



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

***“Norme per la valorizzazione delle piccole produzioni
agroalimentari di origine locale” (A.S. 728)***

SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissione 9^a - Agricoltura e produzione agroalimentare

Roma, 16 ottobre 2018

Premessa

Confcommercio – Imprese per l'Italia manifesta il proprio positivo apprezzamento per l'opportunità offerta da codesta Commissione di rappresentare il punto di vista delle imprese della distribuzione in merito al disegno di legge recante "*Norme per la valorizzazione delle piccole produzioni agroalimentari di origine locale*" (A.S. 728).

Questa occasione ci consente di condividere con Voi non soltanto una valutazione sulle singole misure inserite nel ddl, ma anche di fornire qualche riflessione più ampia sulle scelte operate dal legislatore.

Negli anni, infatti, le facoltà riconosciute agli imprenditori agricoli, particolarmente per quanto riguarda la vendita diretta, sono andate progressivamente ampliandosi (da ultimo con la legge di bilancio emanata alla fine del 2017), ma senza che, a nostro giudizio, venissero predisposte adeguate cautele a salvaguardia della corretta applicazione delle norme.

Sotto questo profilo, pur se riteniamo condivisibile che il legislatore dedichi particolare attenzione alla valorizzazione delle produzioni locali tipiche, evidenziamo che queste devono poter contare anche sui canali di commercializzazione tradizionali, necessari per sostenere e rispondere alle necessità tipiche dell'agricoltura.

Per questo motivo concordiamo con la volontà del legislatore di intervenire per disciplinare attentamente la materia, in quanto più sarà chiara la normativa e più sarà facile evitare distorsioni del mercato destinate ad avere un impatto negativo sulle altre imprese del settore alimentare.

È fondamentale, tuttavia, che fin dal principio si lavori all'elaborazione di un testo che possa essere il più chiaro possibile, al fine di non lasciare aree di incertezza e di limitare al massimo l'eventualità di interpretazioni difformi nella fase applicativa delle disposizioni.

Di seguito si rappresentano alcune osservazioni inerenti il testo del provvedimento.

1) Coordinamento normativo

Cogliamo anzitutto l'occasione per evidenziare che lunedì 8 ottobre, nel corso dell'esame della legge quadro sullo sviluppo delle Isole minori (AS497), è stato approvato un emendamento che disciplina le piccole produzioni locali.

Una simile disposizione, con una vera e propria "fuga in avanti", si sovrapporrebbe in parte ai contenuti del disegno di legge all'esame di codesta Commissione, senza tuttavia raggiungere il medesimo livello di approfondimento. Rimarrebbero ampi margini di interpretazione, per non dire di autentico vuoto normativo, che risulterebbe difficile colmare in modo omogeneo, creando possibili contrasti e difficoltà applicative.

Confidiamo, pertanto, nel fatto che tale disposizione, nel quadro di un coordinamento complessivo dei provvedimenti in corso di esame da parte del Parlamento, sarà modificata prima dell'approvazione definitiva.

2) La somministrazione

Il provvedimento prevede la possibilità che le **piccole produzioni locali (di seguito PPL)** siano somministrate o vendute direttamente al consumatore.

Eppure, la normativa vigente non consente agli imprenditori agricoli di effettuare attività di somministrazione.

Il D.Lgs. 228/2001 che, all'art. 4, contiene la disciplina della vendita diretta, specifica che: *"...nell'ambito dell'esercizio della vendita diretta è consentito vendere prodotti agricoli, anche manipolati o trasformati, già pronti per il consumo, mediante l'utilizzo di strutture mobili nella disponibilità dell'impresa agricola, anche in modalità itinerante su aree pubbliche o private, nonché il consumo immediato dei prodotti oggetto di vendita, utilizzando i locali e gli arredi nella disponibilità dell'imprenditore agricolo, con l'esclusione del servizio assistito di somministrazione e con l'osservanza delle prescrizioni generali di carattere igienico-sanitario"* (art. 4, comma 8-bis).

La previsione contenuta negli articoli 1 e 5 del provvedimento comporterebbe quindi l'attribuzione di una facoltà totalmente nuova agli imprenditori agricoli, dalla quale non può che discendere anche l'attribuzione di oneri corrispondenti a quelli ai quali sono assoggettati gli operatori della somministrazione per quanto concerne, ad esempio, i requisiti di sorvegliabilità dei locali.

Nel caso in cui tale termine sia riferito solo agli esercizi di somministrazione propriamente detti e di cui all'art. 5, comma 1, lett. c), sarebbe opportuno riformulare il testo che al momento si presta ad interpretazioni errate.

È dunque necessario intervenire in modo da rendere inequivoco il riferimento al fine di chiarire che **l'attività di somministrazione resta propria degli esercizi di somministrazione**, mentre l'imprenditore agricolo ha soltanto la facoltà di vendere i propri prodotti, eventualmente anche nelle forme della vendita per il consumo sul posto (nel qual caso, però, sono escluse le attività di servizio e di predisposizione delle strutture dedicate a tal fine che connotano la somministrazione e che sono state oggetto, nel tempo, di molteplici precisazioni da parte del Ministero dello Sviluppo Economico).

D'altra parte, la normativa della Regione Veneto, cui la proposta di legge espressamente si ispira e nella quale, in taluni punti, si riscontra analoga ambiguità, specifica anche in maniera espressa che "i prodotti PPL possono essere **venduti** nell'ambito della Provincia sede dell'azienda e delle Province contermini, entro il territorio regionale..." (D.G.R. 11 agosto 2015, n. 1070).

Infine si rileva che all'art. 1 del disegno di legge si introducono i principi di "marginalità" della produzione e di "limitatezza" delle quantità di alimenti: questi principi dovrebbero essere chiariti nella proposta di legge, che invece non sembra definirli.

3) Ambito di applicazione

Il disegno di legge si applica agli imprenditori agricoli o ittici, titolari di una azienda che lavorano e vendono i prodotti provenienti dall'azienda stessa.

La disposizione chiarisce che la produzione primaria deve essere svolta in terreni di pertinenza aziendale sulle superfici condotte in proprietà, affitto o altro titolo riscontrabile.

Appare necessario rendere il punto più esplicito chiarendo che **la materia prima** utilizzata nelle PPL deve essere coltivata o allevata **esclusivamente** sui terreni dell'azienda.

Questa necessità deriva dal fatto che, nel richiamare i prodotti che devono essere valorizzati dalla presente proposta, si riscontrano evidenti anomalie.

Infatti in alcuni passaggi della proposta di legge, sembra che l'art. 1, comma 2, richiami i prodotti, anche trasformati, "ottenuti" presso un'azienda agricola o ittica, mentre all'art. 2, comma 1, si fa riferimento alle aziende che lavorano e vendono prodotti "provenienti" dall'azienda stessa.

Inoltre, il comma 2 dell'art. 2 del disegno di legge prevede, poi, che gli imprenditori agricoli, che nell'ambito dell'attività di agriturismo somministrano pasti, spuntini e bevande o vendono i prodotti delle loro azienda agricole, possono usare anche i prodotti PPL di altre aziende agricole.

Sul punto è necessario chiarire che tali aziende agricole devono **avere almeno la sede di produzione nella stessa provincia** in cui insiste l'azienda dell'imprenditore agricolo **o nelle province contermini**.

Riteniamo, inoltre, che nel caso in cui si proceda alla somministrazione di PPL provenienti da altre aziende, il consumatore debba essere correttamente e tempestivamente informato che tali prodotti **non sono di produzione dell'imprenditore agricolo**.

In tal senso richiamiamo quanto affermato dallo Ministero dello Sviluppo Economico che con la risoluzione n. 343306 del 2 novembre 2016, ha messo in evidenza l'opportunità di intervenire "incoraggiando e sensibilizzando gli stessi produttori agricoli, sia da parte delle loro associazioni di categoria che da parte dei consumatori e delle loro associazioni, all'adozione, in nome della trasparenza e alla luce della necessità del rispetto del rapporto fiduciario che va mantenuto tra acquirente e venditore, della buona prassi di garantire all'acquirente informazione adeguata alla consapevolezza di quali dei prodotti venduti siano effettivamente provenienti dal proprio fondo".

4) Etichettatura

Il disegno di legge prevede che le PPL devono essere vendute nel rispetto delle disposizioni europee previste dal regolamento 1169/2011 e dal decreto legislativo n. 231/2017.

In particolare la norma dispone che tali prodotti devono indicare in etichetta in maniera leggibile la dicitura "PPL - piccole produzioni locali" seguita dal comune e dalla provincia di produzione "e dal numero di registrazione dell'attività".

È a nostro avviso necessario che vengano chiarite le modalità con cui deve essere riportata la suddetta dicitura sui prodotti posti in vendita, in modo da scongiurare il rischio che siano fornite indicazioni poco chiare, come è successo in passato riguardo alle modalità di indicazione dell'origine del latte.

Inoltre dalla lettura della norma sembrerebbe che le piccole produzioni locali siano limitate solo ai prodotti confezionati e non anche ai prodotti sfusi, e dunque, a tal proposito, è necessario un ulteriore chiarimento.

Nel caso in cui sia contemplata la possibilità di vendere anche i prodotti sfusi sarebbe, necessario, a nostro avviso, che venisse chiarito che i medesimi obblighi di informazione al consumatore si applicano anche a essi, secondo le modalità eventualmente individuate.

In caso contrario, sarebbe estremamente difficile per l'organo di controllo accertare che le PPL siano vendute solo nell'ambito territoriale previsto, considerando che l'art. 4 del D.Lgs. 228/2001 consente agli imprenditori agricoli la vendita diretta **in tutto il territorio della Repubblica.**

5) Registrazione

Il disegno di legge non fornisce indicazioni in merito all'obbligo di riportare sui prodotti il "numero di registrazione dell'attività".

Sotto questo profilo, appare evidente che tale espressione, tuttavia, diventa comprensibile soltanto nel caso in cui il suddetto numero di registrazione sia attribuito dall'autorità sanitaria all'esito di una dettagliata procedura così come previsto dalle disposizioni contenute nella normativa della Regione Veneto cui, come sopra evidenziato il disegno di legge in oggetto chiaramente si ispira.

In particolare, per avviare la propria attività, il produttore deve:

- chiedere un parere preventivo all'autorità sanitaria, indicando il tipo di lavorazioni che intende effettuare;
- conformarsi alle disposizioni eventualmente impartite dall'autorità nel verbale rilasciato all'esito di un sopralluogo nel corso del quale vengono accertate la disponibilità e idoneità dei locali;
- a seguito di sopralluogo con esito favorevole, presentare notifica ai fini della registrazione tramite apposita modulistica.

Si ritiene, quindi, necessario che il disegno di legge preveda espressamente l'obbligo, per l'operatore, di assoggettarsi al controllo preventivo da parte dell'autorità sanitaria, cui spetta il rilascio del numero di registrazione.

6) Somministrazione e vendita diretta

La somministrazione e la vendita al consumatore finale di PPL può avvenire nell'ambito della provincia in cui ha sede l'azienda e delle province contermini, entro il territorio regionale, ad esempio negli esercizi di commercio al dettaglio o di somministrazione in ambito locale sempre che tale fornitura sia limitata al cinquanta per cento della produzione annuale dell'azienda produttrice.

La fissazione della soglia individuata dalla norma non appare funzionale ad una piena valorizzazione delle PPL e risulterebbe peraltro difficile per gli organi di controllo accertare il rispetto.

Il comma 3 dell'articolo 5 prevede, infine, che gli esercizi commerciali possano dedicare alle PPL appositi spazi di vendita in modo da rendere tali prodotti immediatamente visibili.

La disposizione appare pleonastica né si comprende la ragione per cui il disegno di legge debba riportare una facoltà per gli operatori commerciali, considerato che questi sono già liberi di allestire gli spazi di vendita attraverso corner o stand appositamente dedicati.

7) Requisiti strutturali dei locali destinati a tale attività

L'articolo 6 del disegno di legge identifica i requisiti generali applicabili ai locali e alle attrezzature, mentre l'articolo 7 individua i requisiti strutturali dei locali destinati alle attività prevedendo che possano essere utilizzati per le attività di lavorazione, produzione e vendita, i locali siti nelle pertinenze dell'abitazione e nelle strutture agricole produttive dell'imprenditore delle PPL, senza necessità di procedere al cambio di destinazione d'uso.

Si evidenzia che nell'elenco delle attività per cui non è richiesto il cambio di destinazione d'uso non viene contemplata la somministrazione.

Questa circostanza rafforza l'osservazione espressa al punto 2) del presente documento secondo la quale la somministrazione prevista dal disegno di legge sia solo quella svolta dai pubblici esercizi.

Inoltre la disposizione prevede che i locali adibiti a maturazione, stagionatura ed essiccazione delle PPL possono essere *"anche ricavati in luoghi geologicamente naturali o avere pavimenti o pareti in roccia naturale"*.

Una simile previsione può risultare condivisibile soltanto nel caso in cui sia parallelamente stabilito l'obbligo, per l'imprenditore, di assoggettarsi al controllo preventivo da parte dell'autorità sanitaria.

Solo in tal modo, infatti, è possibile assicurare che la produzione, svolta in luoghi nei quali è oggettivamente difficile effettuare una corretta e adeguata pulizia, sia esente da rischi igienici per i consumatori.

8) Formazione

In merito al profilo della formazione riteniamo che questa debba essere quella prevista per gli altri OSA (art. 8), senza introdurre regimi ad hoc.

Il disegno di legge prevede che le regioni e le provincie autonome possano istituire corsi di formazione per il personale addetto alla lavorazione, alla preparazione, alla trasformazione, al confezionamento, al trasporto e alla vendita.

La Confederazione considera il corso di formazione uno strumento indispensabile per poter giudicare adeguato il personale che opera nelle PPL.

A tal proposito riteniamo che le Regioni e le provincie autonome non possano, ma "debbano" istituire corsi di formazione per la vendita di tali prodotti. Tali corsi saranno svolti nell'ambito dell'attuale sistema formativo per il personale alimentarista.

In tal modo verrebbe altresì garantito lo svolgimento dei corsi di aggiornamento periodici, secondo il sistema regionale.

9) Attività di controllo

La disposizione individua gli organi ai quali spetta il controllo per l'accertamento delle infrazioni delle disposizioni della legge e contempla la possibilità per le amministrazioni competenti di avvalersi di organi di polizia amministrativa locale.

La disposizione affronta il tema dei controlli, ma non individua un impianto sanzionatorio in caso di violazione della normativa.

Appare necessario che la disposizione contempli tale profilo, in quanto, in mancanza di indicazioni precise, si potrebbe correre il rischio di giungere a interpretazioni difformi sul punto.

Inoltre la proposta di legge prevede che con decreto del Mipaaf venga istituito un marchio PPL che "può" essere utilizzato soltanto per i prodotti alimentari appartenenti ai PPL.

In tal caso, al fine di evitare interpretazioni difformi, potrebbe essere opportuno rendere obbligatorio l'uso dello stesso, altrimenti si potrebbe correre il rischio di confondere i consumatori sull'origine del prodotto.

Riteniamo, infine, che nel caso in cui l'autorità preposta al controllo accerti un uso improprio del marchio da parte dell'interessato, debba essere contemplata una revoca, anche temporanea, dello stesso.

10) Paniere PPL

Al comma 1 dell'art. 10 viene previsto che con decreto del MIPAAFT sia definito l'elenco delle tipologie di prodotti agricoli e ittici con l'indicazione dei relativi piccoli quantitativi in termini assoluti che rientrano nella disciplina delle PPL.

Per evitare di rimettere completamente ad una fonte secondaria l'individuazione di tali piccoli quantitativi, appare necessario indicare già nel testo del disegno di legge dei criteri di riferimento, al fine di dare un contenuto a quel criterio di "limitatezza", già evocato, che viene espresso nell'articolo 1 del disegno di legge.

Inoltre, affinché sia rispettato anche il criterio della "marginalità", in forza del quale l'attività deve essere svolta come integrazione del reddito e non come attività principale, è opportuno prevedere che, all'indicazione dei piccoli quantitativi di prodotti in termini assoluti, sia affiancata anche un'indicazione della percentuale massima della produzione aziendale che è possibile destinare alla produzione delle PPL (ad esempio il 10%).

11) Attività imprenditore agricolo

La proposta in discussione deve comunque tutelare le normative speciali di settore.

La Confederazione ritiene che, a tutela della salute pubblica, all'imprenditore agricolo non possa essere consentita la preparazione, la somministrazione, la commercializzazione di alcun tipo di preparazione ottenuta a seguito di lavorazione delle piante officinali che non sia il prodotto del semplice essiccamento delle stesse, con particolare riferimento a quanto disposto dall' art. 1, comma 7 del D.Lgs. 21 maggio 2018, n. 75 - Testo unico in materia di coltivazione, raccolta e prima trasformazione delle piante officinali, anche nel caso in cui tali operazioni avvengano in modo non estemporaneo.

Per le citate operazioni, infatti, sono necessarie una conoscenza e una preparazione che esulano evidentemente dalle competenze dell'imprenditore agricolo.