



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

Senato della Repubblica

**9ª Commissione permanente - Agricoltura e produzione
agroalimentare**

**Disposizioni per la tutela e la valorizzazione dell'agricoltura
contadina (AS 2243)**

Roma, 15 dicembre 2021

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 e della ristorazione in merito al disegno di legge concernente la tutela e la valorizzazione dell'agricoltura contadina.

Questa occasione ci consente di condividere con Voi non soltanto una valutazione sulle singole misure inserite nel provvedimento in esame, ma anche di fornire qualche riflessione più ampia sulle scelte che il legislatore opererà.

Negli ultimi anni, infatti, le facoltà riconosciute agli imprenditori agricoli, per quanto riguarda la vendita diretta, sono andate progressivamente ampliandosi, ma non sono state predisposte adeguate cautele a salvaguardia della corretta applicazione delle norme.

Pertanto, pur se riteniamo condivisibile la scelta operata dal legislatore di promuovere l'agroecologia, di prevenire lo spopolamento delle zone marginali, anche, mediante il recupero dei terreni agricoli abbandonati e la ricomposizione fondiaria, evidenziamo che tali attività 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 che operano lungo la filiera alimentare.

È fondamentale, tuttavia, che si lavori alla redazione 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 contrastanti nella fase applicativa delle disposizioni.

Di seguito riportiamo alcune osservazioni riguardo alle principali criticità derivanti dall'attuale formulazione del disegno di legge.

1. Definizione di agricoltore contadino (art.2)

Il disegno di legge definisce gli "agricoltori contadini" (comma 2), come i proprietari o conduttori di terreni agricoli che esercitano sui di essi attività agricola non in via principale, praticando modelli produttivi agroecologici favorendo la biodiversità animale e vegetale, la diversificazione colturale nonché le tecniche di allevamento attraverso l'utilizzo prevalente del pascolo e trasformano le materie prime prodotte nell'azienda

non avvalendosi di processi di lavorazione automatizzate, ma impiegando metodologie tradizionali locali.

Pertanto, oltre alla coltivazione diretta del fondo, sono individuati ulteriori elementi che dovrebbero caratterizzare tale figura.

Tratto unificante della proposta sembra quello di tutelare la categoria degli agricoltori contadini ampliando il novero delle attività che possono essere svolte dagli operatori ben oltre quanto pertiene alla comune pratica agricola.

Il disegno di legge menziona, tra le attività che possono essere esercitate dall'agricoltore contadino anche la **somministrazione dei prodotti dell'agricoltura contadina**, così come la **trasformazione** dei prodotti e la **vendita diretta**.

In taluni casi, peraltro, le attività proposte, quali la trasformazione e commercializzazione dei prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo, rientrano già tra le attività agricole "per connessione" ai sensi dell'art. 2135 del codice civile; in altri casi, si tratta di attività nuove o che risultano già altrimenti disciplinate, quali la vendita diretta o la somministrazione, prevista esclusivamente nell'ambito dell'attività agrituristica.

Tali previsioni non appaiono del tutto coerenti con le finalità della proposta in esame, nelle quali si richiamano, ad esempio, la volontà di contrastare prevenire lo spopolamento delle aree rurali e periurbane, nonché di promuovere l'agroecologia, come riportato precedentemente.

In tal senso le proposte mancano di un approccio "*di filiera*" che tenga conto del complesso delle attività che operano a livello locale e sembrano individuare, quale principale strumento di sostegno della categoria degli agricoltori contadini, l'estensione dell'attività ad altri settori economici (di tipo artigiano o commerciale), con il vantaggio di regole semplificate. In tal modo, l'unica previsione che sicuramente si può svolgere sugli effetti delle misure in commento, è che gli eventuali benefici a vantaggio della categoria degli agricoltori contadini, si produrranno sicuramente a detrimento delle altre categorie.

Più in dettaglio, l'attuale formulazione della lettera b), al comma 1, dell'articolo in commento, prevede che le aziende agricole contadine debbano favorire la biodiversità animale e vegetale, la diversificazione e gli avvicendamenti colturali, nonché le tecniche di allevamento attraverso l'utilizzo prevalente o parziale della pratica del pascolo o, in caso di impossibilità, seguendo elevati standard di benessere animale.

La disposizione in esame richiama il **benessere animale** senza, tuttavia, far riferimento agli adempimenti richiesti dalle normative comunitarie e dalle indicazioni rese dal Ministero della Salute; inoltre appare più funzionale all'obiettivo del benessere animale

che i relativi dati siano riportati anche sul sistema informatico veterinario aziendale c.d. ClassyFarm.

Questo sistema consente, infatti, la categorizzazione degli allevamenti attraverso la raccolta e l'elaborazione dei dati relativi ad alcune aree di valutazione tra cui, anche, quella del benessere animale.

Tale sistema utilizza ed elabora i dati raccolti dall'autorità competente durante lo svolgimento dei controlli ufficiali e quelli dell'autocontrollo resi disponibili dall'operatore attraverso il veterinario aziendale, così come prevede il Decreto del Ministro della salute 7 dicembre 2017.

In sintesi, attraverso il sistema applicativo ClassyFarm, si possono raccogliere ed elaborare i dati provenienti da:

1. attività del controllo ufficiale;
2. sistemi informativi e banche dati in uso (BDN, SANAN, Ricetta elettronica, ecc.);
3. attività in autocontrollo dell'operatore.

Il sistema di reti di epidemio-sorveglianza, disciplinato dal Decreto del Ministro della salute 7 dicembre 2017 è, infatti, finalizzato alla raccolta, gestione ed interscambio di dati ed informazioni tra l'operatore del settore alimentare che alleva animali destinati alla produzione di alimenti e le autorità attraverso il Sistema informativo Vetinfo; il Ministero della salute assicura, poi, che i dati provenienti dall'attività del controllo ufficiale e quelli dell'autocontrollo resi disponibili dall'operatore in via volontaria attraverso il Veterinario Aziendale vengano raccolti ed elaborati ai fini della categorizzazione degli allevamenti in base al rischio. Quest'ultima funzione viene garantita attraverso l'applicativo ClassyFarm inserito nel portale www.vetinfo.it e collegato alla Banca dati nazionale dell'anagrafe zootecnica del Ministero della salute (BDN).

Alla luce di quanto sopra riportato, riteniamo che tale sistema di raccolta delle informazioni, oggi volontario, dovrebbe trovare applicazione anche per le aziende agricole contadine che allevano animali destinati alla produzione di alimenti.

Tra le agevolazioni all'agricoltura contadina, previste dalla proposta in esame, il comma 6 riserva, correttamente, una quota dei posteggi nei mercati agricoli realizzati ai sensi dell'art. 12 della legge 6 ottobre 2017 n. 158 sui piccoli comuni, alle aziende agricole contadine.

Al contrario, il successivo comma 7 prevede che i comuni possano riservare appositi spazi all'interno dei mercati su aree pubbliche, alle aziende agricole contadine esercenti la vendita diretta.

Riteniamo che una simile disposizione sia discriminatoria per gli altri operatori che operano nei mercati su aree pubbliche e debba, conseguentemente, essere eliminata.

Appare infatti evidente che una riserva aggiuntiva di posteggi nei mercati su aree pubbliche, che sia dedicata alle aziende agricole contadine, altererebbe gravemente il rapporto con gli altri operatori che operano su area pubblica.

2. Semplificazione delle norme in materia di produzione, trasformazione e vendita di prodotti dell'agricoltura contadina (art. 4)

L'articolo 4, comma 1 lett. a), della proposta in esame prevede che le Regioni e le Province autonome dettino la disciplina della produzione, trasformazione e vendita dei prodotti dell'agricoltura contadina anche individuando i *“limiti qualitativi e quantitativi di produzione entro i quali considerare applicabili le deroghe consentite dai regolamenti (CE) n. 852/2004 in materia di igiene dei prodotti alimentari e n. 853/2004 in materia di igiene per gli alimenti di origine animale”*.

Riteniamo che tale deroga debba essere eliminata in quanto non in linea con le indicazioni previste in ambito comunitario e che sia opportuno, anche, individuare i requisiti necessari per avviare l'attività di produzione, trasformazione e vendita dei prodotti da agricoltura contadina.

In particolare si rileva, infatti, che il regolamento 852/2004, all'art. 1, paragrafo 2, lett. c), espressamente esclude dal proprio campo di applicazione la sola fornitura diretta di piccoli quantitativi di prodotti primari, senza prevedere alcuna esenzione per i prodotti trasformati.

Stante, quindi, l'impossibilità di individuare simili deroghe nel diritto comunitario, e nell'ottica di assicurare un elevato livello di tutela della salute dei consumatori, riteniamo che sia necessario espungere dal testo semplificazioni in materia di lavorazione e trasformazione non confermate da normativa comunitaria sopprimendo la lettera a).

Si rileva, inoltre, che qualsiasi variazione dell'attività già svolta dall'imprenditore agricolo, così come per l'attività di vendita diretta, deve essere assoggettata all'obbligo di aggiornamento della notifica sanitaria presentata al momento dell'avvio dell'attività.

Il diritto dell'Unione stabilisce, infatti, che l'autorità sanitaria deve sempre disporre di informazioni aggiornate sugli stabilimenti degli operatori del settore alimentare e che le deve essere notificato *“qualsivoglia cambiamento significativo di attività”* (art. 6, par. 2, comma 2, del reg. 852/2004).

Alla luce di quanto sopra espresso appare evidente che quanto previsto dalla lettera a) dell'articolo 4 rappresenterebbe, pertanto, una variazione senza dubbio significativa nell'attività dell'impresa agricola, in particolare per la differente natura dei rischi igienico-sanitari che esse pongono nei confronti dei consumatori.

Da questo punto di vista, si ritiene necessario che la proposta in esame recepisca quanto già introdotto nel disegno di legge in materia di Piccole produzioni locali.

Tale provvedimento prevede, infatti, che le attività siano identificate da un numero di registrazione "rilasciato dall'autorità sanitaria locale a seguito di sopralluogo preventivo svolto in azienda" (art. 3, comma 1), come già stabilito dalle disposizioni adottate in materia dalla Regione Veneto (D.G.R. 11 agosto 2015, n. 1070). La disposizione prevede a tal fine che con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro della salute siano definite le modalità di tale sopralluogo.

In particolare, ai sensi delle disposizioni regionali richiamate, 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; seguito di sopralluogo con esito favorevole, presentare notifica ai fini della registrazione tramite apposita modulistica.

La disposizione, alla lett. e), in commento prevede, anche, che le Regioni e le Province autonome individuino le modalità di organizzazione di corsi di formazione per la trasformazione e la somministrazione di alimenti e bevande per i prodotti dell'agricoltura contadina.

Riteniamo sia assolutamente necessario evitare che si possano attribuire alle attività agricole contadine facoltà nuove, quali ad esempio la somministrazione di alimenti e bevande, che la normativa vigente non consente agli imprenditori agricoli.

È bene infatti ricordare che l'attività di somministrazione può essere svolta solo ed esclusivamente dai pubblici esercizi di cui alla legge n. 287/1991 e che, invece, alle imprese agricole, ai sensi dell'art. 4 del D.Lgs n. 228/2001, è consentita solo l'attività di vendita.

Quest'ultimo riferimento normativo - che, tra l'altro, disciplina la vendita diretta degli imprenditori agricoli - specifica, infatti, 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).

Si evidenzia sul punto che, anche se negli ultimi anni sono state progressivamente ampliate le attività che possono essere svolte dalle imprese agricole, tra queste non è stata comunque ricompresa l'attività di somministrazione.

Con la proposta di legge in esame si attribuirebbe, invece, alle attività agricole contadine una facoltà totalmente nuova, che non potrebbe essere disgiunta dalla conseguente attribuzione di oneri corrispondenti a quelli ai quali sono assoggettati i pubblici esercizi.

Inoltre, si ritiene opportuno ricordare che l'attività di somministrazione di alimenti e bevande implica un servizio di interesse pubblico, che presuppone per sua stessa natura un congruo tempo di permanenza nei locali da parte dei consumatori, e che questa particolarità, insieme ad altre, giustifica l'imposizione da parte dell'ordinamento di peculiari adempimenti anche a garanzia dei clienti (a titolo meramente esemplificativo si fa riferimento all'obbligo dei servizi igienici, così come alla normativa sulla pubblica sicurezza e sorvegliabilità dei locali).

Riteniamo, pertanto, che sia necessario intervenire in modo da assicurare che **l'attività di somministrazione resti una prerogativa dei pubblici esercizi**, mentre, agli agricoltori che svolgono un'attività agricola contadina, si continui a riconoscere unicamente la facoltà di vendere i propri prodotti.

Inoltre i corsi di formazione, oltre ad eliminare l'attività di somministrazione, dovrebbero contemplare anche la lavorazione, la preparazione, il confezionamento, il trasporto e la vendita dei prodotti dell'agricoltura contadina.

Riteniamo, infatti, che il corso di formazione sia uno strumento indispensabile per poter considerare adeguato il personale che produce e vende i prodotti delle agricolture contadine.

Alla luce di quanto sopra espresso riteniamo che Regioni e Province autonome debbano istituire corsi di formazione per coloro che lavorano tali prodotti e che tali corsi debbano essere svolti nell'ambito dell'attuale sistema formativo previsto per il personale alimentarista, posto che anche per i prodotti dell'agricoltura contadina è necessario garantire la salute dei consumatori. In tal modo verrebbe altresì garantito lo svolgimento di corsi di aggiornamento periodici in base a quanto previsto dal sistema regionale.

L'attuale formulazione della lettera d), dell'articolo in commento, prevede che le Regioni e le Province autonome, individuino una nuova disciplina con modalità semplificate di esercizio della vendita diretta dei prodotti dell'agricoltura contadina, anche ai fini del rispetto delle disposizioni in materia di etichettatura.

Riteniamo sia necessario inserire nella lettera d) dell'articolo 4, comma 1, del provvedimento, un espresso richiamo normativo all'art. 4 del decreto legislativo 18 maggio 2001 n. 228, che già disciplina la vendita diretta, nonché alle disposizioni concernenti l'etichettatura e la tracciabilità dei prodotti.

Una nuova formulazione, diversa da quella ad oggi prevista dal suddetto articolo 4 in materia di vendita diretta, potrebbe essere controproducente, creando una sovrapposizione normativa che potrebbe generare ulteriori contrasti e difficoltà applicative e determinare maggiore confusione sia per il consumatore che per gli stessi organi di controllo.

Risulta, inoltre, a nostro avviso necessario integrare la disposizione specificando che i prodotti dell'agricoltura contadina, tra cui anche quelli sfusi, devono essere venduti nel rispetto delle disposizioni concernenti l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità previste dal regolamento 1169/2011 e dal decreto legislativo 231/2017 e dei requisiti relativi alla tracciabilità e rintracciabilità delle produzioni stabiliti dal regolamento (CE) n. 178/2002.

In caso contrario, sarebbe estremamente difficile per l'organo di controllo accertare se il prodotto posto in vendita sia o meno rispondente alle prescrizioni normative.

L'attuale formulazione della lettera f) prevede, anche, che le Regioni e le Province autonome individuino procedure semplificate per lo svolgimento di lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria, sia per uso abitativo proprio sia come **annessi agricoli**.

Riteniamo sia necessario inserire nel testo un'esclusione espressa per tutti gli interventi che comportino una modifica della destinazione d'uso rurale.

Riteniamo sia opportuno apportare tale precisazione al disegno di legge in quanto già la normativa nazionale di settore (DPR 380 del 2001) non consente "*interventi di manutenzione straordinaria*", con mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni d'uso implicanti incremento del carico urbanistico (art. 3, comma 1, lett. b)).

3. Erbe officinali

La proposta di legge in esame prevede ampie facoltà per l'attività di trasformazione e lavorazione consentita all'agricoltore contadino, al punto che essa potrebbe riguardare anche le erbe officinali.

Al riguardo si osserva che la materia è stata già compiutamente disciplinata dal recente D.Lgs. 21 maggio 2018, n. 75, recante "*Testo unico in materia di coltivazione, raccolta e prima trasformazione delle piante officinali*".

Pertanto, in considerazione della necessità di fare salva la normativa speciale di settore, qualsiasi attività di trasformazione e lavorazione delle erbe officinali da parte dell'agricoltore contadino **dovrà svolgersi nel rispetto dei limiti posti dal suddetto provvedimento.**

In particolare, ai sensi dell'articolo 1, comma 4, del D.Lgs. 75/2018, nel caso in cui le erbe officinali coltivate o raccolte non siano utilizzate direttamente, **potranno essere assoggettate alle sole “operazioni di prima trasformazione indispensabili alle esigenze produttive”** individuate con elenco tassativo in quelle di *“lavaggio, defoliazione, cernita, assortimento, mondatura, essiccazione, taglio e selezione, polverizzazione delle erbe secche e ottenimento di olii essenziali da piante fresche direttamente in azienda agricola, nel caso in cui quest'ultima attività **necessiti di essere effettuata con piante e parti di piante fresche appena raccolte**”* e nelle attività volte a stabilizzare e conservare il prodotto destinato alle fasi successive della filiera.

Inoltre, ai sensi dell'art. 1, comma 7 del suddetto decreto legislativo, **l'attività di miscelazione estemporanea delle piante officinali è riservata esclusivamente ai farmacisti e agli erboristi** in possesso di titolo conseguito ai sensi della normativa vigente.

In ogni caso, fermo quanto già osservato in merito alla impossibilità, per un agricoltore contadino, di svolgere attività di *“somministrazione”*, deve essere esclusa qualsiasi cessione al consumatore finale di erbe officinali o prodotti da esse derivati incluse tisane, infusi, decotti o altro, in mancanza dei requisiti professionali a tal fine specificamente previsti.