

Nota presentata dal CREA alla
COMMISSIONE AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE
del Senato della Repubblica

per l'audizione sui

**Disegni di legge nn. S.2811 e S.523
(produzione biologica)**

Mercoledì 21 giugno 2017

Sommario

1. Premessa pag. 3

2. Elementi dell'agricoltura biologica italiana pag. 4

3. Osservazioni al disegno di legge n. 2811 pag. 7

4. Osservazioni al disegno di legge n. 523 pag. 9

5. Considerazioni conclusive pag. 11

6. Appendice: Il CREA, ente pubblico di ricerca pag. 14

1. Premessa

L'adozione di una legge che disciplini il settore dell'agricoltura biologica definendola "attività di interesse nazionale con funzione sociale" (art. 1, comma 2 del DDL 2811) è un atto di grande valore nel panorama della politica nazionale, e non solo quella agricola, quando se ne considerino le valenze a carattere alimentare, ambientale e relative alla salute. Anche con specifico riferimento al comparto produttivo biologico, la definizione e l'approvazione di un testo unico appare di grande importanza. Il consistente aumento che la domanda di prodotti biologici ha registrato nell'ultimo decennio, a livello sia nazionale che internazionale, richiede infatti una risposta adeguata da parte dell'intera filiera, principalmente mediante la rimozione degli ostacoli che ne limitano e condizionano lo sviluppo. In tal senso, una norma nazionale che, collegandosi all'impianto normativo già esistente, utilizzi strumenti diversificati per garantire l'espansione dell'offerta in maniera conforme alle aspettative di operatori e degli altri portatori di interesse - consumatori inclusi - è funzionale allo sviluppo auspicato del settore.

Le proposte di legge oggi in discussione vanno pertanto considerate con riferimento al quadro normativo di riferimento più generale, a sua volta in evoluzione, e in particolare a:

- a) la normativa comunitaria. Al riguardo, è noto che la Commissione europea si accinge a emanare il nuovo regolamento quadro sull'agricoltura biologica che sostituirà l'attuale Reg. (CE) 834/2007 e che il Reg. (UE) n. 626/2017 mira a stabilire un quadro armonizzato a livello europeo per l'organizzazione di controlli ufficiali nell'intera filiera agroalimentare;
- b) il Piano strategico nazionale per lo sviluppo del sistema biologico, varato dal MiPAAF nel 2016;
- c) il decreto MIPAAF del 24 febbraio 2017 che istituisce la banca dati informatizzata delle sementi e del materiale di moltiplicazione vegetativa ottenuti con il metodo biologico e disposizioni per l'uso di sementi o di materiale di moltiplicazione vegetativa non ottenuti con il metodo di produzione biologico;
- d) lo schema di decreto legislativo che il Consiglio dei Ministri ha approvato di recente relativamente all'armonizzazione e alla razionalizzazione della normativa sui controlli in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica, in attuazione della delega contenuta nel Collegato agricoltura;
- e) il nuovo corso della politica di sviluppo rurale 2014-2020 che assicura il supporto al biologico attraverso una misura specifica (M11), differenziata dagli interventi agro-climatico-ambientali (M10) e con una propria dotazione finanziaria;
- f) le norme in materia di ristorazione collettiva con particolare riguardo alle mense scolastiche (cfr. il recente emendamento alla manovra economica del 24/5/2017 che istituisce e finanzia mense scolastiche biologiche certificate per favorire la diffusione e l'utilizzo di prodotti biologici, promosso dal Ministro

delle politiche agricole e condiviso con i Ministri dell'Istruzione e della Salute; cfr. inoltre le precedenti note del MiPAAF per l'adozione di disciplinari privati in materia di ristorazione collettiva bio);

- g) l'art. 22 della legge 28 luglio 2016, n. 154 (Collegato agricolo) che reca "Disposizioni per lo sviluppo dei prodotti provenienti da filiera corta, dell'agricoltura biologica o comunque a ridotto impatto ambientale" e in base al quale in conformità alle disposizioni in materia di mercati agricoli di vendita diretta (decreto MIPAAF del 20 novembre 2007) i Comuni possono definire modalità idonee di presenza e di valorizzazione, tra l'altro, dei prodotti agricoli e alimentari derivanti dall'agricoltura biologica.

Di seguito, dopo una breve presentazione dei principali caratteri del settore biologico nazionale e delle relative questioni aperte, si esaminano i disegni di legge nn. 2811 e 352.

È opportuno precisare che, relativamente alla proposta di legge n. S.2811, il CREA era già stato interpellato dalla Commissione agricoltura della Camera dei Deputati (4 maggio 2016) per la formulazione di un parere su una precedente versione del DDL (C.302). Sebbene si faccia riferimento al parere già fornito, la nuova proposta offre risposta a svariate questioni dubbie evidenziate dal CREA in quell'occasione e di conseguenza ci si limiterà, più avanti, a segnalare solo alcuni spunti per un ulteriore miglioramento del testo.

Dopo aver formulato alcune considerazioni di sintesi, la nota infine si conclude con una breve presentazione del CREA, facendo anche riferimento alle relative attività di studio e ricerca condotte in tema di biologico.

2. Elementi dell'agricoltura biologica italiana¹

La produzione - L'agricoltura biologica italiana mostra segnali di rafforzamento su più fronti nel 2015, proseguendo in linea con il già noto trend di crescita e consolidamento manifestato negli anni. Sul fronte della produzione, è aumentata sia la superficie agricola biologica (+7,5% rispetto al 2014) raggiungendo 1,5 milioni di ettari circa, sia il numero di operatori complessivi, coinvolgendo quasi 60.000 soggetti nel 2015, con un incremento dell'8,2% rispetto al 2014. Tra gli operatori, è cresciuto in particolare il numero di soggetti che trasformano e importano (oltre il 14%), soprattutto nelle regioni del Sud e Isole (+15,1%), con un ribaltamento inedito della precedente situazione duale dell'agricoltura biologica italiana che vedeva il Sud della penisola tipicamente produttore e il Centro-nord principalmente trasformatore. Cresce anche l'incidenza della superficie biologica sul totale SAU di circa un punto percentuale, con analoga tendenza degli ultimi cinque anni, raggiungendo il 12% nel 2015 a livello nazionale, con punte del 31,5% e 25,1% in Calabria e Sicilia, rispettivamente.

¹ Parzialmente ripreso da CREA (2017), *Annuario dell'Agricoltura italiana 2015* e da CREA (2017), *BioReport 2016*. I dati sulla produzione sono di fonte SINAB; i dati sul mercato nazionale sono di fonte ISMEA-NIELSEN.

Si coltiva soprattutto seminativi (41,5%), tra cui risaltano le colture foraggere e i cereali; seguono i prati permanenti e i pascoli (28,6%) e, a distanza ravvicinata, le colture permanenti (24,4%) di cui, soprattutto, olivo, frutta e vite, nell'ordine.

Da notare che circa un terzo (26,7%) della superficie iscritta al sistema biologico è in fase di conversione e, valutando separatamente le variazioni della superficie biologica e di quella in conversione, si colgono alcune particolarità e segnali di discontinuità per il prossimo futuro. A livello aggregato, si osserva innanzitutto che l'espansione dell'agricoltura biologica registrata nel 2015 ha interessato solo la superficie certificata di un ammontare pari al 10,8%. Di contro l'area in conversione ha subito una leggera riduzione (-0,4%), segno che la superficie entrata ex novo nel sistema biologico è scarsa e comunque insufficiente a compensare la superficie che, terminato il periodo di conversione, passa al biologico.

I risultati aziendali - A livello aziendale, i risultati sulla redditività (dati di fonte RICA²) mettono in evidenza innanzitutto la superiorità del collettivo biologico rispetto al convenzionale nel remunerare il lavoro dell'imprenditore e di quello familiare impiegato in azienda - sia per l'azienda nel suo complesso che per singola unità di lavoro -, di contro ad una minore redditività del fattore terra. La redditività del lavoro familiare rappresenta un parametro di rilievo nel valutare i risultati dell'attività agricola biologica quando si consideri la rilevanza della quota di lavoro prestato dalla famiglia su quello totale, quota che varia dal 50% del sud al 65% delle regioni settentrionali, per le aziende a produzione vegetale, e che aumenta sensibilmente nelle aziende con allevamenti, giungendo al 75% al nord.

Il mercato - Nonostante il settore agroalimentare nazionale abbia risentito notevolmente della crisi economica degli ultimi anni, le vendite di prodotti biologici continuano a crescere, anche se a ritmi meno sostenuti rispetto ad altri paesi europei. Quarto in Europa dopo Germania, Francia e Regno Unito, il mercato bio italiano nel 2014 ha un valore complessivo stimato in 2,1 miliardi di euro, risulta in aumento del 6,2% rispetto al 2013 ed evidenzia una spesa pro capite di 35 euro, piuttosto bassa rispetto ai valori raggiunti in altri paesi, ma comunque in linea con la media europea (dati FIBL-IFOAM).

I dati ISMEA-Nielsen indicano una consistente crescita media delle vendite bio presso la GDO dell'11% nel quinquennio 2010-2014 e ne confermano l'evoluzione positiva anche per il 2015 (+20%) e per il primo semestre del 2016 (+20,6%), mostrando il netto distacco dall'andamento degli acquisti agroalimentari complessivi che nello stesso periodo hanno riportato prima una sostanziale stabilità (solo +0,3% nel 2015) e poi una riduzione (-1,2% nel confronto tra primo semestre 2016 e primo semestre 2015).

Tra le tipologie di canali della GDO, sono stati i supermercati a distribuire la quota maggiore di prodotti biologici nel 2015 (47,2%), superando gli ipermercati (36,3%) che negli anni trascorsi rappresentavano il maggiore canale. Liberi

² La Rete di informazione contabile agricola (RICA) è uno strumento comunitario finalizzato a monitorare la situazione economica delle aziende agricole europee. In Italia, la RICA fornisce ogni anno i dati economici di un campione rappresentativo di aziende agricole professionali, aziende cioè la cui produzione è orientata al mercato, caratterizzate da una dimensione che, in termini economici, è superiore a 8.000 euro di produzione lorda standard.

servizi, discount e negozi tradizionali hanno rappresentato insieme solo il 16,5% delle vendite, ma è da mettere in evidenza la grande crescita dei discount nel primo semestre del 2016, pari al 50,1%.

Progressi di rilievo si registrano anche per gli altri canali commerciali del biologico (aziende con vendita diretta, mercatini, gruppi d'acquisto, negozi specializzati, e-commerce, ristoranti, agriturismi e mense scolastiche), con un aumento medio del 15%, sebbene con notevoli differenze tra i canali. Un sostanziale incremento si segnala per canale extradomestico, con un +69% di ristoranti e gastronomie – segno che i cambiamenti in atto degli stili alimentari interessano sempre più il biologico – e un +12% delle mense scolastiche, mentre i negozi specializzati si attestano sulla crescita media del 15%, facendo però registrare una riqualificazione dei punti vendita per aumento e profondità di gamma e per diversificazione delle attività (ristoro).

La dinamicità del settore si evidenzia anche con riferimento al numero delle famiglie italiane che acquista prodotti alimentari bio. Secondo un'indagine Nomisma relativa al 2016, è aumentata del 5% la quota di famiglie che nell'ultimo anno ha acquistato almeno una volta un prodotto bio (circa 18 milioni di nuclei familiari) che scelgono di preferenza la grande distribuzione, per maggior comodità e per convenienza economica. Seguono i negozi specializzati, scelti soprattutto per l'ampiezza della gamma di prodotti.

L'indagine Nomisma ha messo anche in evidenza l'interesse per i prodotti biologici nostrani da parte dei mercati esteri, e in particolare da parte dei consumatori americani, un terzo dei quali ritiene l'Italia primo paese produttore di prodotti alimentari biologici di migliore qualità. Per il resto, dati recenti sui rapporti con l'estero non sono disponibili, se si esclude il dato SINAB relativo ad un aumento del 19,7% delle aziende importatrici nel biennio 2014-2015 che testimonia una crescita delle importazioni di prodotti biologici, crescita peraltro già registrata in passato.

Le criticità – L'incapacità dell'offerta nazionale di adeguarsi alla crescente domanda di prodotti biologici ha determinato più di recente un consistente aumento delle importazioni per far fronte alle richieste della trasformazione e della distribuzione, con conseguenze negative in termini sia di garanzia della qualità della merce importata, sia di aumento della concorrenza da parte delle produzioni straniere nei confronti di quelle nazionali. Su tale scarsità di prodotto agiscono svariati fattori, alcuni dei quali connessi alla fase di produzione (difficoltà a reperire sementi e, soprattutto, mangimi biologici - in particolare proteaginosi per l'alimentazione del bestiame -, carenza di tecniche preventive e di cura adeguate per numerose patologie animali e vegetali), altri relativi all'organizzazione e ai costi lungo la filiera (ostacoli alla concentrazione dell'offerta e alla commercializzazione, tra cui una logistica inadatta; costi associati al processo di certificazione, inclusi quelli di transazione legati ad un'eccessiva burocratizzazione del sistema).

In particolare, le difficoltà di accesso al mercato dei prodotti biologici sono generatrici, tra l'altro, di una distorsione del sistema, con la vendita di prodotti biologici sul mercato convenzionale.

Tra i rischi che minacciano il settore biologico vi è la cosiddetta convenzionalizzazione, un processo di progressiva perdita dei caratteri specifici del biologico che ha ricadute concrete rilevanti, sia sui singoli operatori - come la perdita di potere contrattuale dei produttori nelle filiere della GD -, sia sul settore tutto in termini di immagine e quindi di riconoscimento e fiducia presso i consumatori. Al riguardo, il fenomeno delle frodi, sebbene non rilevante in termini numerici, ha contribuito all'erosione dell'immagine complessiva del settore, soprattutto quando ha avuto risonanza nei mercati esteri.

Problemi si rilevano anche a carico del sistema delle norme relative al settore. A titolo di esempio, si considerino le significative differenziazioni dei livelli dei pagamenti previsti dai PSR tra aziende localizzate in regioni diverse ma che operano in condizioni simili, determinando così distorsioni del livello di concorrenza, come diversi risultano i sistemi sanzionatori regionali.

3. Osservazioni sul disegno di legge S.2811

Uno degli aspetti qualificanti della proposta di legge riguarda il tentativo di risolvere uno dei maggiori problemi del settore produttivo biologico, vale a dire la frammentazione dell'offerta e la disarticolazione della filiera. Più di uno strumento è infatti individuato per incoraggiare l'aggregazione degli operatori, sia orizzontale, sia lungo la filiera, anche a carattere innovativo. Distretti (Art. 10), organizzazioni interprofessionali (Art. 11), intese di filiera (Art. 12), sono gli strumenti riportati in maniera articolata, oltre al richiamo sui Contratti di rete (Art. 7) e alle disposizioni relative alle organizzazioni dei produttori biologici (Art. 13) a cui viene demandata, tra l'altro, la commercializzazione della produzione in forma associata e la stabilizzazione dei prezzi alla produzione e la riduzione dei costi di produzione attraverso la logistica e l'innovazione.

Per quanto riguarda in particolare i **distretti**, il loro riconoscimento all'interno di una legge nazionale è di grande importanza per lo sviluppo del settore e si ritiene in particolare strategica la istituzionalizzazione dei distretti sia per le produzioni agricole locali che per l'acquacoltura biologica. La tutela delle produzioni locali biologiche attualmente viene portata avanti con grandi difficoltà da piccoli produttori che non hanno un ambito di riferimento importante, come il distretto biologico. Questi devono tuttavia avere una forte connotazione locale e scoraggiare le produzioni che ricorrono in larga parte ad input esterni e alle importazioni.

Riguardo ai criteri di individuazione dei distretti, in considerazione del numero notevole di distretti biologici che sta sorgendo in Italia (48 tra soggetti costituiti o in via di costituzione), e del fatto che la maggior parte dei Distretti già operativi, quando associati AIAB, debbano già rispettare rigidi criteri parametrici e regole di costituzione e mantenimento, lasciare a un organo centrale il compito di definire tali criteri potrebbe penalizzare realtà già costituite, per un verso, e creare possibili conflitti con le regioni che hanno già legiferato in materia (Liguria e Sardegna). Per un'individuazione dei distretti maggiormente collegata al territorio, si potrebbe affidare alle regioni il compito di individuarli, come previsto per i distretti agroalimentari di qualità e i distretti rurali, rimandando al Tavolo tecnico (Art. 4) la definizione di indicatori comuni per l'individuazione dei bio-

distretti nelle diverse regioni, così da assicurare la costituzione di entità con caratteristiche simili e di analoga importanza/valenza.

Un decreto del ministero potrebbe poi individuare le linee guida per il funzionamento del Distretto biologico, stabilendo:

- contenuto della Proposta di Istituzione,
- forma giuridica ed elementi costitutivi del Distretto,
- modalità di redazione del Programma del Distretto. Quest'ultimo dovrebbe prevedere una serie di indicatori per il monitoraggio e la valutazione delle azioni del distretto.

Inoltre, sempre con riferimento ai Distretti:

- all'art 10 comma 6: più che di Comitato direttivo si potrebbe far riferimento a un "comitato promotore" a cui affidare il compito di formulare una proposta di istituzione del Distretto;
- molte aziende agricole hanno difficoltà a certificarsi singolarmente (costo elevato). Tra gli obiettivi del Distretto si potrebbe prevedere anche la promozione di sistemi di certificazione collettiva e/o di garanzia partecipata (come avviene nel distretto del Casentino).

Tra le forme di organizzazione delle piccole e medie imprese, i modelli relazionali adottati a livello sia locale (distretti, cluster), sia di filiere nazionali e internazionali (reti di imprese) stanno acquisendo un'importanza crescente come modelli in grado di supportare lo sviluppo delle imprese - anche di quelle minori - soprattutto in un contesto di crescente internazionalizzazione. In tal senso, il **contratto di rete** appare di particolare utilità nel promuovere la competitività delle imprese sui mercati, soprattutto internazionali. Sebbene oggetto di pareri contrastanti riguardo alla sua reale portata innovativa, l'utilizzo di tale strumento nell'agroalimentare sta aumentando, con esempi positivi anche nel settore biologico (Mondo Bio)³. Per quanto riguarda il DDL 2811, restano tuttavia da definire le modalità specifiche di incentivazione di tale strumento e la relativa finalizzazione relativamente alle questioni aperte del settore.

Anche per quel che riguarda le **intese di filiera** per i prodotti biologici, si ritiene che queste possano rafforzare il settore contribuendo a risolvere una delle maggiori criticità dell'agricoltura biologica. D'altronde, l'esperienza diretta maturata in alcuni progetti di filiera ha consentito di verificare il grande interesse da parte dei produttori nell'integrazione verticale.

Tra le finalità delle **organizzazioni interprofessionali** si potrebbe dare maggiore evidenza all'obiettivo del miglioramento della qualità dei prodotti, così come previsto nel Reg. (CE) n. 1308/2013, al fine di una migliore identificazione dei prodotti biologici, mentre nell'articolo relativo alle organizzazioni dei produttori biologici (art. 13) sembra opportuno chiarire le finalità di tali organismi in relazione alle specificità del settore biologico (ci si chiede in particolare se lo statuto debba prevedere una sola delle finalità previste al comma 3).

³ Abitabile C. (a cura di) (2015), L'internazionalizzazione delle aziende biologiche, CREA.

Il sostegno alla ricerca con le risorse del **Fondo per lo sviluppo per l'agricoltura biologica** ha avuto un ruolo essenziale per la vitalità e la produzione di innovazioni dedicate all'agricoltura biologica. La profonda diversità dell'agricoltura biologica da quella convenzionale richiede infatti innovazioni che risolvano problematiche tecniche, progetti di ricerca che propongano agli agricoltori varietà e razze adatte e produttive, avanzati mezzi di lotta alle avversità, innovative proposte per la conservazione, il collocamento e la vendita dei prodotti biologici. Si ritiene pertanto che la dotazione destinata a questa attività debba essere non inferiore a quella attuale e, considerando che molti progetti di ricerca sono improntati verso il trasferimento di tecnologia per lo sviluppo del settore, si auspica che la dotazione sia più importante e fortemente orientata alla ricerca applicata.

Nel **Tavolo Tecnico per l'agricoltura biologica** (Art. 4) è previsto un solo rappresentante degli istituti pubblici di ricerca. Si ritiene restrittivo tale limite, date le competenze - numerose e diversificate - che sono necessarie nei processi di definizione degli interventi e delle relative priorità. Si propone quindi di prevedere un maggior numero di rappresentanti o, in alternativa, la costituzione di un tavolo della ricerca, magari dinamico, che sia di supporto al Tavolo tecnico. In ogni caso, si ritiene che, date le sue riconosciute competenze nel settore, il CREA debba essere tra i partecipanti permanenti del Tavolo tecnico, essendo inoltre Ente di riferimento del Mipaaf per tutte le tematiche tecnico-scientifiche inerenti all'agricoltura biologica.

Sarebbe opportuno, infine, integrare la proposta di legge con i seguenti temi:

Agevolazioni fiscali. Per migliorare la competitività dei prodotti biologici, andrebbero previste alcune agevolazioni fiscali permettendo, tra l'altro, la riduzione del prezzo al consumo.

Assistenza tecnica. Andrebbe messa in evidenza o rafforzata la necessità di sostegno all'agroalimentare biologico tramite l'assistenza tecnica specifica per il biologico, sia nella fase di produzione (particolarmente durante la conversione) sia a livello della trasformazione e della commercializzazione.

Identità dei prodotti biologici. Bisognerebbe rimarcare la differenziazione qualitativa dei prodotti biologici, anche mediante: una logistica sostenibile, l'uso di materiale da imballaggio ecocompatibile e/o la limitazione di quello convenzionale, l'esaltazione della biodiversità, la stagionalità come opportunità di innovazione, la gestione dei sottoprodotti e la riduzione dei rifiuti.

4. Osservazioni sul disegno di legge n. 523

In questa versione del disegno di legge sull'agricoltura e sull'agroalimentare biologico, il percorso previsto per il raggiungimento degli obiettivi non è sempre coerente con l'attuale situazione della normativa e con l'evoluzione che il settore ha avuto negli ultimi anni. Alcuni strumenti, in particolare, appaiono superati. Di seguito si riportano i principali punti della proposta che non risultano più attuali e quelli di potenziale interesse.

Art. 1: Il disegno di legge tratta del metodo di produzione biologica come strumento per il perseguimento di obiettivi di carattere più generale. Ciò andrebbe chiarito nelle "Finalità" della proposta.

Art. 4: Appare di particolare interesse il comma 3 "Nel caso di aree contigue appartenenti a regioni diverse, le regioni interessate concordano metodi e termini per la gestione del distretto interregionale." Il comma 4 appare obsoleto a seguito dell'approvazione del Decreto legislativo 14 novembre 2016, n. 227 - Attuazione della direttiva (UE) 2015/412, che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) sul loro territorio (pubblicato sulla GU Serie Generale n.288 del 10-12-2016) e della notifica italiana alla Commissione europea sulla scelta di escludere OGM dal proprio territorio ai sensi della stessa direttiva.

Art. 9: L'uso complementare di loghi nazionali e privati nell'etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti biologici, ammesso dal reg. (CE) n. 834/2007, porta necessariamente ad una riflessione sulla natura giuridica del logo nazionale e sulla coerenza alle disposizioni comunitarie in materia di marchi collettivi geografici di natura pubblica e in materia di etichettatura e origine dei prodotti. Non è consentito dalla normativa comunitaria istituire un logo nazionale parte di un marchio collettivo pubblico di cui si possono fregiare solo i prodotti biologici per i quali tutte le fasi del processo di produzione sono interamente realizzate sul territorio italiano. Si può invece istituire un logo nazionale aperto a tutte le imprese biologiche che, nella realizzazione dei prodotti biologici - che può avvenire anche all'estero -, rispettano la normativa comunitaria e la legge in discussione⁴. Diversamente, il logo si ridurrebbe a un semplice segno grafico per

⁴ Secondo l'orientamento della giurisprudenza comunitaria, l'origine geografica comunicata attraverso il marchio collettivo deve escludere il nesso diretto di causalità fra l'area di produzione e le caratteristiche distintive del prodotto, in quanto tale nesso di causalità è esclusivo per le denominazioni di origine e indicazioni geografiche protette (DOP/IGP) e deve essere regolamentato unicamente dal reg. (CE) n. 510/06.

La presenza di un riferimento all'origine nazionale dei prodotti in marchi collettivi pubblici in mancanza di una "giustificazione" - come la tutela della proprietà industriale e commerciale qualora non costituisca un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra Stati membri (Lucifero, 2011) -, può indurre i consumatori a preferire le produzioni dello Stato membro di appartenenza, assecondando un «nazionalismo alimentare» nei confronti del quale la Corte di giustizia si è sempre espressa negativamente a difesa del principio della libera circolazione delle merci.

La giurisprudenza comunitaria in materia ha quindi stabilito che solo le caratteristiche intrinseche del prodotto - che rappresentino un *quid pluris* che distingua il prodotto da altri della medesima categoria - possono costituire requisito per la concessione dei marchi di qualità e di origine e che l'origine non può rappresentare una condizione per l'accesso al marchio, in considerazione del fatto che ogni imprenditore comunitario deve avere accesso al marchio senza limitazioni di carattere territoriale, nel rispetto delle norme comunitarie che vietano la discriminazione in base alla nazionalità e di quelle che assicurano il rispetto del principio della libera circolazione delle merci e delle regole in materia di concorrenza in ambito PAC (artt. 12, 34 e 40 TFUE).

Il reg. (CE) n. 834/07 sembra aver parzialmente inciso sul «nazionalismo alimentare», stemperando, per la categoria dei prodotti biologici, gli orientamenti giurisprudenziali in materia di marchi collettivi nazionali, essendo l'indicazione del Paese di origine espressamente prevista nell'etichettatura dei prodotti biologici quando vi proviene il 98% delle materie prime (art. 24.1) ed essendo possibile apporre, contemporaneamente al logo biologico dell'UE, anche il logo

rafforzare la dicitura "Agricoltura italiana" che può essere indicata in etichetta solo quando il prodotto contiene il 98% di ingredienti italiani di origine agricola, come detta la normativa (reg. CE 834/2007, art. 24, comma 1).

Art.10: Riguardo alle iniziative di cui al comma 3, nel messaggio pubblicitario riferito al logo nazionale ogni riferimento all'origine deve essere secondario secondo quanto dispongono gli Orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo e forestale.

Artt. 12-13: Appare poco coerente la proposta di costituire dei disciplinari di produzione per specie non disciplinate dalla normativa europea entro quattro mesi dall'approvazione della legge, in quanto possono intervenire nuovi interessi produttivi, non individuabili al momento dell'approvazione della legge. Il riconoscimento di tali disciplinari inoltre è già contenuto nella normativa europea vigente. Il già citato regolamento 834 del 2007, infatti, lascia agli Stati membri la possibilità di applicare norme nazionali - o, in mancanza di queste, norme private accettate o riconosciute dagli Stati membri - per talune specie animali, piante acquatiche e microalghe, in attesa di norme comunitarie dettagliate di produzione. In Italia sono stati approvati i disciplinari privati per la produzione, preparazione, commercializzazione ed etichettatura di: elicoltura biologica (Nota MIPAAF n. 39857 del 29 maggio 2015), gelsicoltura e bachicoltura (Nota MIPAAF n. 16319 del 10 marzo 2015), struzzi biologici (Nota MIPAAF n. 7758 del 2 aprile 2012), conigli biologici (Nota MIPAAF n. 5640 del 10 dicembre 2012), alga spirulina biologica (Nota MIPAAF n. 5931 del 13 marzo 2012). È anche normata la produzione, preparazione, commercializzazione ed etichettatura di alimenti biologici destinati agli animali da compagnia (PET FOOD), derivante dall'elaborazione di diversi disciplinari privati (nota MIPAAF n. 62392 del 18 settembre 2015).

Art. 14: Da eliminare in quanto è in vigore la normativa comunitaria sul vino biologico - Reg. (UE) n. 203/2012.

Artt. 15-16: Gli articoli andrebbero rivisti alla luce del recente Decreto MIPAAF del 24 febbraio 2017 che istituisce la banca dati informatizzata delle sementi e del materiale di moltiplicazione vegetativa ottenuti con il metodo biologico e disposizioni per l'uso di sementi o di materiale di moltiplicazione vegetativa

nazionale (art. 25.2). Ne consegue, però, che per i prodotti biologici che soddisfano i requisiti dell'art. 24.1 del reg. (CE) n. 834/07, l'indicazione geografica del luogo di origine può evincersi, oltre che dalla dicitura «agricoltura UE» (dove UE può essere sostituito dal nome del Paese di provenienza che è un modo di rendere nota in etichetta l'origine del prodotto), anche dal marchio nazionale - che deve comunque essere aperto a imprese comunitarie ed extracomunitarie in regime di equivalenza o meno - e dall'eventuale toponimo utilizzato (Stato).

In tal senso, il marchio pubblico svolgerebbe esclusivamente la funzione di garanzia e certificazione, attestando le caratteristiche qualitative intrinseche del prodotto legate al metodo di produzione, mentre fornirebbe, con l'indicazione geografica, una mera indicazione di provenienza delle materie prime (o perlomeno di una elevata percentuale di esse), al pari di quella svolta dall'indicazione del Paese che obbligatoriamente deve comparire insieme al logo biologico dell'UE e che potrebbe, di fatto, assimilarsi alla c.d. «indicazione geografica semplice» individuata dalla Corte di giustizia europea nella sentenza «Budvar».

Appare evidente, inoltre, che qualsiasi riferimento all'origine nazionale nel logo del marchio e, nella fattispecie, il toponimo Stato (ma sempre come modo di rendere nota in etichettata l'origine del prodotto) contrasterebbe con il dettato dell'art. 24.1 del reg. (CE) n. 834/07 se meno del 98% delle materie prime avesse un luogo di origine non nazionale.

non ottenuti con il metodo di produzione biologico (pubblicato in GU n.95 del 24-4-2017).

Capo III SISTEMA DI CONTROLLO, Art. 17-28 e Capo IV IMPORTAZIONI, Artt. 29-30: le norme sono obsolete essendo la materia trattata nello schema di decreto legislativo che il Consiglio dei Ministri ha approvato di recente relativamente all'armonizzazione e alla razionalizzazione della normativa sui controlli in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica, in attuazione della delega contenuta nel Collegato agricoltura, e tenuto conto che il Reg. (UE) n. 626/2017 mira a stabilire un quadro armonizzato a livello europeo per l'organizzazione di controlli ufficiali nell'intera filiera agroalimentare. Inoltre, si rammenta che al fine di contrastare in modo ancora più efficace le frodi internazionali, la Commissione ha pubblicato nel 2016 le linee guida sui controlli addizionali da applicare sui prodotti importati da alcuni paesi terzi e, con il reg. di esecuzione (UE) n. 1842/2016, ha avviato l'informatizzazione dei certificati di ispezione dei prodotti biologici importati dai paesi terzi (obbligatoria da aprile 2017), nell'ambito del più ampio sistema elettronico TRACES per la tracciabilità e i controlli frontaliere dei prodotti importati.

Art. 31: la norma è obsoleta, tenuto conto che l'art. 7 della legge n. 154 del 2016 (c.d. collegato agricolo), ai fini della semplificazione in materia di agricoltura, ha istituito il sistema informativo per il biologico (SIB), che utilizza l'infrastruttura del sistema informativo agricolo nazionale (SIAN) per la gestione dei dati e delle procedure da parte di tutti i soggetti coinvolti nel biologico (operatori, soggetti delegati, OdC e Regioni).

Art. 32: l'articolo va rivisto alla luce delle norme in materia di ristorazione collettiva con particolare riguardo alle mense scolastiche, presentate in premessa a questo documento, lettera b) e lettera f).

E inoltre:

Art. 8: Al comma 2, dopo "decreto legislativo 27 gennaio 1992, n.109" aggiungere "e successive modifiche e integrazioni e Regolamento (UE) n. 1169/2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori".

5. Considerazioni conclusive

I disegni di legge nn. 2811 e 523 che danno disposizioni sull'agricoltura e sull'agroalimentare biologico risultano molto diversi per impianto e strumenti previsti.

Il primo, risentendo dei lunghi tempi dell'iter di definizione e approvazione che attraversa almeno due legislature, ha perso parte della sua iniziale carica innovativa come strumento di riferimento per il settore ma ha contribuito alla definizione del più ampio impianto normativo sul biologico nazionale fornendo spunti e occasioni di dibattito tra gli *stakeholders* intorno ai temi via via introdotti e definiti nella progressiva presentazione delle diverse proposte.

L'attuale disegno di legge, frutto quindi di un'ampia concertazione di soggetti interessati e definita conformemente all'attuale quadro normativo di interesse

per il settore, si presenta in sostanza articolato lungo tre direttrici principali che attengono alla più chiara definizione degli organismi che curano la regia del sistema produttivo, all'aggregazione orizzontale e verticale degli operatori, allo sviluppo del sistema della conoscenza (formazione, informazione, ricerca). A queste si aggiungono alcuni tasselli importanti che mirano a risolvere questioni specifiche di ampio interesse (es. questione sementi).

Alcuni miglioramenti sono tuttavia ancora possibili, come evidenziato sopra, con riferimento ad una più attenta regolamentazione dei bio-distretti e ad altre azioni già identificate in dettaglio.

Il DDL 523 sembra invece non rispondere appieno alle esigenze del settore, anche perché non ben integrato nel quadro normativo vigente di interesse. D'altra parte alcuni aspetti significativi riguardano elementi che sono già previsti nel DDL 2811. Al riguardo, il quadro sinottico seguente illustra i punti di convergenza/divergenza delle due proposte in esame.

	DDL S 523	DDL S 2811
Organismi di settore	Art. 5 – Comitato consultivo per l'agricoltura biologica	Art. 4 – Tavolo tecnico per l'agricoltura biologica <i>(che sostituisce il Comitato consultivo per l'agricoltura biologica e il Tavolo tecnico partecipato in agricoltura biologica)</i>
Strumenti di pianificazione e di finanziamento	Art. 10 – Programma nazionale per l'informazione e la promozione	Art. 5 – Piano d'azione nazionale per l'agricoltura biologica e i prodotti biologici
	Art. 32 – Ristorazione collettiva	Art. 5 – Piano d'azione nazionale per l'agricoltura biologica e i prodotti biologici
	Art. 33 – Aree verdi pubbliche	Art. 5 – Piano d'azione nazionale per l'agricoltura biologica e i prodotti biologici
	Art. 37 – Norma finanziaria <i>(riguarda gli importi che gli OdC versano allo Stato da riassegnare al MIPAAF che li destina a programmi di sviluppo del sistema di vigilanza)</i>	Art. 6 – Fondo per lo sviluppo dell'agricoltura biologica
		Art.7 – Contratti di rete tra gli operatori della filiera biologica
		Art. 8 – Sostegno alla ricerca tecnologica e applicata nel settore della produzione biologica Art. 9 Formazione professionale
Organizzazione della produzione e del mercato	Art. 4 - Distretti biologici	Art. 10 - Distretti biologici
		Art. 11 - Organizzazioni interprofessionali nella filiera biologica
	Art. 6 – Intese di filiera	Art. 12 – Intese di filiera per i prodotti biologici
	Art. 7 - Organizzazioni dei produttori	Art. 13 – Organizzazioni dei produttori biologici
	Art. 8 – Etichettatura e pubblicità	
	Art. 9 – Logo nazionale	
Produzione biologica	Art. 12 – Produzioni animali	
	Art. 13 – Acquacoltura biologica	
	Art. 14 – Produzioni vinicole	
	Art. 15 – Prodotti per l'impiego su sementi, su materiale di propagazione e su piante	
	Art. 16 - Sementi di conservazione	Art. 14 - Sementi biologiche

6. Appendice: Il CREA, ente pubblico di ricerca

Il CREA è un Ente Pubblico di Ricerca costituito con il Decreto legislativo 29 ottobre 1999 n. 454 che riuniva gli Istituti di ricerca e sperimentazione agraria del MIPAAF, successivamente ampliato nel 2012 con l'incorporazione dell'INRAN (Istituto Nazionale per gli Alimenti e la Nutrizione) e dell'ENSE (Ente Nazionale Sementi Elette), ulteriormente ampliato dal 2015 con l'incorporazione dell'INEA (Istituto Nazionale di Economia Agraria) e riordinato con DM (MIPAAF) 30 dicembre 2016, registrato dalla Corte dei Conti in data 28 febbraio 2017 al n. 161.

Un nuovo Statuto è stato approvato con DM (MIPAAF) 27 gennaio 2017, n. 39 pubblicato in GU (Serie generale) n. 158 del 31 marzo 2017.

Con questa riorganizzazione si è completata l'unificazione in unico Ente di tutti gli Istituti di ricerca vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ponendo le premesse per un'attività a sostegno dell'agricoltura italiana e della sua proiezione internazionale che si avvalga in modo sinergico di tutte le competenze disponibili.

Finalità e attività istituzionali (Articolo 2 dello Statuto)

I macro-settori di competenza dell'Ente sono l'agricolo, l'agroalimentare, l'agroindustriale, l'ittico, il forestale nonché quelli della nutrizione umana e degli alimenti, dello sviluppo rurale e dell'economia agraria.

In questi settori il CREA svolge ricerche e sviluppa percorsi di innovazione per innalzare in modo sostenibile e con la salvaguardia della sicurezza dei consumatori, la redditività delle attività agricole, agroalimentari ittiche e forestali sulla base di obiettivi e indirizzi definiti dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali.

La ricerca e il sostegno all'innovazione, peraltro, si basano sulla collaborazione con le Regioni e le Province Autonome, con le Università e altri Enti di ricerca.

Per il Ministero vigilante il CREA costituisce un supporto per la definizione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche pubbliche in campo agricolo e agroalimentare e per l'attuazione di ogni altra attività ritenuta funzionale allo sviluppo o alla tutela del comparto agro-alimentare.

Un impegno nella diffusione e condivisione del sapere scientifico e tecnologico ad ogni livello è inoltre espressamente previsto dallo Statuto che impegna l'Ente a sviluppare attività di divulgazione scientifica al fine di assicurare tempestività nel trasferimento dei risultati. A questo fine, il CREA può stringere accordi di collaborazione con varie istituzioni finalizzate anche a favorire la crescita culturale e professionale degli addetti, anche attraverso lo svolgimento di attività formative.

La struttura attuale, a seguito della riorganizzazione

Il Piano di riorganizzazione ha ridotto una frammentazione che andava a detrimento della possibilità di un efficace coordinamento ed ha valorizzato i punti

di forza dell'Ente, tra i quali la solidità scientifica di molte strutture (con visibilità e riconoscimento internazionale) e la diffusa presenza territoriale.

La struttura organizzativa è proiettata a favorire le relazioni e l'integrazione delle attività di ricerca europee e internazionali con le Università e gli altri Enti di ricerca nazionali, pubblici e privati, con il territorio e le imprese.

Le competenze scientifiche dei Centri di Ricerca sono organizzate per discipline tematiche e per filiere produttive.

Ai Centri di Ricerca disciplinari, (i) genomica e bioinformatica, (ii) agricoltura e ambiente, (iii) difesa e certificazione, (iv) ingegneria e trasformazioni agroalimentari, (v) alimenti e nutrizione, (vi) politiche e bioeconomia, sono assegnate le missioni degli ambiti di ricerca trasversali all'agricoltura, sia per l'agroalimentare che per l'agroindustria, all'alimentazione e nutrizione, alle politiche agricole europee e nazionali, integrate con i nuovi scenari della bioeconomia delle aree rurali.

Ai Centri di Ricerca di filiera, (vii) zootecnia e acquacoltura, (viii) foreste e legno, (ix) cerealicoltura e colture industriali, (x) viticoltura ed enologia, (xi) orticoltura e florovivaismo, (xii) olivicoltura, frutticoltura e agrumicoltura, sono attribuite le missioni specifiche per la valorizzazione delle produzioni tipiche e di qualità riconducibili al "made in Italy", ma anche studi e ricerche per la gestione sostenibile delle foreste e dell'arboricoltura da legno.

Con riferimento all'agricoltura biologica, le attività di studio e ricerca che il CREA conduce sono numerose e diversificate in relazione all'ampio spettro di ambiti disciplinari e missioni di competenza dei 12 Centri di ricerca. Il seguente prospetto, non esaustivo, riporta i progetti condotti in tema di agricoltura biologica limitatamente a quelli finanziati dal MiPAAF negli ultimi anni. Sono inoltre da considerare i progetti di ricerca e le analisi in tema condotti da INEA (oggi CREA - Politiche e bioeconomia) negli ultimi anni relativamente alla qualità e sicurezza alimentare e, con riferimento specifico al biologico, sulla sostenibilità dell'agricoltura biologica (Progetto SABIO) e della filiera biologica (Progetto SAFE BIO), sugli indicatori di sostenibilità (Progetto ISO BIO), sui processi di internazionalizzazione delle imprese biologiche (Progetto BioFrontiere). Sono anche da considerare le numerose attività di analisi e studio del settore condotti nell'ambito della Rete Rurale Nazionale.

Progetti di ricerca in agricoltura biologica condotti dal CREA e finanziati dal MiPAAF nel periodo 2013-2015

ANNO DI INIZIO	Coordinatore	Acronimo	Titolo del progetto
2013	CRA-RPS	RIZOSEM	Studio delle interazioni rizosferiche e delle interferenze coltura-infestanti in sistemi orticoli biologici
2013	CRA-RPS	BIOSEMED	Sistemi di produzione orticola BIOlogica in SErra in ambiente MEDiterraneo: confronto fra approccio agroecologico e convenzionalizzato
2013	CRA-CIN	ORTOSUP	Gestione agro-ecologica per la difesa delle colture orticole in biologico
2013	CRA-ACM	ITACA	Indirizzi Tecnici all'impianto e Alla Conversione dei frutteti all'Agricoltura biologica
2013	CRA-PCM	SANPEI II	Sano come un pesce biologico italiano. II : valorizzazione dei prodotti da acquacoltura biologica italiana nella ristorazione collettiva pubblica
2013	CRA - Sede Centrale	PEI-AGRI-BIO	Sviluppo di un sistema partecipato di supporto alla ricerca e alla diffusione dell'innovazione nel campo dell'agricoltura biologica nell'ambito dei PEI "Agricoltura sostenibile e produttiva"
2013	CRA-PCM	FILAVI	Valorizzazione ed incentivazione delle filiere avicole biologiche di qualità
2013	CRA-ABP	ReSoIve	Ripristino della funzionalità ottimale del suolo in aree degradate di vigneti a gestione biologica
2013	CRA-RPS	SOILVEG	Improving soil conservation and resource use in organic cropping systems for vegetable production through introduction and management of agro-ecological service crops (ASC)
2013	CRA-IAA	FaVOR-DeNonDe	Drying, Juices and Jams of Organic Fruit and Vegetables: what happens to Desired and Non-Desired compounds?
2014	CRA-PAV	GESTI. PRO. BIO	GESTIone ecocompatibile della PROtezione delle colture in agricoltura BIOlogica
2014	CRA SCS	ELABORABIO	Attività di elaborazione, ricerca e supporto tecnico sul processo di concessione deroghe sulle sementi impiegate in agricoltura biologica
2014	CRA - PAV	ALT.RAMEINBIO	Strategie per la riduzione e possibili alternative all'utilizzo del rame in agricoltura biologica
2014	CRA - SUI	ZOOBIO2SYSTEMS	Foraggi, mangimi, breeding e biodiversità in sistemi zootecnici biologici
2014	CRA-SCA (ASM)	AGROCAMBIO	Sistemi e tecniche AGRonomiche di adattamento ai CAMbiamenti climatici in sistemi agricoli BIOlogici
2014	CRA-FLC	VaLatteBio	Itinerari tecnici e valutazione della fattibilità per la conversione di allevamenti di bovini da latte
2014	CRA - Sede Centrale	RETIBIO	Attività di supporto nel settore dell'agricoltura biologica per il mantenimento dei dispositivi sperimentali di lungo termine e il rafforzamento delle reti di relazioni esistenti a livello nazionale e internazionale
2015	CREA-SCS	ELABORABIO 2	Attività di elaborazione, ricerca e supporto tecnico sul processo di concessione deroghe sulle sementi impiegate in agricoltura biologica
2015	CREA-RPS	BIOFOSF	Strumenti per la risoluzione dell'emergenza "fosfiti" nei prodotti ortofrutticoli biologici
2015	CREA-PCM	BIOBREED H2O	Un nuovo respiro per l'acquacoltura biologica: il supporto della ricerca partecipata alla crescita del settore