresentatività delle imprese agricole presenta profili estremamente delicati.

La Confederazione condivide poi il requisito qualificante previsto per i coltivatori diretti i quali, per far valere gli istituti della prelazione e del riscatto agrari, devono essere iscritti nel Registro delle Imprese tenuto dalle Camere di Commercio da almeno due anni.

Sarebbe tuttavia utile intervenire sul testo specificando: (i) che l'iscrizione al Registro delle Imprese dovrebbe essere richiesta nella sezione Agricoltura, (ii) che la posizione dovrebbe essere attiva al momento dell'esercizio del diritto e (iii) che i due anni richiamati dovrebbero essere continuativi.

Delega al Governo per il riordino e la semplificazione della normativa in materia di agricoltura e pesca (art. 5)

Confcommercio valuta positivamente la volontà di procedere ad un riassetto della normativa vigente attraverso l'emanazione di testi unici. Tali atti dovrebbero essere tradotti in testi divisi per settore, nei quali sia garantita la specificità dei diversi comparti. Si segnala in proposito che l'Unione Italiana Vini (UIV), insieme alle principali organizzazioni rappresentanti della filiera vitivinicola, ha presentato alle Commissioni Agricoltura di Camera e Senato una proposta di "*Testo Unico del settore vitivinicolo*", che coglie quei principi di semplificazione e razionalizzazione della norma inclusi nel collegato agricoltura. Confcommercio auspica che tale proposta, così come quelle che deriveranno dall'esercizio della delega di cui all'art.5, possano essere discusse in tutte le sedi opportune, con i soggetti portatori d'interessi, senza incorrere in continue dilazioni come già successo in occasione di altri provvedimenti di delega.

Disposizioni per il sostegno dell'agricoltura biologica (art. 6)

Appare contraddittorio che in un provvedimento teso alla semplificazione si proponga l'istituzione di un sistema informativo *ad hoc* per il sistema biologico, con il rischio di duplicazioni e complicazioni di incombenze ed adempimenti, quando basterebbe procedere ad una modifica del Sian, visto che molte delle funzioni che si vorrebbero attribuire al nuovo strumento sono già previste nello stesso.

Interventi per lo sviluppo del made in Italy all'estero (art.8)

Confcommercio accoglie favorevolmente la proposta di strumenti che mirino a rafforzare la competitività delle aziende sui mercati internazionali, specialmente quelli extra UE.

Da questo punto di vista, la concessione di un credito d'imposta a favore di investimenti sostenuti dalle aziende per la realizzazione e l'ampliamento di reti e infrastrutture logistiche e distributive, potrebbe rappresentare un'opportunità significativa per quei soggetti che puntano a rafforzare il loro processo di internazionalizzazione.

Data l'importanza che riveste la dimensione produttiva nell'affrontare le sfide di accesso ai mercati internazionali, ai fini dell'implementazione degli incentivi proposti nel DDL, sarebbe opportuno introdurre misure in grado di incentivare le aggregazioni di impresa sotto varie forme (Consorzi, ATI, ecc). Tali misure potrebbero prevedere priorità di accesso ai vantaggi fiscali, ovvero percentuali più elevate di credito di imposta, a beneficio di quei soggetti che, aggregandosi nelle forme più opportune, raggiungano dimensioni produttive o di fatturato adeguate ai mercati internazionali.

Marchio identificativo della produzione nazionale (art.9)

L'introduzione di un marchio privato e facoltativo volto a distinguere la produzione agricola e agroalimentare all'estero potrebbe rappresentare un utile strumento di promozione delle imprese nazionali. Il successo di tale iniziativa è però intimamente legato alla capacità di sviluppare adeguate azioni promozionali di supporto.

Pertanto, sarebbe opportuno introdurre norme di indirizzo tese a valorizzare il marchio. In particolare sarebbe possibile prevedere meccanismi specifici di finanziamento nell'ambito delle campagne promozionali promosse dai diversi soggetti istituzionali (Mipaaf, Mise, ICE, Regioni, ecc) o criteri di attribuzione dei finanziamenti nazionali e comunitari che tengano in considerazione l'opera di valorizzazione del marchio svolta dalle imprese o associazioni di imprese che utilizzeranno il marchio nelle loro attività promozionali all'estero.

Infine, è fondamentale che la promozione del marchio identificativo sia accompagnata da azioni specifiche per la registrazione e/o il riconoscimento dello stesso sui mercati internazionali. In tal senso, sarebbe opportuno mettere a punto un sistema di monitoraggio per gli utilizzi non autorizzati del marchio e un conseguente sistema sanzionatorio.

Disposizioni per agevolare la partecipazione ai programmi di aiuto (art. 11)

La norma prevede che le pubbliche amministrazioni competenti possano fornire le informazioni e l'assistenza necessaria ai soggetti richiedenti i contributi europei per le imprese agricole.

La Confederazione ritiene che la disposizione, per ciò che concerne l'attività di "assistenza", potrebbe determinare una sovrapposizione ed una confusione, tra le competenze proprie dell'amministrazione e la prestazione svolta dai Centri di assistenza agricola oggi esistenti.

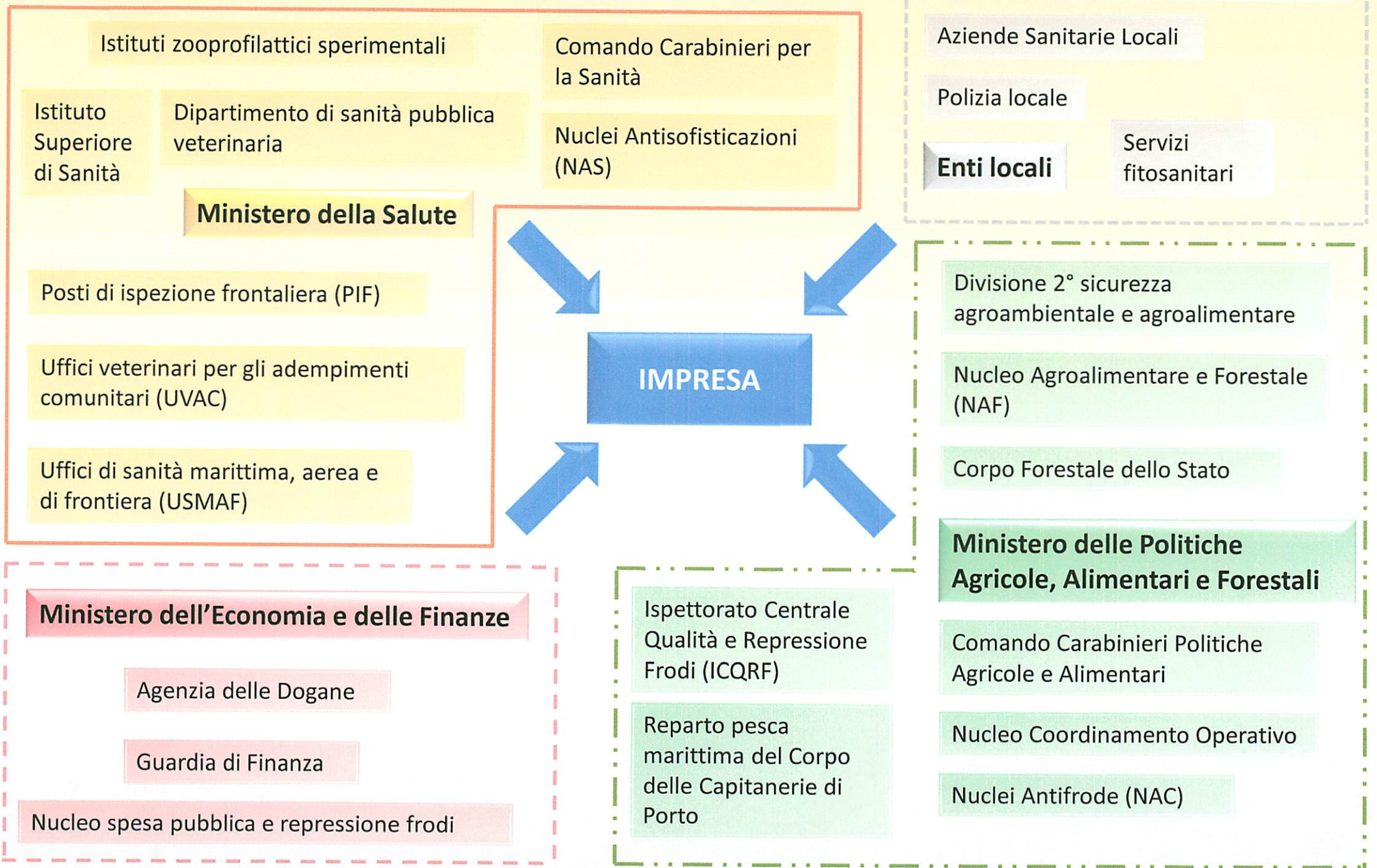
Interventi a sostegno delle imprese agricole condotte dai giovani (art. 13)

La disposizione dovrebbe specificare che i giovani amministratori delle società beneficiarie dovrebbero possedere la qualifica di coltivatore diretto o di imprenditore agricolo professionale e mantenere nel tempo tale requisito. La stessa previsione è già presente per esempio nei bandi Ismea e Psr al fine di evitare ricambi generazionali fittizi.

All.1 Il sistema dei controlli nel settore alimentare

All.2 Proposta emendamento art.1

Il sistema dei controlli nel settore alimentare



AS 1328

Disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività agricole del settore agricolo, agroalimentare e della pesca (collegato alla manovra di finanza pubblica)

Art. 1

(Disposizioni in materia di semplificazione)

EMENDAMENTO

Dopo il comma 2, aggiungere il seguente:

«2-bis. Le disposizioni di cui ai commi precedenti si applicano anche ai controlli ufficiali effettuati nei confronti delle imprese alimentari di cui all'articolo 3, comma 1, numero 2, del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002».

MOTIVAZIONE

Il sistema dei controlli in ambito alimentare rappresenta un caso emblematico in cui un numero eccessivo di amministrazioni sono coinvolte nella tutela degli stessi beni giuridici o di beni giuridici differenti, ma che presentano caratteristiche tali da sovrapporsi.

L'attività svolta dai numerosi soggetti coinvolti ricade sugli operatori del settore alimentare gravandoli di costi e di adempimenti non funzionali a garantire la sicurezza degli alimenti e la qualità degli stessi.

Per alcune tipologie d'impresa, il costo diretto dei controlli sopportato dagli operatori può incidere anche fino al 5-10 per cento del costo finale del prodotto.

È necessario, quindi che le semplificazioni previste per i controlli effettuati nei confronti delle imprese agricole siano estese a ricomprendere tutte le imprese del settore alimentare, così come individuate nella legislazione comunitaria.