

■ Normativa

Codice alimentare Quante occasioni mancate!

Tanti gli intoppi che ne hanno ostacolato l'emanazione

di Bruno Nobile

Federalimentare

Sono passati dieci anni da quando il Governo venne delegato ad adottare un codice per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di prodotti alimentari. Ma, ad oggi, ancora nessuna traccia...

Al pari delle precedenti, la corrente legislatura, ormai al termine, si è venuta caratterizzando, fra l'altro, per le occasioni mancate per porre ordine, sotto il profilo normativo – semplificando, razionalizzando e, laddove necessario, innovando – il comparto dall'agroalimentare. Impresa certo impegnativa, insistendo la materia su fonti normative eterogenee: europee, statali e, trattandosi di disciplina concorrente, regionali. Si tratta di disciplina concorrente!

La legge 131/2003

Antecedente alla legge 229/2003, della quale si dirà oltre, vale citare, rispettando l'ordine cronologico e non solo, la legge 131 dello stesso an-

no. La legge 5 giugno 2003, n. 131, recava «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

Al comma 4 dell'articolo 1 si prevedeva che in sede di prima applicazione, per orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento avrebbe definito i nuovi principi fondamentali, il Governo era delegato ad adottare uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali da trarre dalle leggi in vigore, nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, attenendosi ai principi d'esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità e omogeneità. Come ebbe a rilevare la Corte costituzionale con sentenza n. 204 del 2004, si sarebbe trattato di un quadro ricognitivo di principi già esistenti, utilizzabile transitoriamente fino al nuovo assetto delle competenze legislative regionali, determinato dal mutamento del Titolo V della Costituzione. Per quanto risulta, alcune organizzazioni imprenditoriali interessate (e tra queste Federalimentare) si resero parte diligente consegnando, agli atti delle sedi istituzionali competenti, un documento con il quale si offriva un ragionato contributo per pervenire alla ricognizione di detti principi. Iniziativa, indubbiamente apprezzabile, che non produsse incomprensibilmente effetto alcuno.

Normativa

La mancata emanazione di un codice alimentare

La legge 29 luglio 2003, n. 229 (legge di semplificazione 2001) conteneva numerose deleghe al Governo, tra le quali quella con la quale adottare, entro tre anni dalla data di entrata in vigore della medesima legge (vale a dire entro il 9 settembre 2006, termine successivamente prorogato di un anno), un decreto legislativo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di prodotti alimentari, ai sensi e secondo i principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (cosiddetta "Bassanini 1"), significativamente modificato¹, e nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- armonizzazione della disciplina della produzione e della commercializzazione dei prodotti alimentari ai principi e alle norme di diritto comunitario, con particolare riferimento alla libera circolazione, allo scopo di assicurare competitività alle imprese;
- tutela degli interessi relativi alla salute, all'ambiente, alla protezione del consumatore e alla qualità dei prodotti, alla salute degli animali e dei vegetali;
- abrogazione o modificazione delle norme rese inapplicabili o superate dallo sviluppo tecnologico e non più adeguate all'evoluzione produttiva e commerciale delle imprese, fermo restando il diritto dei consumatori all'informazione;
- fissazione di regole uniformi per ciò che concerne il sistema sanzionatorio e le modalità di controllo e di vigilanza, salvo per i prodotti oggetto di specifica normativa comunitaria, e in particolare per il prelievo dei campioni;
- semplificazione delle procedure esistenti, eliminando quelle che pongono a carico delle aziende oneri non prescritti, per gli stessi pro-

dotti, in altri Stati membri dell'Unione europea;

- distinzione tra norme di produzione e di commercializzazione, con particolare riferimento agli aspetti tecnici e merceologici, norme concernenti il controllo dei prodotti, norme concernenti l'istituzione di un unico sistema sanzionatorio.

Per la redazione del codice venne tempestivamente costituito, previe intese con l'allora Ministero delle Attività produttive, un gruppo di lavoro, composto da eminenti docenti di diritto alimentare, coadiuvati da esperti della pubblica amministrazione e del sistema delle imprese alimentari, che produsse in tempi celeri un testo che non trovò, tuttavia, prima della scadenza della delega, sollecita attenzione da parte delle altre amministrazioni interessate (Salute e Politiche agricole). Il che insegna che occorre costituire, quando all'elaborazione di testi normativi concorrono più soggetti istituzionali centrali, una cabina di regia posta in capo alla Presidenza del Consiglio che abbia compiti di coordinamento e, se del caso, sostitutivi.

**È necessario
che sia la Presidenza del Consiglio
a coordinare, se numerosi,
i soggetti istituzionali
che concorrono
alla stesura di testi normativi**

Il legislatore non ha quindi colto l'opportunità, come ha osservato Alessandro Artom², di *"armonizzare la disciplina nazionale al diritto comunitario allineandola con una semplice norma di rinvio aperto ai regolamenti dell'Unione europea, che disciplinano gli alimenti"*.

¹ Tra le modifiche vale richiamare il comma 3-bis, del seguente tenore: «Il Governo, nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, completa il processo di codificazione di ciascuna materia emanando, anche contestualmente al decreto legislativo di riassetto, una raccolta organica delle norme regolamentari regolanti la medesima materia, se del caso adeguandole alla nuova disciplina di livello primario e semplificandole secondo i criteri di cui ai successivi commi».

² V. A. Artom, Il codice alimentare non è stato adottato, *Rivista di diritto alimentare*, anno 1, n. 2.

Pertanto, si prevedeva una parte speciale, riferita ai singoli prodotti, da attuare con lo strumento regolamentare, per superare le pastoie delle procedure legislative, quando occorresse modificare o integrare l'ordinamento interno con misure di carattere per così dire verticali.

Un'altra occasione mancata: il riordino della normativa sull'attività agricola

Nell'ambito del processo di semplificazione della normativa vigente, sulla base della delega conferita con la legge 246/2005, il Governo, nel dicembre 2009, ebbe a presentare alle Camere per il parere uno schema di decreto legislativo (cosiddetto "codice") per il riordino dell'attività agricola di competenza statale ed uno schema di regolamento, una sorta di testo unico delle norme regolamentari vigenti in materia.

La Commissione bicamerale per la semplificazione, cui i due testi erano stati assegnati per competenza, non ha espresso in tempo utile alcun parere, talché la delega è scaduta senza poter essere esercitata.

Il decreto legislativo era strutturato in sei titoli (1: Integrazioni del codice civile. 2: Qualifiche soggettive e attività dell'imprenditore agricolo. 3: Disciplina del territorio. 4: Proprietà terriera e strutture agrarie. 5: Disciplina dei contratti agrari. 6: Disposizioni finali) per 123 articoli totali.

Lo schema di regolamento, pressoché speculare al precedente schema normativo, prevedeva quattro titoli (1: Impresa agricola. 2: Spazio rurale. 3: Proprietà terriere e strutture agrarie. 4: Contrattazione agraria) per 31 articoli.

Il titolo I dello schema rilevava, fra l'altro, per le enunciate integrazioni, incardinando nel codice civile la definizione di coltivatore diretto, una più ampia definizione di attività connessa, il registro delle imprese agricole.

Deleghe in materia di sicurezza alimentare

Altra occasione mancata di riordino (di parte) della complessa materia agroalimentare.

Il Consiglio dei Ministri approvava il 14 settem-

bre 2012 (certamente in ritardo per scarsa avvedutezza attesi i tempi di reazione e decisione delle Commissioni parlamentari) un disegno di legge recante deleghe al Governo in materia sanitaria (per la redazione di un testo unico della normativa vigente sugli enti vigilati dal Dicastero della Salute, tra i quali gli Istituti zooprofilattici sperimentali: enti sanitari di diritto pubblico, strumento tecnico ed operativo del Servizio sanitario nazionale nei settori della sanità animale, dell'igiene degli alimenti e dell'igiene zootecnica) e di sicurezza alimentare. Il provvedimento (atto n. 3555) veniva assegnato alla Commissione Igiene e Sanità del Senato che, in relazione alla sopraggiunta crisi istituzionale, non lo ha conseguentemente iscritto all'ordine del giorno dei propri lavori.

L'articolo 2 del d.d.l. delegava il Governo ad adottare, nel rispetto ed entro i limiti previsti dalla normativa europea, uno o più decreti legislativi recanti norme per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di sicurezza degli alimenti e dei mangimi e per l'attuazione dei regolamenti CE 178/2002, 852/2004, 853/2004, 854/2004, 882/2004, 1935/2004, nel presupposto che il Ministero della Salute sia punto di contatto con gli organi europei e fatte salve le competenze in materia agroalimentare del Dicastero delle Politiche agricole.

La prevista delega sulla sicurezza alimentare risultava funzionale all'armonizzazione e alla riduzione della complessità della normativa esistente nel settore, dacché sono state approvate norme, stratificatesi in maniera disorganica quando non incoerente, che disciplinano aspetti spesso attinenti alla medesima materia, creando, pertanto, delle difficoltà interpretative per tutti i destinatari delle stesse disposizioni: operatori del settore alimentare e consumatori.

Questi i criteri fondamentali della delega:

- ricognizione e abrogazione espressa delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita, nonché di quelle che siano prive di effetti normativi o che siano comunque obsolete;
- organizzazione delle disposizioni per settori omogenei o per materia, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse;
- coordinamento delle disposizioni, apportando le modifiche necessarie per garantire la

Normativa



20

coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo, particolarmente rilevante nell'ambito tecnico dell'igiene e sicurezza alimentare;

- in conformità con la normativa comunitaria, riformulazione e razionalizzazione dell'apparato sanzionatorio inteso anche ad accentuare l'efficacia dissuasiva e la funzione deterrente della sanzione;
- individuazione di meccanismi di raccordo e coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti nell'attività di controllo ufficiale;
- maggior coordinamento tra gli uffici doganali e gli uffici periferici delle altre amministrazioni.

Un provvedimento settoriale: il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura

L'articolo 28 della legge comunitaria 2009 (legge 98/2010) delegò il Governo per il rias-

setto, il riordino, il coordinamento e l'integrazione della normativa nazionale in materia di pesca e acquacoltura mediante la compilazione di un unico testo che tenesse conto, fatte salve le competenze regionali, con le opportune integrazioni, della regolamentazione comunitaria nel settore (regolamento CE 1198/2006 relativo al Fondo europeo per la pesca e regolamento CE 1005/2008 in tema di prevenzione e lotta alla pesca illegale).

La delega è stata esercita con l'emanazione del decreto legislativo 9 gennaio 2012, n. 4: intervento volto ad ovviare alle criticità di un assetto normativo interno, risultante da interventi frammentari, sui quali ha fortemente impattato la regolamentazione comunitaria.

I criteri direttivi hanno fatto riferimento a profili rilevanti quali il ricambio generazionale, la semplificazione della normativa, lo sviluppo delle risorse marine e dell'imprenditoria locale, l'opera di controllo e contrasto alle frodi, la conservazione delle specie ittiche e la lotta alla pesca illegale.