



# Disposizioni per lo sviluppo e la competitività della produzione agricola e agroalimentare e dell'acquacoltura ottenuta con metodo biologico

## A.C. 290-410-1314

Dossier n° 17 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale  
4 dicembre 2018

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	290-410-1314
Titolo:	Disposizioni per lo sviluppo e la competitività della produzione agricola e agroalimentare e dell'acquacoltura ottenuta con metodo biologico
Iniziativa:	Parlamentare
Numero di articoli:	21
Commissione competente :	XIII Agricoltura
Sede:	consultiva

### Contenuto

Il testo unificato (C.290 Gadda, C.410 Cenni, C.1310 Parentela e C.1386 Golinelli) , come modificato durante l'esame in sede referente dalla Commissione Agricoltura, si compone di 21 articoli e reca norme per lo sviluppo e la competitività della produzione agricola agroalimentare e dell'acquacoltura con metodo biologico

Tale produzione trova la principale regolamentazione nella normativa europea e più specificamente nel [regolamento \(CE\) n. 834/07](#) , applicabile fino al 31 dicembre 2010, quando diventerà operativo il Reg. (UE) n.848/2018.

Da ultimo è stata rivista, con il decreto legislativo n.20 del 2018, la normativa nazionale in materia di controlli.

**L'art. 1** definisce l'**oggetto** e le **finalità**. La produzione biologica viene definita **attività di interesse nazionale con funzione sociale e ambientale**. Il metodo di **agricoltura biodinamica** viene equiparato al metodo biologico nei limiti in cui il primo rispetti tutti i requisiti previsti a livello europeo per produrre biologico.

**L'art. 1-bis** reca le definizioni di: produzione biologica; prodotti biologici; di aziende e di piccole aziende agricole con metodo biologico.

**L'art. 2** specifica, poi, che per **autorità nazionale** si intende il **Ministro delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo**, chiamato a svolgere attività di indirizzo e di coordinamento a livello nazionale per l'attuazione della normativa europea in ambito nazionale.

**L'art. 3** individua come **autorità locali** competenti le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, le quali sono chiamate a svolgere per il settore le attività tecnico-scientifiche ed amministrative. Le regioni sono chiamate ad adeguare i propri ordinamenti ai principi espressi nella legge.

**L'art. 4** istituisce il **Tavolo tecnico per la produzione biologica** al quale viene affidato il compito di delineare **indirizzi** e definire le **priorità** per il Piano d'azione nazionale per l'agricoltura biologica, di esprimere pareri sui provvedimenti di carattere nazionale ed europeo in merito alla produzione biologica, di proporre attività di promozione del biologico nonché di individuare strategie per favorire l'ingresso e la conversione delle aziende convenzionali al biologico.

**L'art. 5** istituisce il **marchio biologico italiano** per quei prodotti biologici ottenuti da materia prima italiana.

**L'art. 6** prevede che il Ministero adotti il **Piano d'azione nazionale per la produzione biologica e i prodotti biologici** contenente interventi per:

1. agevolare la conversione al biologico, con particolare riferimento alle piccole imprese agricole;
2. sostenere la costituzione di forme associative e contrattuali per rafforzare la filiera del biologico;
3. incentivare il biologico attraverso iniziative di informazione ed educazione al consumo;
4. monitorare l'andamento del settore;
5. favorire l'insediamento di nuove aziende biologiche nelle aree rurali montane;
6. migliorare il sistema di controllo e di certificazione;

7. incentivare enti pubblici ad utilizzare il biologico nella gestione del verde e a prevedere il consumo di prodotti biologici nelle mense pubbliche e in quelle private in regime di convenzione;
8. incentivare la ricerca;
9. promuovere progetti per i prodotti provenienti dai distretti biologici che permettano la tracciabilità delle diverse fasi produttive e l'informazione al consumatore sulla sostenibilità ambientale, la salubrità del terreno, la lontananza da impianti inquinanti, l'utilizzo di prodotti fitosanitari ecocompatibili e le tecniche di lavorazione e imballaggio utilizzate;

L'**art. 6-bis** prevede che venga adottato il **Piano nazionale delle sementi biologiche**.

L'**art. 7** istituisce il **Fondo per lo sviluppo della produzione biologica**, alimentato dal contributo annuale, già previsto a legislazione vigente, dovuto, nella misura del 2 per cento del fatturato dell'anno precedente, dalle imprese titolari dell'autorizzazione all'immissione in commercio di determinati prodotti fitosanitari considerati nocivi per l'ambiente. Il testo amplia il novero dei prodotti soggetti al contributo, includendovi quelli il cui codice indica un pericolo di inquinamento per l'ambiente acquatico. Innovativa risulta, altresì, l'introduzione di sanzioni in caso di mancato pagamento del contributo. Le risorse finanziarie del Fondo sono destinate alla copertura delle spese derivanti dal finanziamento del Piano d'azione nazionale per la produzione biologica, del Piano nazionale delle sementi biologiche, dell'istituzione del marchio previsto dall'art. 5, nonché del finanziamento dei progetti di ricerca, inclusi quelli in materia di sicurezza e salubrità degli alimenti, e dei percorsi formativi e per l'aggiornamento dei docenti previsti dall'articolo 9.

L'**art. 8** prevede che anche nell'ambito della filiera biologica possano essere stipulati **contratti di rete** e costituite **cooperative** tra produttori del biologico. Possono, altresì, essere sottoscritti **contratti di filiera tra gli operatori del settore**.

L'**art. 9**, come già accennato, delinea le modalità attraverso le quali operare il **sostegno alla ricerca tecnologica ed applicata nel settore**. A tal fine viene prevista la promozione di specifici percorsi formativi, la destinazione di quota parte delle risorse dell'attività del Consiglio nazionale delle ricerche (CNR) alla ricerca in campo biologico, la previsione di specifiche azioni di ricerca nel piano triennale del Consiglio per la ricerca in agricoltura (CREA) nonché la destinazione, come già accennato, del 30 per cento delle risorse del Fondo per lo sviluppo dell'agricoltura biologica alla ricerca nel settore.

L'**art. 10** è volto a promuovere la **formazione professionale** nel settore mentre gli articoli 11, 12, 13 e 14 dettano nuove ed innovative disposizioni in materia di **organizzazione della produzione e del mercato**, fornendo una definizione di:

- **distretti biologici** (art.11), intendendosi tali i sistemi produttivi locali, anche di carattere interprovinciale, a spiccata vocazione agricola, nei quali sia significativa la produzione con metodo biologico. Si caratterizzano per un'integrazione tra attività agricole ed altre attività economiche e per la presenza di aree paesaggistiche rilevanti. I partecipanti al distretto possono costituire un Comitato direttivo che avanza la richiesta di riconoscimento alla regione di appartenenza. Con decreto del Ministero (*rectius*: del Ministro) sono disciplinati i requisiti per la costituzione dei distretti; con successivo decreto sono, poi, definiti gli interventi per ridurre gli impatti antropici sul suolo, sulle acque e nell'atmosfera causati da impianti inquinanti. I distretti biologici promuovono la costituzione di gruppi di operatori per realizzare forme di **certificazione di gruppo**;
- **organizzazioni interprofessionali** (art. 12), finalizzate al riordino delle relazioni contrattuali, aventi il compito di meglio coordinare le modalità di immissione dei prodotti sul mercato e di redigere contratti tipo per la vendita di prodotti. Con decreto del Ministro è riconosciuta una sola organizzazione interprofessionale a livello nazionale o a livello della medesima circoscrizione economica. Nel testo sono stabiliti i requisiti per il riconoscimento, tra i quali quello di rappresentare una quota dell'attività economica pari ad almeno il 30 per cento del valore dei prodotti della filiera biologica nazionale o, nel caso di organizzazione operanti in una sola circoscrizione, il 40 per cento del valore dei prodotti della filiera nella circoscrizione o il 25 per cento a livello nazionale. Le organizzazioni interprofessionali possono richiedere che alcuni accordi siano resi obbligatori anche nei confronti dei non aderenti alla stessa organizzazione. Le regole devono aver avuto almeno l'85% del consenso degli interessati. Il Ministero decide sulla richiesta di estensione delle regole; in caso positivo, le stesse regole si applicano a tutti gli operatori del settore biologico anche se non aderenti all'organizzazione;
- **accordi-quadro** (art. 12-*bis*) stipulati dalle associazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale e aventi ad oggetto la disciplina dei contratti di cessione dei prodotti biologici, prevedendo un corrispettivo a favore dei produttori pari almeno ai costi medi di produzione;
- **intese di filiera** (art.13) volte a: valorizzare le produzioni biologiche, i processi di preparazione e trasformazione con metodo biologico, la salvaguardia dell'ambiente, la tracciabilità delle produzioni, la promozione delle attività connesse, lo sviluppo dei distretti, la valorizzazione dei rapporti organici con le organizzazioni dei produttori biologico per pianificare e programmare la produzione;
- **organizzazioni di produttori biologici** (art. 14) che sono riconosciute dalle regioni secondo criteri che saranno definiti con decreto del Ministro delle politiche agricole, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni. Vengono indicati i requisiti richiesti alle organizzazioni perché le stesse possano essere riconosciute;

L'**art. 15** prevede il divieto di uso di organismi geneticamente modificati nella produzione biologica nonché il divieto di usare i termini "biologico" o "bio" per i prodotti accidentalmente contaminati da organismi

geneticamente modificati.

L'**art. 16** prevede che gli agricoltori che producono varietà di **sementi biologiche** iscritte nel registro nazionale delle varietà da conservazione, nei luoghi dove tale varietà si sono sviluppate, hanno diritto alla vendita in ambito locale e possono procedere al libero scambio delle stesse. Per le sementi non iscritte ad alcune registro e evolute e adattate nell'ambiente di coltivazione è riconosciuto il diritto di vendita diretta agli altri agricoltori in ambito locale in una quantità limitata di sementi.

Le disposizioni finali prevedono, rispettivamente, l'art. 17, recante le abrogazioni espresse, e l'art. 18, contenente la clausola di salvaguardia a favore delle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano.

## Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La disciplina della produzione con metodo biologico è riconducibile ad una pluralità di materie, a partire dalla materia "**agricoltura**", riconducibile alla competenza residuale delle Regioni (art. 117, quarto comma, Cost.), sulla quale, al contempo, incidono le materie "**rapporti dello Stato con l'Unione europea**" - tenuto conto che la normativa sulla produzione biologica è regolata a livello europeo, prevalentemente con il Regolamento n.834 del 2007 - "**tutela della concorrenza**", "**ordinamento civile**" e "**tutela dell'ambiente e dell'ecosistema**", di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. a), e), l) ed s). Vengono altresì in rilievo le materie "**tutela della salute**" e "**alimentazione**", di competenza concorrente tra Stato e Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.) e la materia "formazione professionale", anch'essa di competenza residuale regionale.

Si ricorda che nei casi di concorrenza e intreccio di competenze, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, è necessaria "una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà" (*ex plurimis*, sentenze n.7/2016, n. 6/2004 e n. 303/2003);

Al riguardo si sottolinea che il testo individua nelle regioni e province autonome le autorità locali competenti, disponendo che le stesse adeguino i propri ordinamenti ai principi della legge (art. 3).

Si prevede, inoltre, espressamente il coinvolgimento delle regioni:

- all'art. 4, comma 3, laddove è prescritto che **tre rappresentanti delle regioni** siano indicati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome perché partecipino al Tavolo tecnico per l'agricoltura biologica;

- agli articoli 10,11, 12, 14 dove si prevede l'**intesa della Conferenza Stato-regioni** nell'emanazione dei **decreti** del Ministro delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo chiamati, rispettivamente a:

- definire i principi in base ai quali le regioni e le province autonome possono organizzare la formazione teorico-pratica di tecnici ed operatori del biologico;

Al riguardo, si ricorda che, in tema di **istruzione e formazione professionale**, nella sentenza n. 50/2005 la Corte costituzionale ha evidenziato, sotto un profilo generale, come la **competenza esclusiva delle Regioni** in materia di istruzione e formazione professionale riguarda l'istruzione e la formazione **professionale pubbliche** che possono essere impartite sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole Regioni possano approntare in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi, mentre non è compresa nell'ambito della suindicata competenza né in altre competenze regionali la disciplina della istruzione e della **formazione aziendale** che i privati datori di lavoro somministrano in ambito aziendale ai loro dipendenti, rientrando, invece, nel sinallagma contrattuale e quindi nelle competenze dello Stato in materia di ordinamento civile.

L'articolo 10 attribuisce ad un *decreto ministeriale, da adottare di intesa in sede di Conferenza Stato-regioni*, la definizione dei principi in base ai quali le regioni organizzano la formazione professionale, materia che, come specificato anche nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, rientra tra gli ambiti di **competenza esclusiva regionale**.

- disciplinare i requisiti e le condizioni per la costituzione dei distretti biologici;
- provvedere al riconoscimento delle organizzazioni interprofessionali del biologico.
- stabilire i criteri ed i requisiti in base ai quali le regioni e le province autonome sono chiamate a definire le organizzazioni dei produttori del biologico.

Di converso, gli articoli 6 e 6-bis, nel prevedere che il Dicastero agricolo adotti, rispettivamente il Piano d'azione nazionale per l'agricoltura biologica e il Piano nazionale delle sementi biologiche, non prevedono il coinvolgimento delle regioni

Quanto al funzionamento del Fondo per lo sviluppo della produzione biologica (art. 7), mentre si richiede l'intesa della Conferenza per l'emanazione del decreto che dovrà definire le modalità di funzionamento del Fondo, nulla si dice in ordine al decreto annuale che dovrà evidenziare la quota di finanziamenti destinata al finanziamento dei due Piani, alla ricerca e al funzionamento del marchio.

## Attribuzione di poteri normativi

L'art. 4, co.5, rinvia ad un decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo le modalità di funzionamento del Tavolo tecnico per la produzione biologica.

L'art. 5, co.3 rinvia a un decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo, da emanare previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, la definizione delle modalità di attribuzione del marchio.



L'art. 7, co.3, prevede che con decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo, previa intesa in sede di Conferenza, sono definite le modalità di funzionamento del Fondo per lo sviluppo della produzione biologica; il comma 4 prevede che con decreto annuale dello stesso Ministro si definiscano, con separata evidenza contabile, le quote di finanziamento del Fondo da destinare al finanziamento, rispettivamente, del Piano nazionale per il biologico, del Piano nazionale delle sementi biologiche, del finanziamento del marchio e del finanziamento della ricerca e dei percorsi di aggiornamento.

L'art. 10 prevede che con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da emanare previa intesa in sede di Conferenza, siano definiti i principi in base ai quali le regioni devono organizzare la formazione professionale.

L'art. 11 prevede che un decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo (*rectius*: del Ministro), previa intesa in sede di Conferenza, disciplini i requisiti e le condizioni per la costituzione dei distretti biologici; un ulteriore decreto dello stesso Ministro, sempre previa intesa in sede di Conferenza, è chiamato a predisporre appositi interventi per ridurre gli impatti sull'ambiente degli impianti inquinanti.

L'art. 12 prevede che con decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo, previa intesa in sede di Conferenza, si provvede al riconoscimento delle organizzazioni interprofessionali.

L'art. 14 prevede che con decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo, previa intesa in sede di Conferenza, sono definiti i requisiti per il riconoscimento delle organizzazioni dei produttori biologici.

cost017	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Agricoltura	st_agricoltura@camera.it - 066760-3610	 CD_agricoltura