



# Disposizioni per lo sviluppo e la competitività della produzione agricola e agroalimentare con metodo biologico

## A.C. T.U. 302 e 3674

Dossier n° 265 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale  
28 marzo 2017

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	T.U. 302 e 3674
Titolo:	Disposizioni per lo sviluppo e la competitività della produzione agricola e agroalimentare con metodo biologico
Iniziativa:	Parlamentare
Numero di articoli:	15
Date:	
adozione quale testo base:	17 marzo 2017
Commissione competente :	XIII Agricoltura
Sede:	referente

### Contenuto

Il testo unificato, come modificato durante l'esame in sede referente dalla Commissione Agricoltura, si compone di 15 articoli e reca norme relative alla produzione agricola ed agroalimentare con metodo biologico, con esclusione di quella relativa al settore dei controlli.

Come è noto la produzione agricola biologica è regolata dalla normativa comunitaria e più specificamente dal [regolamento \(CE\) n. 834/07](#) e dal suo regolamento di applicazione (CE) 889/08. La normativa nazionale, intervenuta con il [decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 220](#), definisce gli ambiti operativi nazionali.

L'articolo 1 definisce l'**oggetto** e le **finalità**.

Quanto al primo viene meglio specificato che il campo di intervento interessa la definizione del sistema delle *autorità nazionali e locali*, i *distretti biologici* e *l'organizzazione della produzione e del mercato* nonché *gli strumenti finanziari per la ricerca e per la realizzazione di campagne di informazione*.

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

L'articolo 3 individua nelle **autorità locali** le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, le quali sono chiamate a svolgere le attività tecnico-scientifiche ed amministrative relative alla produzione con metodo biologico. L'art. 3 dispone che tali attività siano svolte dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano "nel rispetto delle competenze primarie e concorrenti loro spettanti".

Quanto alle **finalità**, il comma 2 dell'art. 1 definisce la produzione biologica **attività di interesse nazionale con funzione sociale**, in quanto attività economica basata, tra l'altro, sulla qualità dei prodotti, sulla sicurezza alimentare, sul benessere degli animali e sulla riduzione delle emissioni inquinanti.

Il comma 3 equipara il metodo di **agricoltura biodinamica** al metodo biologico nei limiti in cui il primo rispetti tutti i requisiti previsti a livello europeo per produrre biologico.

L'art. 4 istituisce il **Tavolo tecnico per l'agricoltura biologica** al quale viene affidato il compito di delineare indirizzi al Ministro e definire le priorità per il Piano d'azione nazionale per l'agricoltura biologica nonché di esprimere pareri sui provvedimenti di carattere nazionale ed europeo in merito alla produzione biologica. Il Tavolo propone, altresì, interventi per l'attività di promozione dei prodotti biologici e organizza almeno un incontro annuale per confrontare le esperienze dei distretti biologici.

L'articolo 5 prevede che il Dicastero agricolo adotti il **Piano d'azione nazionale per l'agricoltura biologica** contenente interventi per:

- agevolare la conversione al biologico, con particolare riferimento alle piccole imprese agricole;

- b. sostenere la costituzione di forme associative per rafforzare la filiera del biologico;
- c. incentivare il biologico attraverso iniziative di informazione ed educazione al consumo;
- d. monitorare l'andamento del settore;
- e. migliorare il sistema di controllo e di certificazione;
- f. incentivare enti pubblici ad utilizzare il biologico nella gestione del verde;
- g. incentivare la ricerca.

L'articolo 6 istituisce il **Fondo per lo sviluppo dell'agricoltura biologica** (in realtà già previsto a legislazione vigente ma con diverse finalità) destinato al finanziamento del Piano d'azione, con una riserva del 30 per cento alla ricerca. Il Fondo è alimentato dal contributo annuale dovuto per la sicurezza alimentare nella misura del 2 per cento del fatturato dell'anno precedente relativo alla vendita di prodotti fitosanitari; tale contributo è già previsto a legislazione vigente ed è destinato al finanziamento del Fondo. Innovativa risulta, invece, l'introduzione di sanzione in caso di mancato pagamento del contributo.

L'articolo 6-*bis* prevede che anche nell'ambito della filiera biologica possano essere costituiti **contratti di rete** mentre l'art. 7 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 CNR alla ricerca in campo biologico, la previsione di specifiche azioni di ricerca nel piano triennale del Consiglio per la ricerca in agricoltura 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'articolo 8 è volto a promuovere la **formazione professionale** nel settore mentre gli articoli 9, 10, 11 e 12 dettano nuove ed innovative disposizioni in materia di organizzazione della produzione e del mercato, fornendo una definizione di:

- **distretti biologici** (art.9), intendendosi per tali i sistemi produttivi locali nei quali sia significativa la produzione con metodo biologico o con metodologie culturali locali. 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;
- **intese di filiera** (art.10) volte a: valorizzare le produzioni ottimizzando i costi di produzione; garantire la tracciabilità; promuovere le attività connesse; e agevolare lo sviluppo dei distretti biologici. Le intese possono prevedere accordi per una programmazione della produzione o per un programma di miglioramento della qualità che abbia come conseguenza diretta una limitazione del volume di offerta. L'intesa è comunicata al Ministero previa verifica della compatibilità comunitaria;
- **organizzazioni di produttori biologici** (art. 11) 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;
- **organizzazioni interprofessionali** (art. 12) aventi le finalità di migliorare la trasparenza della produzione, anche mediante la pubblicazione di dati statistici, 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 delle politiche agricole è riconosciuta una sola organizzazione interprofessionale a livello nazionale o a livello della medesima circoscrizione economica. Sono stabiliti i requisiti per il riconoscimento, tra i quali, è previsto 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 la 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.

L'articolo 13, infine, prevede che gli agricoltori che producono varietà di **semi biologiche** iscritte nel registro nazionale delle varietà da conservazione nei luoghi dove tale varietà di sono sviluppate hanno diritto alla vendita diretta ed in ambito locale e possono procedere al libero scambio delle stesse. Per le sementi non iscritte ad alcune registro evolute ed adattate nell'ambiente di coltivazione è riconosciuto il diritto di vendita diretta agli altri agricoltori in ambito locale in una quantità limitata di sementi.

## Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

L'art. 1, comma 2, del testo definisce la *produzione biologica attività di interesse nazionale con funzione sociale*, quale settore economico basato prioritariamente sulla qualità dei prodotti, sulla sicurezza alimentare, sul benessere degli animali, sullo sviluppo rurale e sulla tutela dell'ambiente e della biodiversità, anche ai fini

del raggiungimento degli obiettivi previsti per la riduzione delle emissioni inquinanti stabilita a livello europeo.

Tale disciplina è riconducibile ad una pluralità di materie, a partire dalla materia "**agricoltura**", riconducibile alla competenza residuale delle Regioni (art. 117, quarto comma, Cost.), su cui 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);

Il testo del provvedimento individua poi nelle regioni e province autonome le autorità locali competenti (art. 3); l'art. 3 dispone che tali attività siano svolte dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano "*nel rispetto delle competenze primarie e concorrenti loro spettanti*".

L'Autorità nazionale, indicata nel Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, è chiamata a svolgere attività di indirizzo e coordinamento a livello nazionale dell'attuazione della normativa comunitaria.

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 6, comma 3, 8, comma 1, 9, comma 1-*ter*, 11, comma 1 e 12, comma 5 dove si prevede **l'intesa della Conferenza Stato-regioni** nell'emanazione dei **decreti** del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali chiamati, rispettivamente a:
  - determinare la quota della dotazione del **Fondo** per lo sviluppo dell'agricoltura biologica da destinare al finanziamento dei programmi indicati nel Piano d'azione;
  - 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;
  - disciplinare i requisiti e le condizioni per la costituzione dei distretti biologici;
  - 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 e le loro associazioni;
  - provvedere al riconoscimento delle organizzazioni interprofessionali del biologico.

L'**articolo 5** stabilisce che il Dicastero agricolo adotti il **Piano d'azione nazionale per l'agricoltura biologica** contenente interventi per: agevolare la conversione al biologico, con particolare riferimento alle piccole imprese agricole; sostenere la costituzione di forme associative per rafforzare la filiera del biologico; incentivare il biologico attraverso iniziative di informazione ed educazione al consumo; monitorare l'andamento del settore; migliorare il sistema di controllo e di certificazione; incentivare enti pubblici ad utilizzare il biologico nella gestione del verde; incentivare la ricerca.

*All'articolo 5, andrebbe valutata l'opportunità di prevedere forme di coinvolgimento delle regioni nella definizione del Piano d'azione nazionale, alla luce della coesistenza di competenze legislative statali e regionali nelle materie dell'agricoltura e della tutela dell'ecosistema.*

Resta fermo che la determinazione della quota del Fondo da destinare al finanziamento dei programmi indicati nel piano d'azione avviene previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni (art. 6, comma 3).

L'**articolo 7** prevede a sua volta che lo Stato sostiene la **ricerca tecnologica** e applicata nel settore della produzione agricola effettuata con metodo biologico. In tale ambito, è altresì richiamato il decreto di riparto delle risorse adottato ai sensi dell'art. 6, comma 3, di **intesa** con la Conferenza Stato-regioni.

In proposito, si ricorda che nel quadro delineato dall'art. 117 della Costituzione, che ha affidato la ricerca scientifica e tecnologica alla **competenza legislativa concorrente**, la Corte costituzionale ha evidenziato che "la ricerca scientifica deve essere considerata non solo una 'materia', ma anche un 'valore' costituzionalmente protetto (artt. 9 e 33 della Costituzione), in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati" (sentenze nn. 423/2004 e 31/2005). La Corte ha altresì rilevato che la ricerca scientifica, qualora si delimiti l'area su cui verte e si individuino le finalità perseguite, riceve da queste la propria connotazione (sentenza n. 133/2006).

L'**articolo 8** prevede che lo Stato, le regioni e le province autonome promuovono la **formazione** teorico-pratica di **tecnici ed operatori relativa alla produzione** con metodo biologico e dei soggetti pubblici incaricati di svolgere i **controlli ispettivi**. Per tali finalità il Ministro, con decreto da adottare previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, definisce i principi in base ai quali le regioni e le province autonome



organizzano la formazione professionale.

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 riguardi 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 8 attribuisce dunque 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*.

## Attribuzione di poteri normativi

Agli articoli 6, comma 3, 8, comma 1, 9, comma 1-ter, 11, comma 1 e 12, comma 5 è prevista l'emanazione di un decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, da emanare d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, volti, rispettivamente, a: determinare la quota della dotazione del Fondo per lo sviluppo dell'agricoltura biologica da destinare al finanziamento dei programmi indicati nel Piano d'azione; a definire i principi in base ai quali le regioni e le province autonome possono organizzzare la formazione teorico-pratica di tecnici ed operatori del biologico; disciplinare i requisiti e le condizioni per la costituzione dei distretti biologici; 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 e le loro associazioni; provvedere al riconoscimento dell'organizzazioni interprofessionali del biologico.

cost265	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Agricoltura	st_agricoltura@camera.it - 066760-3610	 CD_agricoltura