SENATO DELLA REPUBBLICA

IX° Commissione Agricoltura

Audizione informale

in relazione al D.D.L. 2735 sulla semplificazione della normativa agricola ed agroalimentare

Roma, 27 settembre 2011

PREMESSA

Semplificare con decisione e coraggio il quadro normativo italiano per ridurre i costi, diretti e indiretti, ed agevolare gli adempimenti dei produttori agricoli e delle loro cooperative è divenuta una necessità non più procrastinabile.

Le analisi condotte dalle principali organizzazioni internazionali individuano nella complicazione burocratica una delle prime cause dello svantaggio competitivo dell'Italia nel contesto europeo e nell'intera area OCSE.

Come noto la Commissione europea ha stimato per l'Italia un'incidenza dei costi amministrativi, derivanti dai diversi livelli di governo pari al 4,6% del PIL, che equivale ad un costo complessivo di circa 70 miliardi all'anno.

Da alcune recenti analisi, ogni anno un'impresa agricola italiana, mediamente, perde circa 110 giornate di lavoro per rispettare gli obblighi burocratici con una corrispondente spesa di oltre 7 mila euro (costo complessivo circa tre miliardi di euro di cui uno addebitabile alla Pubblica Amministrazione).

E' evidente, dunque, che il proliferare di norme spesso vessatorie costituisce un grave handicap al sereno ed efficace svolgimento dell'attività imprenditoriale che sempre più deve fronteggiare sfide molto impegnative a partire dal rapporto con il mercato e dalla modernizzazione dell'intero sistema produttivo.

Chi opera nel nostro settore purtroppo assiste impotente ad un graduale appesantimento delle procedure, degli obblighi e delle disposizioni più svariate mentre i redditi dei produttori diminuiscono.

È indubbio che, di fronte alla crisi, il peso degli oneri amministrativi è ancora più intollerabile per le imprese e per l'intero Paese e che eliminare vincoli amministrativi eccessivi e superflui può essere di impulso allo sviluppo del settore agricolo ed agroalimentare, con costi contenuti per le casse dello Stato.

Per la cooperazione agricola ed agroalimentare la parola d'ordine è **semplificare**. Per questo motivo le tre centrali cooperative Fedagri-Confcooperative, Legacoop Agroalimentare ed AGCI-Agrital, hanno redatto un dossier contenente diverse proposte normative che mirano a ridurre gli adempimenti amministrativi in aree quali il fisco, il lavoro e la previdenza, l'ambiente, l'energia, la sanità, ed altri temi di settore.

Per noi semplificare significa:

1) eliminare adempimenti amministrativi superflui, ovvero, quelli la cui inesistenza non pregiudica interessi di natura generale;
2) qualora non sia possibile procedere alla eliminazione degli adempimenti, prevedere la possibilità di delegare per il loro assolvimento tutte quelle forme di aggregazione di imprenditori agricoli, ivi comprese le cooperative, già esistenti e radicate sul territorio, senza creare nuovi e costosi soggetti giuridici *ad hoc*;
3) razionalizzare ed innovare il sistema delle banche dati delle imprese agricole al fine di migliorare e velocizzare la fruizione degli stessi da parte di tutte le Pubbliche Amministrazioni interessate, evitando che l'impresa sia costretta a comunicare i medesimi dati ad enti diversi;
4) abbreviare i tempi dei procedimenti amministrativi;
5) fugare ogni dubbio interpretativo di natura normativa affinché non rappresenti un freno alle iniziative imprenditoriali;
6) Razionalizzare la normativa del settore agricolo ed agroalimentare.

In questo ultimo contesto rilanciamo la necessità che, almeno l'ordinamento legislativo più strettamente riferibile al settore agricolo ed a quello agroalimentare, sia rivisto e coordinato in veri e propri codici recuperando e ampliando la delega attribuita al Governo per il riordino della legislazione relativa alle attività agricole.

L'agricoltura, i produttori e le loro cooperative, gli operatori della filiera agroalimentare, gli stessi consumatori hanno bisogno di un quadro normativo snello, efficace e moderno che fissi regole giuste e controlli trasparenti e che, al tempo stesso, sia un fattore di sviluppo e non di freno all'iniziativa imprenditoriale.

ESAME D.D.L. N. 2735 RECANTE

"SEMPLIFICAZIONE DELLA NORMATIVA AGRICOLA"

Il DDL in commento prevede numerose disposizioni tese a semplificare la normativa agricola ed agroalimentare e, pertanto, riteniamo sia una iniziativa che risponda alle esigenze degli agricoltori e delle loro cooperative.

Esaminando nel merito la proposta di legge ci riserviamo, in pieno spirito collaborativo, di effettuare alcune osservazioni.

Articolo 1 (Disposizioni in materia di imprenditore agricolo professionale)

Oggi la Regione, su istanza dell'interessato, rilascia il riconoscimento di imprenditore agricolo professionale dopo aver accertato il possesso dei requisiti previsti dall'articolo 1, comma 1, del D.Lgs. n. 99/2004.

La norma intende togliere alle regioni il potere di accertamento dei requisiti dell'imprenditore agricolo professionale affidando loro unicamente il compito di effettuare i controlli sul possesso dei predetti requisiti.

È previsto che le modalità di accertamento vengano definite a livello nazionale da apposito DPCM.

La norma appare condivisibile nello spirito, ovvero quello di uniformare le modalità di accertamento dei requisiti di IAP, eliminando quelle diversità che oggi sussistono da regione a regione.

Tuttavia non è ben chiaro in capo a quale soggetto debba ricadere il potere di accertamento al fine di attribuire la qualifica di IAP. Occorre chiarire se il potere "controllo" attribuito alle regioni è finalizzato al riconoscimento di IAP (sulla base dei criteri individuati dal futuro DPCM) ovvero se con il termine controllo si intende il solo potere di verifica *ex post* del possesso e/o del mantenimento dei requisiti di cui all'articolo 1, comma 1, del D.Lgs. n. 99/2004.

Articolo 9 (Autorizzazione alle emissioni in atmosfera degli allevamenti)

Si condivide appieno lo spirito e la finalità della disposizione tesa ad evitare alla maggioranza degli allevatori italiani, la cui produzione è significativa per il settore zootecnico, un adempimento amministrativo di natura squisitamente formale, la cui efficacia, ai fini di una reale riduzione delle emissioni in atmosfera, è alquanto dubbia.

Segnaliamo unicamente una imprecisione quando ci si riferisce al numero di capi "compreso nell'intervallo" indicato in tabella. In effetti la tabella non indica un intervallo bensì una soglia limite oltre la quale è necessaria l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera ovvero, ove previsto, la autorizzazione integrata ambientale.

Si suggerisce quindi di sostituire le parole "è compreso nell'intervallo indicato" con le seguenti "è inferiore a quello indicato".

Articolo 10 (Autorizzazione alle emissioni in atmosfera degli essiccatoi)

Riteniamo che la deroga introdotta per gli impianti di essiccazione di medica, cereali e sementi debba essere svincolata dalla soglia di potenza dell'impianto prevista (620.000 chilocalorie) in quanto non è rappresentativa delle realtà esistenti sul territorio. Sarebbe più opportuno utilizzare altro parametro quale, ad esempio, il tempo di funzione dell'impianto nell'arco dell'anno solare. Pertanto si propone di sostituire la lettera v-bis) come segue: " impianti di essiccazione di cereali, medica, semi ed altri prodotti agricoli utilizzati dagli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 c.c. e loro cooperative o consorzi, in esercizio per un periodo non superiore ai novanta giorni l'anno".

Inoltre segnaliamo come sia opportuno prevedere la deroga alla autorizzazione delle emissioni in atmosfera anche ai silos per i cereali utilizzati presso gli allevamenti al pari di quanto avviene per i silos per i materiali da costruzione. Per tale motivo all'articolo in commento proponiamo di inserire dopo la lettera b) la seguente:

"c) alla parte I, comma 1, lettera m) dopo le parole "ad altri impianti" inserire le seguenti "nonché i silos per cereali".

Articolo 11 (Trasporto di rifiuti dal sito di produzione alla sede aziendale)

Pienamente condivisibile la finalità della disposizione ovvero quella di evitare che il trasporto del rifiuto fatto dall'imprenditore agricolo da un fondo non adiacente alla sede aziendale presso il proprio deposito temporaneo non sia soggetto agli adempimenti tipici previsti per il classico trasporto finalizzato allo smaltimento e/o recupero dello stesso.

Si ritiene tuttavia opportuno precisare che il documento che accompagna tale movimentazione deve essere creato *ad hoc* in quanto si tratta di una fattispecie *suis generis* (il destinatario della

movimentazione è il produttore stesso) e la scheda sistri – area movimentazione attualmente presente nel sito internet potrebbe non essere utilizzabile.

Per evitare problemi applicativi della norma si propone la seguente integrazione all'articolo in commento:

"al comma 1 dopo le parole "è accompagnato con una ..." inserire la seguente parola " apposita".

Articolo 12 (Trasporto di rifiuti effettuati dall'imprenditore agricolo presso l'azienda di enti mutualistici)

Pienamente condivisibile lo spirito e le finalità di tale disposizione. Riteniamo che la locuzione "enti mutualistici" sia eccessivamente generica. Un imprenditore agricolo potrebbe essere socio di svariati enti mutualistici (cooperativa agricole, cooperative di servizi non prettamente agricoli, consorzi agrari, banche di credito cooperativo ecc….). Pertanto è opportuno sostituire tale terminologia con "cooperative agricole e loro consorzi".

Inoltre anche in questo caso, così come segnalato nel commento dell'articolo precedente, si ritiene necessario specificare che il documento che accompagna la movimentazione del rifiuto dalla azienda agricola all'azienda cooperativa deve essere creato *ad hoc*. Conseguentemente sarebbe consigliabile dopo le parole "è accompagnato con una .." inserire la seguente parola " apposita".

Infine si ritiene utile precisare che il conferimento dei rifiuti presso la cooperativa non comporta attività di stoccaggio rifiuti ma che si tratta di deposito temporaneo. Questa precisazione è indispensabile in quanto, in caso contrario, si vanificherebbe la possibilità di creare circuiti virtuosi per la corretta gestione dei rifiuti agricoli. A tal fine si propone di modificare la stessa nozione di deposito temporaneo come segue:

Alla lettera bb) del comma 1, articolo 183 del D.Lgs. 152/2006 dopo le parole "nel luogo in cui gli stessi sono prodotti" sono aggiunte le seguenti: "o, per gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile, presso la cooperativa agricola di cui si è soci".

Articolo 14 (Definizione di digestato non proveniente da rifiuti)

Pienamente condivisibile l'opportunità di inserire all'interno del Testo Unico Ambientale una nozione di digestato derivante da non rifiuto anche se riteniamo utile specificare che tale materiale derivante da un processo di digestione anaerobica di non rifiuti sia suscettibile di essere utilizzato in agricoltura come effluente zootecnico o ammendante.

Articolo 19 (Semplificazione in materia di contratti agrari)

L'articolo in commento si pone come norma interpretativa dell'articolo 45 della legge n. 203/1982, e giunge a ritenere organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative, quelle rappresentate direttamente in seno al CNEL (consiglio nazionale dell'economia e del lavoro).

Infine si prevede che dette organizzazioni professionali agricole per l'attività di assistenza alle parti nella stipulazione dei contratti di affitto di fondi rustici in deroga, possano avvalersi di società di servizi da queste costituite e interamente partecipate.

Onestamente non si comprende quale sia la semplificazione apportata e quali siano i benefici per gli imprenditori agricoli che intendano sottoscrivere un contratto di affitto in deroga.

Il riferimento alla presenza in seno al CNEL al fine di definire il peso rappresentativo di una Organizzazione appare quantomeno dubbio anche alla luce della riforma predisposta nella ultima manovra finanziaria approvata definitivamente a settembre 2011 e che intende ridisegnare la futura composizione del consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

Pertanto proponiamo la soppressione dell'articolo in commento.

Certamente il tema dei contratti in deroga merita una qualche riflessione più attenta.

Oggi la maggior parte dei contratti di affitto di fondi rustici vengono stipulati con una durata inferiore a quella legale (quindici anni).

Affinché un tale contratto sia pienamente valido ed efficace tra le parti è necessario che le stesse si facciano assistere delle rispettive organizzazioni di categoria e, per tale assistenza, sopportano un costo.

La ragione di tale assistenza obbligatoria risiede nel garantire alle parti una effettiva ed adeguata conoscenza in ordine al contenuto ed agli effetti delle clausole contrattuali che si discostano dalle disposizioni di legge.

È necessario chiedersi se le ragioni che sottendono a tale assistenza obbligatoria siano ancora attuali.

Noi riteniamo che, almeno per quanto concerne la durata contrattuale, le parti debbano essere libere di valutare se e da chi farsi assistere nella stipula di un contratto agrario in deroga e, quindi, sia necessario dar vita ad una vera semplificazione.

Articolo 21 (Semplificazione delle procedure di conciliazione in materia di contratti agrari)

Viste le considerazioni di ordine generale in tema di contratti agrari in deroga esposte al punto precedente, riteniamo che anche questa nuova procedura di conciliazione presso una delle organizzazioni professionali agricole, che abbiano prestato assistenza alla stipula, non debba tradursi in un costo a carico delle aziende agricole. Sarebbe quindi auspicabile che si introducesse il principio per cui il tentativo di conciliazione esperito, ai sensi della nuova disposizione, debba essere fornito in forma gratuita.

Articolo 25 (Interpretazione autentica di norme)

Si segnala che il comma 3 dell'articolo in commento fa riferimento esplicitamente ed unicamente ai consorzi agrari con una ingiustificata disparità di trattamento verso tutte le altre realtà mutualistiche agricole che, al pari dei consorzi agrari, forniscono servizi agricoli ai loro soci. E' evidente che così come formulata, la norma è suscettibile di essere dichiarata incostituzionale. Si propone pertanto di sostituire le parole "consorzi agrari" con "cooperative agricole e consorzi agrari".

CONCLUSIONI

Non vi è dubbio che la proposta di legge in commento vada nella direzione auspicata dalle cooperative agricole e dai loro soci, ovvero di semplificare e di eliminare molti adempimenti amministrativi, senza pregiudicare interessi di natura generale.

Tuttavia, vista la complessità e la quantità di disposizioni in cui si articola il nostro ordinamento, riteniamo che il progetto di legge possa essere integrato con ulteriori disposizioni relative ad ambiti non affrontati come, ad esempio, il tema degli adempimenti fiscali e tributari.

Una delle proposte che la cooperazione ha avanzato nel dossier sulla semplificazione normativa è quella di elevare la soglia prevista dall'articolo 34, comma 6, del D.P.R. n. 633/1972 per poter usufruire del regime di esonero degli adempimenti IVA dalle attuali 7.000 euro annue a 30.000 euro annue.

L'attuale soglia, infatti, appare eccessivamente bassa e non idonea ad abbracciare l'intera platea degli imprenditori agricoli minori. La inidoneità è confermata dall'analisi sistematica dei regimi speciali per i contribuenti minori, ove il limite di fatturato si assesti su livelli di gran lunga superiori.

Ricordiamo, ad esempio, il regime speciale dei contribuenti minimi che esonera dagli obblighi contabili, nonché dall'obbligo di versamento dell'IRPEF, delle addizionali, dell'IVA e dell'IRAP le persone fisiche esercenti attività di impresa, arti o professioni (sono esclusi gli imprenditori agricoli) che non hanno conseguito compensi o ricavi superiori a 30.000 euro.

La proposta non mira ad ottenere una riduzione del carico fiscale ma rappresenta uno strumento di semplificazione gestionale per la piccola impresa agricola.

Il costo medio degli adempimenti tributari per una azienda agricola con un volume d'affari che non supera le 30.000 euro corrisponde a circa 300 euro all'anno.

Stimiamo che, qualora venisse attuata la proposta di innalzamento della soglia di esonero da 7.000 a 30.000 euro, si avrebbe un risparmio per il settore di circa 150.000.000 di euro.

Infine è doveroso ricordare come sia indispensabile, al fine di ridurre la burocrazia nel nostro Paese, non emanare altre disposizioni che contengano adempimenti amministrativi eccessivi e superflui.

In caso contrario, infatti, per quanti adempimenti si riescano a sopprimere, con iniziative come quella in commento, ne avremo altrettanti di nuovi e, a volte, più onerosi.

Quest'ultima considerazione sorge spontanea dal momento in cui, anche di recente, si è assistito alla emanazione di un provvedimento ministeriale che va nella direzione opposta a quella della semplificazione. Ci si riferisce, nello specifico, al decreto del Ministero dell'Economia (D.M. 14/09/2011, pubblicato in G.U. il 21/09/2011) che stabilisce i criteri e le modalità per ottenere il riconoscimento di ruralità degli immobili. La procedura ivi indicata prevede infatti che, in caso di cooperative di trasformazione del prodotto conferito dai soci, per ottenere l'accatastamento di un immobile nella categoria catastale D10 sia necessario indicare gli estremi catastali dei fondi che compongono le aziende di tutti i soci. E' agevole comprendere come questa disposizioni, oltre ad essere ingiustificata nel merito, sia eccessivamente gravosa nei confronti di quelle cooperative che hanno ampie basi sociali.