



**Osservazioni al Disegno di legge n. 2811, recante  
*Disposizioni per lo sviluppo e la competitività della  
produzione agricola e agroalimentare e  
dell'acquacoltura effettuate con metodo biologico*  
ed al disegno di legge n. 523 *Disposizioni in materia  
di agricoltura e produzione agroalimentare  
biologica***

**AUDIZIONE SENATO DELLA REPUBBLICA  
*Commissione agricoltura e produzione  
agroalimentare***

**28 GIUGNO 2017**



## SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissione agricoltura e produzione agroalimentare

28 GIUGNO 2017

Disegno di legge n. 2811

Disegno di legge n. 523

### AUDIZIONE COLDIRETTI

#### 1. Considerazioni generali

La predisposizione dei due disegni di legge sull'agricoltura biologica, fermo restando la condivisione, circa la necessità di prevedere strumenti di ulteriore sviluppo del settore, è iniziativa rispetto alla cui opportunità appare meritevole un'approfondita riflessione, in quanto esiste già al momento un complesso ed analitico quadro normativo sia a livello comunitario che nazionale.

Il settore è attualmente disciplinato dal *reg. (CE) 28 giugno 2007 n. 834/2007 REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CEE) n. 2092/91 e dal reg. (CE) 5 settembre 2008 n. 889/2008 REGOLAMENTO DELLA COMMISSIONE recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, per quanto riguarda la produzione biologica, l'etichettatura e i controlli*, nonché da numerosi decreti ministeriali che hanno applicato la legislazione comunitaria e che sono sul piano normativo uno strumento più rapido e flessibile della legge in quanto consentono di essere modificati sulla base del veloce succedersi degli interventi della legislazione comunitaria che in questo settore sono molto frequenti, anche a breve distanza di tempo, perché l'agricoltura biologica è in continua evoluzione.

Inoltre, è da tempo in discussione la *proposta di regolamento del PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, che modifica il regolamento (UE) n. XXX/XXX del Parlamento europeo e del Consiglio [regolamento sui controlli ufficiali] e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio (DOC COM2014 180 final)* che introduce una riforma complessiva dell'impianto legislativo esistente.

E' noto come la riforma della legislazione quadro sull'agricoltura biologica stia incontrando, a livello comunitario, notevoli difficoltà a causa dell'ampia divergenza di vedute da parte degli Stati membri su alcuni aspetti importanti che la Commissione UE vorrebbe introdurre: si pensi, ad esempio, alla soglia di declassamento del prodotto biologico in caso di contaminazione con sostanze non autorizzate, al riordino del sistema di controllo, alla sostituzione del principio di equivalenza delle importazioni con il principio di conformità, alla coltivazione in biologico di colture fuori suolo, all'eliminazione delle deroghe relative alle sementi ed al settore della zootecnia, per elevare gli standard di qualità delle produzioni biologiche.

Amesso che i disegni di legge, coordinati in un unico testo, siano approvati in via definitiva, il contributo migliorativo che possono arrecare all'agricoltura biologica non può che essere limitato visto che gli aspetti che incidono sullo sviluppo del settore possono essere disciplinati solo dalla



normativa comunitaria e, nonostante il passo avanti compiuto ieri con l'approvazione da parte del Consiglio agricoltura UE del nuovo mandato, si è ancora lontani dal raggiungimento di un accordo tra Consiglio, Commissione e Parlamento UE.

Oltretutto, gli ambiti di intervento del disegno di legge sono gli stessi della proposta di regolamento e di alcuni provvedimenti sui quali il Ministero delle Politiche Agricole sta già lavorando di concerto con tutti i soggetti della filiera, in attuazione del Piano strategico nazionale per lo sviluppo del sistema biologico approvato dalla Conferenza Stato Regioni il 25 marzo 2016.<sup>1</sup>

Si ritiene che uno degli aspetti centrali resti quello dei controlli. In proposito, si evidenzia come le norme del DDL 523 siano di fatto superate dal momento che il 16 giugno 2017, è stato approvato dal Consiglio dei Ministri uno *schema di decreto legislativo recante disposizioni di armonizzazione e razionalizzazione della normativa sui controlli in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica*. La norma attua la delega contenuta nel Collegato agricoltura e aggiorna il D.Lgs. 17 marzo 1995, n. 220 *Attuazione degli articoli 8 e 9 del regolamento CEE n. 2092/91 in materia di produzione agricola ed agro-alimentare con metodo biologico*, adeguando le disposizioni anche alle sopravvenute leggi europee. Si tratta di un provvedimento che, a questo punto, è totalmente scollegato dai due disegni di legge: pertanto, il CAPO III del DDL 523, in materia di controlli, andrebbe soppresso..

Il provvedimento ha, come obiettivi, quello di rafforzare la tutela del consumatore; assicurare una maggiore tutela del commercio e della concorrenza; semplificare ed unificare, in un solo testo di legge, la materia dei controlli sulla produzione agricola biologica; e, ancora, rendere il sistema dei controlli più efficace anche sotto il profilo della repressione.

I due disegni di legge in oggetto devono, in realtà, essere resi compatibili con la nuova fisionomia che va assumendo il sistema dell'agricoltura biologica sia a livello nazionale che comunitario, mentre ciò che al momento manca è un Testo Unico delle norme di settore che andrebbero coordinate in un unico maxi provvedimento che attribuisca valore di norma anche a tutti quei provvedimenti di natura interpretativa o che, per altre ragioni, abbiano assunto forma di circolari ministeriali, visto il loro contributo nel rendere operativo il settore.

Infine, si ritiene che lo sviluppo dell'agricoltura biologica richieda, accanto all'intervento del legislatore, anche un impiego mirato degli strumenti finanziari previsti dai Piani di Sviluppo Rurale a sostegno del settore risolvendo quelle criticità, da tempo note, che non hanno trovato risoluzione neanche nella recente programmazione 2014-2020. Questi consistono negli aiuti previsti dalle misure 10 ed 11, nonché dal Fondo costituito a seguito del prelievo fiscale introdotto sulla vendita di fitofarmaci e fertilizzanti di sintesi chimica di cui all'art. 59 della legge 23 dicembre 1999 n. 488 *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge finanziaria 2000)*.

## **2. Osservazioni al testo del progetto di legge**

Art. 1 (finalità) DDL 2811

---

<sup>1</sup> Si rinvia all'indirizzo:

[http://www.ambienteterritorio.coldiretti.it/tematiche/Ogm/Documents/PSN\\_Agricoltura\\_biologica.pdf](http://www.ambienteterritorio.coldiretti.it/tematiche/Ogm/Documents/PSN_Agricoltura_biologica.pdf)



Le finalità indicate sono le stesse della normativa nazionale vigente. Il sistema delle autorità nazionali locali e degli organismi competenti è già definito da tempo, visto che il primo regolamento sull'agricoltura biologica risale al 1991.

art. 2 DDL 2811 e art. 3 - DDL 523 ( Autorità competente )

Dal momento che il primo regolamento comunitario è del 1991 è stabilito da tempo che l'autorità nazionale sia il Ministero delle Politiche Agricole, quindi, tali norme appaiono pleonastiche. .  
Altrettanto, dicasi per le altre competenze elencate afferenti sempre al Ministero. Oltretutto, lo schema di decreto legislativo sui controlli, in via di approvazione, definisce il riparto delle competenze tra i diversi soggetti istituzionali.

Art. 3 Autorità locali - DDL 2811

Le competenze delle Regioni in materia di agricoltura sono previste dalla Costituzione, e, pertanto, non appare necessario ribadirlo in una legge

Art. 5 Comitato consultivo per l'agricoltura biologica - DDL 523

Il Comitato consultivo per l'agricoltura biologica a seguito della *spending review* è stato a suo tempo soppresso e sostituito dal Tavolo permanente per l'agricoltura biologica, istituito presso il MIPAAF, che svolge le medesime funzioni. Non appare, pertanto, opportuno ricreare un organismo le cui spese non hanno copertura finanziaria.

Distretti biologici, art. 4, comma 4, del DDL 523 ed art. 10 del ddl 2811

I distretti biologici sono già previsti dall' art. 13 (*Distretti rurali e agroalimentari di qualità*) del D.Lgs. 18 maggio 2001 n. 228 *Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della L. 5 marzo 2001, n. 57* e, successivamente, dalle *"Linee guida per la redazione del Piano d'Azione nazionale per l'agricoltura biologica"*, pubblicate dal MIPAAF nel settembre 2004. Il testo del D.Lgs 228/01 attribuisce al distretto rurale una connotazione principalmente territoriale ("identità storica e territoriale omogenea, tradizioni e vocazioni naturali e territoriali") e al distretto agroalimentare di qualità una più accentuata specificità settoriale ("presenza economica, interrelazione e interdipendenza produttiva delle imprese agricole e agroalimentari"). Considerando che il distretto biologico è caratterizzato da processi agroindustriali biologici e da produzioni tipiche, è ragionevole assimilarlo ad un distretto agroalimentare di qualità. D'altro canto, appare eccessivamente drastico escludere a priori la possibilità che un distretto rurale possieda al suo interno i requisiti che lo configurano come un potenziale distretto biologico. Ciò può essere giustificato da due diverse considerazioni. La prima è legata all'impossibilità di operare una netta separazione fra distretti rurali e agroalimentari di qualità, data la inevitabile presenza di alcuni caratteri di ruralità all'interno dei distretti agroalimentari e, reciprocamente, l'esistenza di particolari rapporti settoriali, ad esempio, di tipo agricolo e agroindustriale, in un territorio identificato come distretto rurale. La seconda ragione, di tipo essenzialmente politico, riguarda la riduzione dei gradi di libertà concessi agli amministratori nell'identificazione dei territori che potrebbero beneficiare delle ricadute positive derivanti dall'istituzione di un distretto biologico. Si può concludere, allora, che i distretti biologici vanno individuati all'interno di sistemi produttivi locali a vocazione agricola che manifestano una tendenziale, ma non esclusiva, caratterizzazione agroalimentare di qualità.

La definizione normativa, oltre a specificare le condizioni che configurano un territorio come un distretto biologico, stabilisce il soggetto a cui viene affidato il compito di eseguirne l'identificazione nelle Regioni (v. art. 10 DDL 2811 e art. 4 DDL 523).



Questa prescrizione, per il modo in cui è formulata, sembra introdurre una distinzione, sia logica che temporale, fra il momento dell'individuazione dei territori che possiedono i requisiti del distretto biologico e quello dell'istituzione del relativo soggetto territoriale. In altri termini, secondo questa chiave interpretativa, è ragionevole ipotizzare una prima fase in cui l'amministrazione regionale identifica le aree che rispondono ai requisiti indicati e una fase successiva nella quale, per ogni territorio individuato, viene verificata l'effettiva esistenza delle condizioni che permettono il conseguimento delle finalità indicate dalla legge e, solo in caso positivo, appare opportuno procedere all'istituzione di un distretto biologico.

Partendo da questa lettura, si dovrebbe sviluppare una riflessione preliminare riguardo alla prima fase del suddetto iter procedurale, ovvero il criterio da utilizzare per l'individuazione delle aree che posseggono i requisiti del distretto biologico. A questo proposito è opportuno sottolineare come l'amministrazione regionale, qualunque metodologia intenda adottare, si trovi in condizioni di difficoltà, proprio per come è formulato il testo normativo, nel recepire eventuali istanze provenienti "dal basso", ovvero da territori che si propongono autonomamente come distretti biologici. In conclusione, appare, quindi, difficile promuovere i distretti rurali introducendo un'ulteriore previsione normativa.

Inoltre, l'art. 4 del DDL 523 appare pleonastico nei suoi richiami alla legge *"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 novembre 2004, n. 279, recante disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica"* in quanto l'Italia ha escluso, da tutto il settore agricolo e non solo dal biologico, la possibilità di consentire l'introduzione degli ogm. Inoltre, il legislatore italiano dovrebbe introdurre una norma che escluda l'applicazione delle soglie di contaminazione da ogm ai prodotti biologici.

artt.6 ed 8 Fondo per lo sviluppo della ricerca in agricoltura biologica ddl 2811

Il fatto che solo una quota parte della disponibilità finanziaria del fondo in cui confluisce la tassa sui fitofarmaci e fertilizzanti di sintesi chimica sia destinata alla ricerca in agricoltura sulla base di una valutazione discrezionale del Ministro delle politiche agricole, non appare una misura adeguata in quanto tali risorse sono destinate a quest'unico scopo e non si comprende perché, annualmente, non debbano essere totalmente impegnate a tal fine. La ricerca ha bisogno di progetti di ampio respiro per i quali si richiede una dotazione adeguata a loro supporto altrimenti si rischia di finanziare progetti che non hanno ricadute utili per il settore. Inoltre, non si condivide l'assegnazione a priori di una quota parte degli stanziamenti a favore del CNR e del CREA. Le risorse per la ricerca devono essere assegnate con bandi aperti a soggetti pubblici e privati che abbiano comprovata esperienza nel settore dell'agricoltura biologica e che siano attuate secondo un modello di ricerca partecipata che veda il coinvolgimento delle imprese agricole nella fase di elaborazione e di attuazione del progetto di modo che sia garantito un legame tra innovazione e trasferimento dei risultati ottenuti dalla sperimentazione scientifica.

Art. 9 (logo nazionale) DDL 523

il Ministero delle Politiche Agricole ha annunciato in una riunione del 30 maggio 2016, nell'ambito del Tavolo permanente per l'agricoltura biologica, la realizzazione del logo nazionale per la quale già da tempo avrebbe dovuto insediare un gruppo di lavoro. La norma è, quindi, condivisibile nella misura in cui introduce uno strumento di promozione del biologico italiano.

Art. 10 (Autorità responsabile dei controlli)



Per quanto concerne i controlli, oltre a quanto sopra evidenziato, si osserva che dal DDL 523 andrebbe, a questo punto, stralciato tutto il CAPO III relativo ai controlli (art. 17 e ss.).

#### Art. 28 (sistema sanzionatorio) DDL 523

Per quanto concerne le sanzioni applicabili in caso di violazione della normativa nazionale ed europea, il Ministero delle Politiche Agricole ha annunciato nella riunione del 30 maggio 2016 nell'ambito del Tavolo permanente per l'agricoltura biologica, la costituzione di uno specifico gruppo di lavoro finalizzato a redigere il decreto che rivede il sistema sanzionatorio in agricoltura biologica e con il quale l'intervento del progetto di legge andrebbe a sovrapporsi.

#### Art 32 (ristorazione collettiva) DDL 523

Quello delle mense biologiche è un settore attualmente non disciplinato dalla legislazione comunitaria né si prevede che lo sia nell'ambito della proposta di regolamento attualmente in discussione perché la Commissione UE ritiene che, data la diversità dei sistemi nei diversi Stati membri, sia opportuno, al momento, il rinvio a normative di carattere nazionale.

Considerato che si tratta di un comparto molto rilevante che costituisce uno dei principali sbocchi di mercato delle produzioni biologiche si ritiene che proprio su tale aspetto bisognerebbe legiferare, in modo molto più ampio, di quanto stabilisca l'art. 32, al fine di fornire alle Regioni delle indicazioni precise ed armonizzate.

Secondo gli ultimi dati pubblicati su *Tutto Bio 2017*, l'annuario del biologico pubblicato da BioBank, sono 1288 le refezioni scolastiche nazionali che hanno introdotto alimenti biologici nei loro menù. Tra queste, 300 utilizzano almeno il 70% di materie prime bio.

Lo sviluppo delle mense bio parte all'inizio degli anni 90 e, attraverso fasi alterne, si è stabilizzato fino a raggiungere un buon livello. Accanto a situazioni virtuose che utilizzano materie prime biologiche per il 95%, ne troviamo altre con quantità variabili in cui la percentuale cambia in maniera considerevole.

Secondo il Rapporto BioBank 2016, l'inserimento dei prodotti biologici nelle scuole italiane, tra pubblico e privato, è graduale e progressivo: il trend dal 2011 al 2015 è stato + 12%, passando da 1116 a 1250 realtà nel 2015.

Tra queste, utilizzano almeno il 70% di materie prime bio 296 realtà, cioè il 24%. Il 96% delle mense che nel censimento BioBank hanno specificato le modalità di gestione (1171 su 1250) sono in appalto, mentre il 4% è suddiviso tra chi ha una gestione diretta o una mista. Le mense bio sono per il 71% al Nord, mentre al Centro sono circa il 18% e al Sud l'11%. La Lombardia ne conta 225, il Veneto 195 e l'Emilia Romagna 174. Il Friuli Venezia Giulia, però, è la regione con la più alta densità, con 71 mense ogni milione di abitanti.

Recentemente è stato previsto un fondo da 44 milioni di euro, gestito dal Ministero delle politiche agricole e promosso dal ministro Maurizio Martina, per introdurre mense biologiche certificate nelle scuole italiane, dagli asili nido, fino alle secondarie di primo e secondo grado,

Per la prima volta si avrà la possibilità di avere mense scolastiche biologiche certificate. Un risultato importante che si inserisce nella strategia diretta a promuovere modelli agroalimentari più sostenibili e garantire un'alimentazione più sana anche nelle scuole. Il fondo sarà utile per rendere più accessibili i servizi e proseguire le azioni di educazione alimentare che sono iniziate con Expo Milano.



Si evidenzia, inoltre, che quando si parla di refezioni pubbliche, entrano in gioco anche la preparazione, la sensibilità ai temi di sostenibilità delle amministrazioni e, di conseguenza, la tipologia del capitolato di appalto stilato. Negli ultimi 15 anni, quasi tutte le regioni hanno legiferato per la promozione dell'agricoltura biologica e alcune anche per incentivare i consumi biologici. Con il decreto ministeriale del 25 luglio 2011 del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare sono stati adottati i Criteri Ambientali Minimi (CAM) da inserire nei bandi di gara della Pubblica amministrazione per l'acquisto di prodotti e servizi, tra questi, anche quelli relativi alla ristorazione collettiva e alla fornitura di derrate alimentari. Tale decreto è parte integrante del Piano d'Azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione, ovvero Piano d'Azione Nazionale sul Green Public Procurement (PANGPP), e il nuovo codice degli appalti ne promuove l'obbligatorietà anche nella ristorazione collettiva.

Inoltre con DM n. 3286 del 5 agosto 2016 è stato modificato l'art. 2 del DM n. 18354 del 27 novembre 2009 per cui è stato stabilito che in materia di mense biologiche, nelle more dell'adozione della normativa nazionale, il Ministero riconosce norme private che risultino conformi alle procedure ed ai parametri minimi individuati dal Decreto fissando alcuni requisiti minimi relativi alle regole di preparazione degli alimenti, alla definizione di "piatto biologico", di "piatto con ingredienti biologici" nonché il divieto di utilizzo dello stesso ingrediente biologico e non biologico da parte di un'unità produttiva.

Anche nel settore della ristorazione biologica sta prendendo forma una normativa specifica di carattere ministeriale che va ormai oltre il dibattito parlamentare.