

# «Democratizzazione» dell'azione amministrativa e forme di semplificazione in agricoltura: la funzione dei Centri di assistenza agricola (CAA)

1. – Affrontare una tematica complessa ed articolata quale la semplificazione amministrativa può avere esiti caratterizzati da una auspicabile innovatività laddove si riconduca la materia oggetto di analisi nel più ampio ambito di riflessione afferente all'evoluzione del diritto amministrativo.

Non sfugge ad alcuno, infatti, che gli Esecutivi avvicendatisi, perlomeno, nel corso dell'ultimo ventennio hanno individuato tra gli elementi dirimenti al fine della valutazione del buon esito del percorso di governo lo snellimento della pubblica amministrazione e la semplificazione dei procedimenti amministrativi.

Altrettanto chiaro risulta che il ricorso a plurimi interventi di modifica della legge generale sul procedimento amministrativo (legge n. 241 del 1990), stratificatisi non sempre in modo coerente, non ha sortito effetti sensibili quanto a deflazione del «carico burocratico» gravante sulle imprese. Prova ne è la perdurante attualità, nel dibattito socio-politico, del richiamo all'ormai mitico «rapporto Giannini» del 1979, quale esempio di sintesi dei vizi e delle virtù – più vizi evidentemente – del sistema amministrativo pubblico italiano.

Certo appare difficoltoso pensare di poter trovare un antidoto alle criticità rilevate dalla Commissione presieduta dall'illustre giurista sopra ricordato con programmi di razionalizzazione delle attività dei pubblici poteri che, ostinatamente, perseverino nel qualificare in termini meramente sociologici fenomeni potenzialmente colmi di elementi di rinnovamento sistemico dell'attività amministrativa quali la sussidiarietà orizzontale e la democratizzazione delle funzioni pubbliche.

A tal proposito lo scrutinio della recente legislazione regionale, avente ad oggetto la disciplina dei procedimenti amministrativi rilevanti per l'esercizio delle attività agricole, ci consente di esemplificare un'idea di sburocraziazione incentrata su un approccio agli istituti propri della partecipazione e sussidiarietà che, lungi dal rimanere una semplice petizione di principio, si configura come possibile soluzione – senza pretese di onnicomprensività – di uno dei principali problemi per la competitività delle imprese del settore primario.

2. – Indubbiamente i rapporti tra cittadini, imprese e pubblica amministrazione non possono più dirsi pienamente e satisfattivamente disciplinati attraverso la riconduzione al paradigma della mera legalità formale: del resto, è proprio il potenziamento dell'idea di Stato sociale che ha comportato, e continua a comportare, importanti mutamenti degli apparati pubblici relativamente a organizzazione, modalità di azione e di intervento nel tessuto imprenditoriale ad opera degli stessi <sup>(1)</sup>.

Infatti, la trasformazione del tipo di Stato e la connessa riqualificazione delle relazioni intercorrenti tra amministrazione e privati riaffermano la «inadeguatezza» della tradizionale concezione di legalità formale a garantire il perseguimento delle finalità di benessere che, in ultima istanza, sono le uniche a legittimare il «patto sociale» tra Stato e cittadini <sup>(2)</sup>.

Conseguentemente risulta antistorico relegare il privato (cittadino o imprenditore) ad un ruolo di suddito o anche di mero portatore di interessi apoditticamente qualificabili come secondari rispetto al *Moloch* dell'interesse pubblico.

La chiave di volta del sofferto riequilibrio delle cointeressenze tra amministrazione ed amministrati è sicuramente rinvenibile nella costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà a norma dell'art. 118 della Carta fondamentale.

La rilevanza costituzionale del principio di sussidiarietà, naturalmente, per non essere confinata nell'ambito delle norme programmatiche e mai precettive (superfluo far riferimento al «simulacro» rappresentato dall'art. 39 Cost.), deve poter trovare una strumentazione operativa nell'ambito della legislazione ordinaria rinvigorita in virtù di una interpretazione costituzionalmente orientata.

Il riferimento è agli istituti di partecipazione di cui alla legge n. 241 del 1990: pur non essendo questa la sede idonea per una disamina seppur sintetica dell'importante tematica è imprescindibile sottolineare che i privati sono titolati, oramai alla stregua di norme costituzionali, ad esercitare un ruolo proattivo nella prospettazione dei propri interessi giuridicamente rilevanti, fermo restando che *«la valutazione comparativa fra le posizioni contrapposte, la ponderazione degli interessi in gioco, la ricerca della soluzione migliore per la realizzazione dell'interesse pubblico non verrà effettuata dal privato neanche in minima parte»* <sup>(3)</sup>.

Se è vero che il coinvolgimento potenziale dei privati nel procedimento amministrativo è oramai una modalità ordinaria di valorizzazione della fase istruttoria, è necessario valutare ulteriori forme di interazione pubblico/privato, non limitatamente alla prospettazione di esigenze di tutela di beni/interessi, bensì, anche in un'ottica di cogestione di fasi del procedimento amministrativo e, segnatamente, della fase istruttoria. Ciò affinché i canoni della democratizzazione dell'azione amministrativa si arricchiscano in virtù di un intervento dei privati in un'ottica di sussidiarietà orizzontale considerata in un'accezione dinamica e conforme allo spirito dell'art. 118 della Costituzione.

Così procedendo, quindi, si accrescerebbe il livello di democraticità complessiva dell'ordinamento amministrativo <sup>(4)</sup> consentendo una valutazione prognostica degli esiti dell'azione amministrativa e, conseguentemente, l'attuazione del generale principio di tutela dell'affidamento degli amministrati.

**3.** - Come si è anticipato *sub* 1, la legislazione regionale degli ultimi anni <sup>(5)</sup> reca chiari esempi di semplificazione dei procedimenti di interesse agricolo incentrata su una sensibile deflazione dell'attività dell'amministrazione attraverso l'intervento di soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative (art. 1, comma 1 *ter*, legge n. 241 del 1990). Detta deflazione si sostanzia nello svolgimento esternalizzato di adempimenti propri dell'istruttoria documentale espletati da società di capitali denominate «Centri autorizzati di assistenza agricola» – CAA, appositamente incaricate dalle imprese agricole: i CAA, in particolare, prescindendo da qualsivoglia ipotesi di delega amministrativa in quanto non vi sono modificazioni dell'ordine delle competenze ad emanare atti con efficacia esterna, risultano, alla stregua delle predette normative regionali, titolari di un preciso *munus* pubblico che si sostanzia in un ruolo istruttorio dal cui esercizio consegue una riduzione dei termini per l'emanazione del provvedimento finale da parte dell'amministrazione cui i CAA inoltrano l'istanza di interesse per l'impresa agricola mandante.

L'esito della fase procedimentale nella quale confluiscono le valutazioni discrezionali dell'amministrazione, proprio in virtù dell'attività espletata dai CAA, può essere quello dell'accoglimento tacito della domanda, introducendo le leggi regionali recentemente approvate ipotesi di silenzio assenso a maggior tutela delle legittime aspettative delle imprese agricole.

Lo strumento tecnico del quale si sono avvalse le normative regionali che hanno disciplinato la materia consiste nel recepimento, a livello di ordinamenti *sub*-statali, della previsione recata dall'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 99 del 2004 <sup>(6)</sup>, che si configura quale disposizione volta a garantire un livello uniforme di prestazioni procedurali in tutto il territorio della Repubblica.

L'inclusione nella legislazione regionale dell'istituto del silenzio assenso, introdotto dal citato art. 14, ha consentito di conferire copertura costituzionale al processo di riforma dei procedimenti di interesse agricolo incentrato sull'istruttoria effettuata dal CAA. In particolare, conformemente al dettato dell'art.

117, comma 4, della Costituzione, le disposizioni regionali di cui si discute scongiurano eventuali censure di incostituzionalità che potrebbero, invece, essere elevate avverso norme statali di disciplina dei procedimenti afferenti alla materia «agricoltura» caratterizzata, come è noto, dall'essere di competenza legislativa esclusiva delle Regioni.

Inoltre, prevedere per i procedimenti di interesse agricolo forme di silenzio assenso speciali e più ampie rispetto alla previsione generale di cui all'art. 20 della più volte ricordata legge n. 241 del 1990 consente alle Regioni, non solo di esercitare congruamente le proprie prerogative legislative in materia agricola, ma anche di conformare il proprio ordinamento a quanto disposto dall'art. 29 della legge n. 241 cit., assegnando alle imprese agricole garanzie procedurali superiori rispetto a quelle di derivazione statale <sup>(7)</sup>.

A conferma di ciò si consideri la copiosa giurisprudenza della Corte costituzionale <sup>(8)</sup> avente ad oggetto le disposizioni di cui alla legge n. 241 cit., laddove si è chiarito che la predetta «legge quadro» definisce livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantite in tutto il territorio della Repubblica e, come tali, riconducibili alla competenza esclusiva dello Stato, fatte salve le possibilità di intervento regionale volte ad ampliare i livelli di tutela per i privati.

In particolare, l'art. 29 della legge n. 241 cit. non consente una disciplina dei procedimenti amministrativi regionali con garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni statali attinenti, in particolare: *a)* alla partecipazione dell'interessato al procedimento, *b)* all'individuazione di un responsabile ed *c)* all'accesso alla documentazione amministrativa. Tali istituti assurgono al ruolo di prestazioni essenziali concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Quindi, atteso che legittimamente le normative regionali hanno disciplinato istituti di «maggior favore» per la conclusione dei procedimenti accessori alla materia «agricoltura» tramite silenzio assenso, deve ritenersi che si applichino ai procedimenti istruiti dai CAA anche le disposizioni statali sulla partecipazione dell'interessato al procedimento, sull'individuazione di un responsabile del procedimento e sull'accesso alla documentazione amministrativa.

In particolare, se le suddette disposizioni si applicano *de plano* alla fase procedimentale spettante alle amministrazioni cui i CAA inoltrano l'istanza già *pro quota* istruita, restano da valutare i termini e le modalità di applicazione delle stesse al Centro di assistenza in relazione agli adempimenti istruttori ad esso spettanti sulla base degli atti regionali oggetto di attenzione.

A tal proposito, si parta dall'assunto che i CAA si configurano – come già accennato – quali soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative e, pertanto, le fasi da essi svolte antecedentemente al coinvolgimento delle amministrazioni pubbliche devono essere informate a criteri di economicità, efficacia, pubblicità e di trasparenza (cfr. art. 1, comma 1 *ter*, legge n. 241 del 1990).

Per consentire, quindi, ai CAA di operare in coerenza con i predetti criteri e considerato che i Centri dovranno essere mandatarî dell'impresa per lo svolgimento delle funzioni per le quali la normativa li abilita, è prospettabile l'opportunità che, nel contratto di mandato che il Centro sottoscriverà con l'utenza, siano inserite apposite previsioni volte a consentire all'impresa utente, in particolare: *a)* di presentare al Centro documenti e memorie (partecipazione al procedimento); *b)* di individuare il soggetto che prende in carico l'istanza (individuazione di un responsabile del procedimento); *c)* di visionare ed estrarre copia dei documenti formati e detenuti dal CAA relativamente alla propria istanza (diritto di accesso alla documentazione).

Aderendo ad una modalità operativa di tal fatta, pertanto, si aggiunge, a nostro avviso, un ulteriore tassello nella costruzione di una «amministrazione pubblica di risultato» non ancorata in modo autoreferenziale ad una mera legittimità formale dogmaticamente subordinata al principio di tipicità dei provvedimenti amministrativi.

Ed infatti a mezzo del mandato conferito ai CAA dai soggetti esercenti attività agricole, finalizzato anche a consentire a questi ultimi una partecipazione procedimentale addirittura antecedente alla fase istruttoria svolta dall'amministrazione, si utilizza uno strumento negoziale privatistico per il soddisfacimento di istanze di trasparenza e buon andamento dell'azione pubblica, qualificando in tal modo l'oggetto del contratto conformemente alla natura di una delle parti (il CAA) che è un privato svolgente attività amministrative (art. 1, comma 1 *ter*, legge n. 241 del 1990 cit.).

**4.** - Un'ulteriore riflessione deve essere svolta al fine di individuare il perimetro materiale entro il quale i CAA potranno svolgere le attività istruttorie per le quali sono legittimati. Come si è detto, a livello di tecnica legislativa, le Regioni hanno «cristallizzato» nei propri ordinamenti la disposizione normativa primaria dello Stato che specializza l'istituto del silenzio assenso connesso alle «*istanze relative all'esercizio dell'attività agricola presentate alla pubblica amministrazione*» (art. 14, comma 6, primo periodo, d.lgs. n. 99 del 2004 cit.): evidentemente al fine di individuare le materie riconducibili al novero delle attività agricole il riferimento normativo è quello di cui all'art. 2135 del cod. civ., come sostituito dall'art. 1 del decreto legislativo n. 228 del 2001 c.d. «legge di orientamento» per l'agricoltura.

Come è noto, la disciplina codicistica, a seguito delle modifiche del 2001, assegna all'impresa agricola un ruolo non esclusivamente volto alla produzione della «materia prima agricola» successivamente trasformata – da altre tipologie di imprese – in prodotto agroalimentare, ma disegna un'impresa agricola dinamica che esprime le proprie potenzialità non solo nel completo sfruttamento del ciclo aziendale (produzione, trasformazione, manipolazione, valorizzazione, conservazione, commercializzazione), ma che svolge ordinariamente anche attività extra-fondiarie, ad esempio, organizzate al fine della fornitura di servizi.

Pertanto, le Regioni che intendano procedere ad un'attuazione piena ed organica della normativa legislativa sul nuovo ruolo dei CAA devono necessariamente incentrare l'emanazione dei provvedimenti esecutivi delle disposizioni di rango primario su una definizione ad ampio spettro delle attività agricole comprensiva degli aspetti tipicamente multifunzionali dell'impresa agricola. Da ciò discende che i fattori di natura urbanistica, ambientale, igienico-sanitaria, che interessano l'attività agricola, possono sottostare all'attività istruttoria espletata dal Centro di assistenza cui accede l'accoglimento tacito delle pertinenti istanze, fatte salve le ipotesi eccezionali per le quali, in virtù della natura estremamente sensibile degli interessi pubblici tutelati (ad. es. procedimenti intesi a scongiurare la contaminazione dell'ambiente da parte di sostanze tossiche) sia, in ogni caso, necessario un pronunciamento espresso dell'amministrazione competente.

Quanto appena precisato conferma la natura «trasversale» delle attività agricole nel senso della possibilità che la materia «agricoltura» vada ad intrecciarsi con altri interessi e competenze che, se da un lato possono legittimare interventi statali volti a soddisfare esigenze di carattere unitario, dall'altro, incidono nell'ambito di materie attribuite in via residuale alle Regioni che, in relazione alle peculiari esigenze territoriali, risultano a pieno titolo legittimate a regolare l'attività economica primaria dell'agricoltura nel proprio territorio.

Va da sé, inoltre, che, incardinare in capo alle Regioni una data materia nelle sue declinazioni sostanziali, comporta un'attrazione nell'alveo della potestà legislativa delle stesse anche degli aspetti tipicamente procedimentali delle materie di volta in volta considerate (es. agricoltura, commercio, turismo).

In conclusione, senza alcuna pretesa di voler esaurire le tematiche che possono intersecare il modello di semplificazione che si è brevemente esaminato, pare di poter affermare che quanto la legislazione regionale ha prodotto negli ultimi anni con riferimento alla disciplina di talune tipologie di procedimenti amministrativi in materia di agricoltura, in un'ottica di sussidiarietà orizzontale, contribuisca a rendere trasparente il processo decisionale e ad «*individuare una serie di regole sostanziali, non solo per*

*legittimare la decisione, ma anche e soprattutto per conformare il contenuto della decisione medesima agli interessi che risultano prevalenti attraverso il confronto effettivo delle posizioni parziali»<sup>(9)</sup>.*

*Gianfranco Calabria*

(1) Cfr. per una disamina approfondita della tematica G. Azzariti, *Trasformazioni dell'amministrazione e procedimento amministrativo*, in *Lezioni sul procedimento amministrativo*, Torino, 1992.

(2) V. F. Satta, *Principio di legalità e pubblica amministrazione nello Stato democratico*, Milano, 1969.

(3) Così A. Police, *Trasparenza e formazione graduale delle decisioni amministrative*, in *Dir. amm.*, 1996, f. 2.

(4) Per un puntuale approfondimento di tale tematica, v. P. Virga, *Eccesso di potere per mancata prefissione dei parametri di riferimento*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, Milano, 1988.

(5) Le leggi regionali in questione sono: Calabria, legge regionale n. 19 del 2009; Veneto, legge regionale n. 16 del 2009; Marche, legge regionale n. 18 del 2009; Sicilia, legge regionale n. 11 del 2010; Abruzzo, legge regionale n. 1 del 2011; Molise, legge regionale n. 2 del 2011; Liguria, legge regionale n. 14 del 2011; Piemonte, legge regionale n. 10 del 2011; Basilicata, legge regionale n. 17 del 2011; Lazio, legge regionale n. 12 del 2011; Umbria, legge regionale n. 8 del 2011; Emilia-Romagna, legge regionale n. 19 del 2011; Lombardia, legge regionale n. 25 del 2011; Puglia, legge regionale n. 38 del 2011; Prov. aut. Trento, legge provinciale n. 18 del 2011; Sardegna, legge regionale n. 6 del 2012; Campania, legge regionale n. 12 del 2012; Friuli-Venezia Giulia, legge regionale n. 14 del 2012.

(6) La citata disposizione recita: «*Ove non siano espressamente previsti specifici diversi termini dalla regolamentazione comunitaria vigente, per le istanze relative all'esercizio dell'attività agricola presentate alla pubblica amministrazione per il tramite dei Centri autorizzati di assistenza agricola (CAA) di cui al d.lgs. 27 maggio 1999, n. 165, e successive modificazioni, la pubblica amministrazione, nonché gli enti pubblici economici procedenti adottano il provvedimento finale entro centottanta giorni dal ricevimento dell'istanza già istruita dal Centro di assistenza agricola (CAA); decorso tale termine la domanda si intende accolta. A tale fine i CAA rilasciano ai soggetti che esercitano l'attività agricola certificazione della data di inoltro dell'istanza alla pubblica amministrazione competente. Sono fatti salvi i termini più brevi previsti per i singoli procedimenti, nonché quanto disposto dal decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali in data 18 dicembre 2002*».

(7) V., in tal senso, la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI 29 dicembre 2008, n. 6591, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2009, 490.

(8) V., da ultimo, Corte costituzionale 24 luglio 2012, n. 207, in *Foro it.*, 2013, 3026.

(9) Così, A. Police, *Trasparenza e formazione graduale delle decisioni amministrative*, cit. che, a sua volta, rinvia al lavoro di G. Berti, *La struttura procedimentale dell'amministrazione pubblica*, in *Problemi di amm. pubbl.*, *Quaderno del Formez*, n. 1 del 1981.