



# Disposizioni per la disciplina, la promozione e la valorizzazione delle attività del settore florovivaistico

## A.C. 1824

Dossier n° 94 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale  
21 settembre 2020

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1824
Titolo:	Disposizioni per la disciplina, la promozione e la valorizzazione delle attività del settore florovivaistico
Iniziativa:	Parlamentare
Numero di articoli:	16
Commissione competente :	XIII Agricoltura
Stato dell'iter:	in corso di esame in sede referente

### Contenuto

Il provvedimento reca disposizioni per la disciplina, la promozione e la valorizzazione delle **attività**.

La disciplina introdotta, secondo quanto disposto dal comma 1 dell'art. 1, ha riguardo alla coltivazione, alla promozione, alla valorizzazione, alla comunicazione, alla commercializzazione, alla qualità e all'utilizzo dei prodotti florovivaistici.

Il settore florovivaistico comprende (comma 2) la produzione di:

- prodotti vegetali;
- materiale di propagazione sia ornamentale e che non ornamentale.

Sono, quindi, individuati i seguenti cinque macro-comparti produttivi (comma 3):

- floricoltura;
- produzione di organi di propagazione gamica;
- vivaismo ornamentale;
- vivaismo frutticolo;
- vivaismo non ornamentale.

Il settore florovivaistico, ai sensi del comma 4, comprende attività di tipo agricolo e attività di supporto quali quelle di tipo industriale e di servizio, e, in particolare:

a) i costitutori e i moltiplicatori di materiale di produzione, le industrie che producono i mezzi di produzione e che costruiscono apprestamenti di protezione, locali climatizzati e impiantistica;

b) i grossisti e altri intermediari, le industrie che producono materiali per il confezionamento e la distribuzione al dettaglio (mercati, progettisti del verde, giardinieri, fioristi, punti di vendita, centri di giardinaggio, grande distribuzione, ambulanti, rivenditori e impiantisti).

Nell'ambito degli intermediari sono inclusi, ai sensi del comma 5, i servizi relativi alla logistica, le società coinvolte nella creazione di nuove varietà vegetali, i professionisti che svolgono attività di progettazione e realizzazione del verde ornamentale urbano, extraurbano e forestale e i manutentori del verde.

L'**articolo 2** prevede che con decreto del Ministro dell'istruzione, adottato di concerto con il Ministro delle politiche agricole e il Ministro del lavoro venga istituito un Programma per l'istituzione di **percorsi didattici** di sensibilizzazione dei giovani sulle tematiche ambientali e sull'importanza del verde nel contesto urbano o rurale. Attraverso, poi, un'intesa in sede di Conferenza Unificata verranno stabiliti i requisiti professionali degli operatori del settore florovivaistico tenendo conto del pregresso svolgimento di un'attività lavorativa nel campo o del possesso di una qualifica professionale.

L'**articolo 3** prevede **interventi per il settore distributivo florovivaistico**. In particolare, si prevede che all'interno del Piano Nazionale siano individuati i siti regionali destinati ad ospitare le **piattaforme logistiche** per il settore florovivaistico distinte per aree nord, centro, sud, isole maggiori e zone svantaggiate. Alle regioni è data facoltà di prevedere norme semplificate per il mutamento della destinazione d'uso di manufatti aventi natura di chioschi su strada al fine della loro trasformazione in rivendite di fiori e di piante. Prevede, infine, che la detrazione del 36% per gli interventi di sistemazione a verde si applichi fino ad un ammontare complessivo di cinquecento euro annui per nucleo familiare per l'acquisto di fiori e piante da interno.

**L'articolo 4** definisce l'**attività agricola florovivaistica**.

Il comma 1 specifica che essa è esercitata dall'imprenditore agricolo di cui all'articolo 2135 del codice civile, con qualsiasi tecnica e con l'eventuale utilizzo di strutture fisse o mobili.

L'attività consiste, ai sensi del comma 2, nella produzione, nella manipolazione e nella commercializzazione del vegetale e può essere svolta anche dall'imprenditore agricolo professionale (IAP).

Sono considerate prestazioni accessorie rispetto alla produzione e vendita di piante e fiori coltivati in vivaio la stipula di contratti di coltivazione degli esemplari arborei, il trasporto e la messa a dimora.

Le aziende vivaistiche già autorizzate alla coltivazione di specie forestali possono stipulare accordi con le amministrazioni per contribuire alla produzione di materiale forestale certificato.

Il comma 5 stabilisce che con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari forestali e del turismo, emanato di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e sentita la Conferenza Stato regioni sono stabiliti:

- gli aspetti tecnici relativi all'insediamento delle strutture di protezione;
- le figure professionali principali che operano nell'ambito della produzione, della manutenzione e della commercializzazione.

**L'articolo 5** disciplina i **distretti florovivaistici**.

Il comma 1 prevede che le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano possono individuare tali distretti quali **ambiti territoriali** o **zone vocate** o **storicamente dedicate**, al fine di beneficiare di **premierità** legate ai Fondi per lo sviluppo rurale. Ai distretti florovivaistici sono equiparate direttamente dal provvedimento in esame - e sembrano in tal senso vincolare le scelte regionali - le aree agricole coerenti con i contenuti dei piani di gestione del territorio locali, aventi valenza di **piano paesaggistico, destinate all'attività vivaistica da almeno dieci anni**. Il comma 4, prevede che una volta costituiti i distretti, occorrerà adeguare i contenuti dei **piani di gestione del territorio locali**. Nei distretti sono previste azioni per la salvaguardia delle aziende florovivaistiche, con particolare riferimento agli aspetti fitosanitari.

Il comma 2 consente di svolgere nelle aree destinate alle attività florovivaistiche interventi per rimuovere situazioni di criticità dal punto di vista funzionale e ambientale, con particolare riguardo al corretto assetto idraulico e idrogeologico.

Secondo il comma 3, nei distretti in esame possono essere favorite attività connesse all'agricoltura quali gli agriturismi.

**L'articolo 6** istituisce il **Tavolo tecnico del settore florovivaistico**, con compiti di coordinamento delle attività di filiera, di promozione e internazionalizzazione del settore, di monitoraggio dei dati economici, con particolare riguardo all'evoluzione del vivaismo ornamentale, di studio delle varietà storiche, di attività consultiva, di promozione i progetti innovativi e di elaborazione di progetti specifici.

Il comma 2 disciplina la composizione del tavolo (è prevista la partecipazione dei rappresentanti dei Ministeri delle politiche agricole, della salute, dello sviluppo economico, dell'ambiente, dell'economia, delle regioni e province autonome di Trento e di Bolzano, delle organizzazioni professionali agricole, delle associazioni del settore florovivaistico, dei rappresentanti della cooperazione e delle categorie del commercio, dei collegi e degli ordini professionali. Il Tavolo può estendere la partecipazione ai propri lavori, in qualità di osservatori, ai rappresentanti di: consorzi, mercati, distretti nazionali, sindacati, Agea, Ismea, ISTAT, CREA, CNR, ENEA, Università competenti e la Società di ortofruttiltura italiana,.

Nell'ambito del Tavolo è istituito l'**Osservatorio per i dati statistici ed economici**. L'Osservatorio è chiamato a **raccogliere i dati** relativi a monitoraggio dei dati economici del settore florovivaistico. Nell'ambito del Tavolo è, altresì, istituito l'**Osservatorio del vivaismo** ornamentale, frutticolo e del verde urbano e forestale, con il compito di esprimere pareri e di promuovere la qualità dei materiali vivaistici. Il comma 8 specifica che il Tavolo è chiamato a formulare pareri ed esprimere proposte sulla gestione delle emergenze sanitarie.

**L'articolo 7** cambia la denominazione dell'**ufficio dirigenziale** non generale del Ministero delle politiche agricole PQAI II - Sviluppo imprese e cooperazione, attualmente disciplinato dal decreto ministeriale n. 2481 del 7 marzo 2018. La nuova denominazione è PQAI II - Sviluppo imprese e cooperazione e della filiera del florovivaismo. Le funzioni dell'ufficio saranno definite con decreto del Ministro delle politiche agricole.

*Al riguardo, si rileva che la disposizione appare modificare, sia pure non testualmente, una fonte non legislativa; in proposito si ricorda che la circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del 20 aprile 2001 del Presidente della Camera prescrive (paragrafo 3, lettera e) prescrive di non ricorrere all'atto legislativo per apportare modifiche frammentarie ad atti non aventi forza di legge. Si ricorda inoltre che, in via generale, l'articolo 17, comma 4-bis, della legge n. 400 del 1988 prevede che l'organizzazione e la disciplina*

degli uffici dei ministeri sia disciplinata con regolamenti di delegificazione.

L'**articolo 8** istituisce un **coordinamento permanente** di indirizzo e orientamento per il florovivaismo e la *Green economy*.

L'**articolo 9** prevede che con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari forestali venga adottato, previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, il **Piano nazionale del settore florovivaistico**.

Il Piano individua le misure per il settore, anche al fine del recepimento da parte delle regioni nei singoli piani di sviluppo rurale (PSR).

Individua, in particolare, le politiche da attuare in materia di: aggiornamento normativo, formazione professionale, valorizzazione e qualificazione delle produzioni, ricerca e sperimentazione, innovazione tecnologica, certificazione di processo e di prodotto, comunicazione, promozione, internazionalizzazione, logistica, informazione a livello europeo.

L'**articolo 10** reca disposizioni per il settore distributivo florovivaistico; esse hanno natura in parte equivalente a quelle contenute nell'articolo 3.

*Si valuti, quindi, al riguardo, la possibilità di espungere dal testo l'articolo in esame.*

L'**articolo 11** prevede che le regioni **possono istituire, anche d'intesa con il Ministero delle politiche agricole, marchi** per certificare il rispetto di *standard* di prodotto o di processo dei prodotti florovivaistici. Il Dicastero agricolo è chiamato a promuovere i marchi nazionali e favorisce la stipula di specifici protocolli nonché la redazione di disciplinari di coltivazione biologica.

*Al riguardo, si valuti l'opportunità di circoscrivere con maggiore dettaglio i casi in cui sarà necessario acquisire l'intesa con il Ministero delle politiche agricole.*

L'**articolo 12** è dedicato alla **comunicazione** e alla **promozione**. Al comma 1, si prevede che il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali predisponga un "Piano di comunicazione e promozione" che comprenda tutte le azioni di valorizzazione del settore.

L'**articolo 13** disciplina i **centri di giardinaggio**, che assumono la qualifica di aziende agricole nel caso in cui rispettino i requisiti dell'articolo 2135 del codice civile. Operano nel settore del giardinaggio e del florovivaismo; sono luoghi aperti al pubblico, dotati di punti vendita impegnati in attività di vendita al dettaglio. Ai sensi del comma 2, un decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari forestali e del turismo è chiamato a dare attuazione alle disposizioni contenute nel comma 1. Il decreto dovrà essere adottato entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame e dovrà essere adottato previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni.

L'**articolo 14** disciplina l'**attività di manutentore del verde**,

L'**articolo 15** prevede che le amministrazioni possono stipulare **accordi quadro** per la durata massima di sette anni, ai fini della stipula di **contratti di coltivazione** con aziende florovivaistiche che si occupino della coltivazione, della preparazione della pianta, della fornitura, della sistemazione del sito di impianto, della messa a dimora della pianta e della sua cura fino al momento dell'attecchimento. Il contratto può essere redatto anche sotto forma di sponsorizzazione.

L'**articolo 16** prevede che il Dicastero agricolo incentivi la costituzione di **organizzazioni di produttori** del settore florovivaistico anche a livello interregionale.

Ai sensi dell'**articolo 17**, il Dicastero agricolo è chiamato a coordinarsi con le regioni per individuare criteri di **premialità** e misure dedicate alle aziende florovivaistiche nell'ambito dei **piani di sviluppo rurale**.

L'**art. 18** contiene la **clausola di salvaguardia**

L'**articolo 19** individua la **copertura finanziaria** prevedendo che:

- il Ministero è chiamato a destinare una quota delle risorse disponibili sui piani nazionali di settore, nel limite massimo di 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022, per le attività di comunicazione e di promozione del settore (comma 1);

- una quota delle risorse previste dall'autorizzazione di spesa di cui alla legge 23 dicembre 1999, n.499, nel limite massimo di 1 milione di euro, per il finanziamento di progetti di ricerca e di sviluppo del settore.

**Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite**

L'agricoltura, intesa come attività di produzione che si estrinseca, a norma dell'articolo 2135 del codice civile, nella coltivazione del fondo, nella selvicoltura e nell'allevamento di animali, è competenza residuale delle Regioni, non essendo menzionata tra le materie di competenza esclusiva statale o concorrente tra lo Stato e le regioni dall'articolo 117 della Costituzione.

Tuttavia, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha chiarito che la competenza esclusiva regionale non rileva quando l'intervento legislativo interessi materie che, seppur incidenti nel comparto agricolo, sono nominate dall'articolo 117 della Costituzione tra le competenze statali e concorrenti. Il riferimento è, in particolare, a materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma), quali la tutela della concorrenza (lett. e), l'organizzazione amministrativa (lett. g), l'ordinamento civile e penale (lett. l, nell'ambito del quale possono trovare fondamento la prevalenza delle norme contenute nel provvedimento in esame), la profilassi internazionale (lett. q), e la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (lett. s). Ai sensi del terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, sono materia di competenza concorrente che interessano il comparto agricolo, il commercio con l'estero, la tutela e la sicurezza del lavoro, l'istruzione e la formazione professionale, la tutela della salute, la ricerca e il sostegno all'innovazione, il governo del territorio, l'alimentazione e gli enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

In questo quadro, il provvedimento prevede comunque forme di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali; in particolare:

- il comma 2 dell'articolo 2, il comma 1 dell'articolo 3 e il comma 1 dell'articolo 10 prevedono l'"intesa forte" in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003 rispettivamente per la definizione dei requisiti professionali degli operatori del settore florovivaistico, per l'individuazione delle piattaforme logistiche del settore florovivaistico; si ricorda che il citato articolo 8 comma 6 prevede una tipologia di intesa a cui non possono essere applicate le procedure previste in via generale per le intese dai commi 3 e 4 dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 281 del 1997 (obbligo di raggiungere l'intesa entro trenta giorni; dopo la decorrenza del termine il Consiglio dei ministri può procedere, comma 3; in caso di motivata urgenza il Consiglio dei ministri può procedere anche prima, comma 4);
- il comma 5 dell'articolo 4 prevede il parere della Conferenza Stato-regioni sul decreto del Ministro delle politiche agricole chiamato a definire l'armonizzazione a livello nazionale delle strutture di protezione delle attività florovivaistiche; *al riguardo, si valuti l'opportunità di prevedere, trattandosi di un intervento in materia di competenza residuale, l'intesa in luogo del parere;*

in proposito si ricorda che

la giurisprudenza costituzionale (si veda in particolare la sentenza n. 7 del 2016) appare orientata a ritenere la previsione dell'intesa la forma più idonea di coinvolgimento regionale in presenza - come nel provvedimento in esame - di prevalenza di una materia di legislazione concorrente o di residuale competenza regionale.

- il comma 1 dell'articolo 9 prevede l'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni ai fini dell'adozione del decreto del Ministro delle politiche agricole chiamato ad approvare il piano nazionale del settore florovivaistico;
- il comma 2 dell'articolo 13 prevede l'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni ai fini dell'adozione del regolamento ministeriale sui centri di giardinaggio;

## Attribuzione di poteri normativi

L'art. 2, comma 1, rinvia ad un decreto del Ministro dell'istruzione, emanato di concerto con i Ministri delle politiche agricole e del Lavoro, l'istituzione di un Programma per l'adozione di percorsi didattici per sensibilizzare i giovani sulle tematiche ambientali e sulla rilevanza del verde.



L'art. 4, co.5, prevede che con decreto del Ministro delle politiche agricole, emanato di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sentita la Conferenza Stato-regioni, siano definiti gli aspetti tecnici per l'insediamento delle strutture di protezione e le principali figure professionali che operano nel settore.

L'art. 7, co. 2, stabilisce che con decreto del Ministro delle politiche agricole siano definiti i compiti e le funzioni dell'Ufficio per la filiera del florovivaismo.

L'art. 9, co.1, prevede che con decreto del Ministro delle politiche agricole venga adottato il Piano nazionale del settore florovivaistico.

L'art. 13, co.2, stabilisce che la definizione dei centri di giardinaggio sia meglio precisata da un decreto del Ministro delle politiche agricole, previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni.

L'art. 14 rinvia ad un decreto del Ministro delle politiche agricole la definizione dell'attività di manutentore del verde.

Cost094	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Agricoltura	st_agricoltura@camera.it - 066760-3610	 CD_agricoltura

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.