

## ***Audizione Commissione Agricoltura Senato su agricoltura biologica - disegni di legge 2811 e 523***

***Francesco Saverio Abate - Direttore Generale per la promozione della qualità agroalimentare e dell'ippica***

Roma, 27 giugno 2017

Il disegno di legge sull'agricoltura biologica in discussione al Senato si inserisce in un'ampia strategia di sviluppo per un settore, come quello del biologico, che è tra i più promettenti del nostro sistema agricolo e che si sta affermando a ritmi vertiginosi non solo nel nostro Paese ma anche in Europa e nel resto del mondo.

I più recenti dati di settore, che verranno a breve resi noti dal SINAB, danno evidenza di questa crescita non solo in termini di richiesta del mercato, con crescita della domanda circa pari al 20% rispetto al 2015, ma anche con incrementi notevoli in termini di operatori e superfici.

Per dare evidenza delle dimensioni che sta raggiungendo il biologico in Italia basti pensare che in alcune regioni, come ad esempio la Sicilia, il biologico è oramai diffuso su oltre il 30% della superficie agricola regionale. I ritmi di crescita del biologico in Italia, che saranno evidenziati nel prossimo rapporto SINAB, danno quindi ulteriori elementi di riflessione per comprendere l'affermazione di un metodo di produzione che oramai è uscito dalle sue ridotte dimensioni originarie per diventare un punto centrale e di avanguardia nelle scelte imprenditoriali delle nostre aziende dell'agroalimentare.

È quindi divenuto imprescindibile dare al settore tutta l'attenzione che merita per offrire gli strumenti necessari ad indirizzarne la sua crescita, per evitare che questa diffusione così massiccia possa ripercuotersi in maniera negativa rispetto alla fiducia che, non solo il consumatore, ma anche tutto il sistema imprenditoriale e le istituzioni stesse, devono avere verso questo metodo, che poggia le sue basi su un sistema di norme e sulle stesse garanzie che devono essere necessariamente chiare e rispettate.

Prima di entrare nel merito dei disegni di legge in discussione è bene evidenziare alcune iniziative che stanno accompagnando la crescita del settore dell'agricoltura biologica, di cui certamente questa Commissione è già informata, che consentono comunque di delineare il quadro nel quale ci si sta muovendo, al fine di inserire anche l'iniziativa parlamentare in discussione, in una strategia complessiva e condivisa.

## Il Piano strategico nazionale per lo sviluppo dell'agricoltura biologica

Il Piano strategico nazionale per lo sviluppo dell'agricoltura biologica, approvato in Conferenza Stato regioni in data 24/3/2016, prende avvio da una iniziativa fortemente sostenuta dal Vice Ministro Olivero, su specifica delega per l'agricoltura biologica conferitagli dal Ministro Martina.

Il Piano è un documento definito attraverso un lungo lavoro di concertazione con le rappresentanze di settore, anche grazie a utili momenti di confronto realizzati nell'ambito di Expo Milano. Il Piano, partendo da una analisi delle criticità e potenzialità del settore, individua delle linee guida strategiche per indirizzare e favorire uno sviluppo armonico del biologico in Italia.

Il documento definisce dei chiari obiettivi in termini di mercato e superfici dedicate all'agricoltura biologica da raggiungere entro il 2020 che sono di seguito riportati:

Indicatore	Unità di misura	Valore al 2014	Valore al 2020	Variazione
Superficie investita a biologico	Ha	1.387.912	2.100.000	50%
Mercato Bio	Mld Euro	3,88	5	30%

Per il raggiungimento di tali obiettivi vengono indicate le azioni sulle quali è necessario che tutto il sistema pubblico e privato si vada a concentrare al fine di centrare gli obiettivi individuati.

Sono 10 le azioni richiamate nel documento e, per ciascuna di esse, vengono individuate delle specifiche operazioni da realizzare:

Azione 1: Biologico nei Piani di sviluppo rurale
Azione 2: Politiche di filiera
Azione 3: Biologico made in Italy e comunicazione istituzionale
Azione 4: Biologico e Green Public Procurement
Azione 5: Semplificazione della normativa sul biologico
Azione 6: Formazione, informazione e trasparenza
Azione 7: Biologico paper less – informatizzazione
Azione 8: Revisione normativa sui controlli (D. Lgs 220/95)
Azione 9: Controllo alle importazioni
Azione 10: Piano per la ricerca e l'innovazione in agricoltura biologica

Le operazioni individuate dal Piano sono di natura molto diversa e riguardano aspetti di indirizzo politico, di gestione amministrativa, ma anche alcune di natura regolamentare.

In tale ambito è bene sottolineare, in particolare, il ruolo svolto nella crescita del biologico dai Piani di Sviluppo Rurale, la cui competenza è delle Regioni e della specifica Direzione ministeriale, i

cui interventi a favore del biologico, anche nell'ambito della Rete Rurale Nazionale, hanno avuto certamente dei riscontri molto efficaci.

## Revisione del Regolamento Europeo

Il 24 marzo del 2014 la Commissione UE ha presentato una proposta di Regolamento che intendeva riformare il sistema normativo del biologico, sostituendo il Reg. 834/2007. Tale riforma nasceva sulla base delle analisi e delle proposte avanzate nel Piano di Azione Europeo, documento della Commissione del 2014.

La proposta iniziale, oltre ad un adeguamento obbligatorio della regolamentazione al Trattato di Lisbona, si basava su alcuni obiettivi ampiamente condivisibili: mantenere la fiducia dei consumatori, mantenere la fiducia dei produttori e facilitare il passaggio degli agricoltori alla produzione biologica. L'intento era quello di far sì che l'agricoltura biologica, restando fedele ai suoi principi e obiettivi, fosse in grado di soddisfare le richieste sempre più consistenti dei consumatori europei. La Commissione, nella sua proposta iniziale, proponeva in particolare di:

- rafforzare e armonizzare le norme, sia all'interno dell'Unione europea che con riguardo ai prodotti importati, sopprimendo molte delle attuali eccezioni in materia di produzione e controlli;
- rafforzare i controlli basandoli sul rischio;
- facilitare il passaggio dei piccoli agricoltori all'agricoltura biologica introducendo la possibilità di aderire a un sistema di certificazione di gruppo;
- tener conto in modo più adeguato della dimensione internazionale degli scambi di prodotti biologici con l'aggiunta di nuove disposizioni in materia di esportazioni;
- semplificare la legislazione per ridurre i costi amministrativi a carico degli agricoltori e migliorare la trasparenza.

In particolare su alcuni di questi temi l'Italia è stata particolarmente attenta ed ha, già nel corso degli anni, espresso posizioni in Europa per trovare soluzioni che potessero migliorare le regole attualmente in vigore: da un lato, ad esempio, l'introduzione della certificazione di gruppo, che può rappresentare una opportunità importante per i piccoli agricoltori, ma anche la ridefinizione delle norme sulle importazioni che dovrebbero migliorare l'uniformità di applicazione delle regole del biologico in tutte le diverse parti del mondo. La proposta della Commissione ha inoltre aperto un interessante dibattito in relazione all'applicazione di soglie, certe e definite dalla regolamentazione comunitaria, per poter certificare il prodotto biologico in relazione alla presenza, anche accidentale, di prodotti non ammessi.

È stato un dibattito lungo che è tuttora ancora in corso e che ha visto la Presidenza di turno italiana svolgere un ruolo da protagonista in una fase centrale del confronto. Il Parlamento europeo e la posizione di alcuni Paesi del nord Europa ha molto sminuito il valore riformista della proposta che comunque, con molta probabilità, anche a seguito di pressanti inviti della Commissione, vedrà a breve la luce.

## Istituzione del SIB - Sistema Informativo per il Biologico

Nell'ambito del collegato agricoltura (LEGGE 28 luglio 2016, n. 154 ) sono state introdotte importanti misure per la gestione amministrativa delle procedure di notifica degli operatori dell'agricoltura biologica. Sono infatti state abrogate alcune vecchie norme del 1995, che prevedevano il ricorso a strumenti cartacei, sostituendole con procedure informatiche.

Attraverso tale sistema, nell'ambito della piattaforma SIAN, si garantisce l'uniformità di gestione delle informazioni tra tutti i diversi attori del sistema: operatori, organismi di controllo, Mipaaf, Regioni e organismi pagatori.

Tale sistema prevede ulteriori implementazioni per le quali sono in corso specifiche attività che verranno attivate prossimamente.

## Decreto legislativo sui controlli

Il Consiglio dei Ministri il 16 giugno u.s. ha approvato uno schema di decreto legislativo recante disposizioni di armonizzazione e razionalizzazione della normativa sui controlli in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica. La norma attua la delega contenuta nel Collegato agricoltura e aggiorna le disposizioni ferme al 1995, adeguandole anche alle sopravvenute leggi europee. Inizia ora l'iter previsto per la definitiva approvazione.

Alcuni elementi di novità relativi al Decreto, che si ricorda sono di competenza di altra Direzione ministeriale, riguardano in particolare:

### SISTEMA DEI CONTROLLI

Il decreto conferma che il Mipaaf è l'autorità competente per l'organizzazione dei controlli e che delega tali compiti ad organismi di controllo privati e autorizzati;

- l'Ispettorato centrale per la tutela della qualità e la repressione frodi dei prodotti agroalimentari rilascia le autorizzazioni all'esercizio dei compiti di controllo e dunque vigila e controlla l'attività degli organismi;
- al fine di rafforzare il sistema, al Comando unità tutela forestale, ambientale e agroalimentare dei Carabinieri è attribuita, oltre all'attività di controllo sugli operatori, anche quella di vigilanza sugli organismi di controllo;
- le Regioni e le Province autonome conservano ed esercitano l'attività di vigilanza e controllo negli ambiti territoriali di competenza.

### NORME CONTRO IL CONFLITTO DI INTERESSI TRA CONTROLLORI E CONTROLLATI

In particolare la norma introduce meccanismi a rafforzamento della leale concorrenza e per l'eliminazione dei conflitti di interessi degli organismi di controllo. Per questo si stabilisce che:

- gli operatori del biologico non possono detenere partecipazioni societarie degli organismi di controllo,

- gli organismi di controllo non possono controllare per più di 5 anni lo stesso operatore,
- gli organismi di controllo devono garantire adeguate esperienza e competenza delle risorse umane impiegate.
- nuovi obblighi di comportamento degli organismi di controllo, che discendono dai principi di trasparenza e correttezza e conseguenti sanzioni amministrative pecuniarie, con funzioni deterrenti.

#### BANCA DATI DELLE TRANSAZIONI BIO CONTRO LE FRODI

La norma istituisce una banca dati pubblica di tutte le transazioni commerciali del settore biologico fruibile da tutti gli operatori del sistema, per rendere più trasparenti le transazioni e più tempestiva l'azione antifrode e maggiore la tutela dei consumatori.

#### Mense scolastiche biologiche

La manovra economica da poco approvata ha istituito le “mense scolastiche biologiche” per favorire la diffusione e l'utilizzo di prodotti biologici in questo particolare ambito, di estremo interesse per gli aspetti educativi e della salute dell'infanzia.

La legge 50/2017 prevede infatti all'art. 64 comma 5bis che attraverso un decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con il Ministro della salute siano definiti, in conformità alla disciplina europea vigente, le percentuali minime di utilizzo di prodotti biologici nonché i requisiti e le specifiche tecniche necessari per qualificare il servizio di refezione scolastica quale mensa biologica.

Inoltre viene istituito il Fondo per le mense scolastiche biologiche, al fine di promuovere il consumo di prodotti biologici e sostenibili per l'ambiente nell'ambito dei servizi di refezione scolastica negli asili nido, nelle scuole dell'infanzia, nelle scuole primarie e nelle scuole secondarie di primo e di secondo grado.

Gli Uffici della Direzione sono impegnati in questi giorni alla definizione di tale Decreto.

#### Disegni di legge nn. 2811 e 523

Le iniziative parlamentari per cui avete convocato il sottoscritto in audizione rientrano, come abbiamo visto in precedenza, in uno scenario di iniziative sul settore molto ampio, che vede il coinvolgimento di molte istituzioni, con ruoli e responsabilità differenti.

Gli obiettivi che tutti gli strumenti che vengono messi in campo intendono perseguire sono rivolti ad un incremento dello sviluppo dell'agricoltura biologica in Italia. Sviluppo che chiaramente deve tenere ben saldi i valori ed i principi fondanti per il biologico: qualità del prodotto, qualità dell'ambiente, sicurezza alimentare, trasparenza e garanzie. Nella applicazione di questi principi

un ruolo centrale viene ricoperto dall'agricoltore, impegnato in una gestione consapevole ed attenta del territorio.

È a mio avviso di primaria importanza, proprio al fine di centrare gli obiettivi citati, riuscire a portare avanti iniziative quanto più possibili connesse tra loro, che non si vadano a sovrapporre, e che diano degli scenari chiari e quanto più stabili possibili sia alle imprese che vogliono convertire verso il biologico la propria attività, che ai consumatori che vogliono sempre più certezze per definire i loro acquisti alimentari.

Abbiamo apprezzato da questo punto di vista il lavoro portato avanti alla Camera nell'approvazione del disegno di legge nn. 302 e 3674, nel maggio u.s. e trasmesso al Senato (atto Senato n. 2811) oggi in discussione, proprio perché in quel testo sono stati individuati degli ambiti di intervento molto specifici, che necessitano di un intervento normativo, proprio di competenza parlamentare.

In tal senso tra gli elementi del testo di legge che riteniamo di particolare interesse occorre ricordare:

- art. 2 e art. 3 - la definizione delle autorità per l'attuazione della normativa europea in materia di produzione agricola e agroalimentare e di acquacoltura effettuate con metodo biologico a livello nazionale e locale.
- art. 4 - la costituzione di un tavolo tecnico di concertazione a livello ministeriale che vede coinvolte tutte le diverse rappresentanze di settore.
- art. 5 - la definizione di un Piano di azione nazionale che, sulla falsa riga dell'iniziativa ministeriale dello scorso anno, diviene obbligatoria per definire linee strategiche di indirizzo, con cadenza triennale e revisione annuale, da condividere con il Tavolo tecnico, che diventa quindi uno strumento di concertazione stabile.
- art. 6 - una migliore definizione del Fondo per lo sviluppo dell'agricoltura biologica che, rispetto all'attuale normativa, lasciando comunque una quota parte all'attività di ricerca e sperimentazione, amplia le possibilità di intervento verso il finanziamento delle diverse iniziative previste dal Piano.
- Artt. 7, 10, 11, 12, 13 - l'attivazione di strumenti per favorire l'aggregazione e la strutturazione delle filiere, come ad esempio: contratti di rete, biodistretti, organizzazioni interprofessionali, intese di filiere e organizzazioni di produttori. Nel testo vengono anzi introdotti una serie di strumenti assolutamente importanti e necessari ma che, in una lettura critica, possono risultare anche troppi e troppo complessi, viste le attuali dimensioni del settore.

Abbiamo apprezzato il dibattito parlamentare che si è svolto alla Camera che ha escluso interventi del testo di legge su argomenti come il sistema di controllo, oggetto di delega al Governo e la ristorazione collettiva biologica, inserito nel testo della manovra finanziaria con un importante contributo finanziario.

Per quanto riguarda il testo del Disegno di legge 523 occorre invece sottolineare alcune sovrapposizioni con altri strumenti che di seguito vengono elencate:

- Le definizioni degli obiettivi dell'agricoltura biologica ed alcuni principi riportati all'art. 2 sono già definiti nella regolamentazione europea.
- Il Comitato consultivo citato all'art. 5 è stato sostituito con la creazione del Tavolo tecnico di cui al DM del 9 aprile 2013.
- Gli obblighi di etichettatura e pubblicità previsti all'art. 8, relativi all'uso del termine biologico, sono già previsti dalla normativa comunitaria.
- Le possibilità previste agli articoli 12 (produzioni animali) e 13 (acquacoltura biologica) per definire regole specifiche per ambiti non coperti dalla regolamentazione europea sono già contemplate nella regolamentazione europea ed applicate in Italia per taluni prodotti.
- Il regolamento 203 del 2012 ha già previsto le norme specifiche per la vinificazione biologica richiamate all'art. 14
- L'intero capo 3 relativo al sistema di controllo è stato rivisto nell'ambito della specifica delegata al governo con il decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri del 16 giugno u.s.
- Il capo IV relativo alle importazioni è da aggiornare anche in virtù delle modifiche intervenute sul tema nella regolamentazione europea.

In conclusione si ritiene necessario sottolineare il momento particolare di sviluppo che sta vivendo l'agricoltura biologica nel nostro Paese, una fase di profonda modifica che sta caratterizzando anche il biologico negli altri Stati membri ed anche fuori dai confini europei.

Il biologico viene visto dai consumatori e dalle imprese (agricole e dell'agroalimentare) come una opportunità per arrivare a definire un nuovo modello di produzione e consumo, un modello che premia la sostenibilità delle produzioni e la qualità dei prodotti.

È importante accompagnare questa fase con interventi normativi che sostengano la crescita ed evitino che tutto il lavoro fin qui fatto in termini di credibilità del settore possa essere disperso, trasformando anche il biologico in una ennesima chimera passeggera, facendo perdere al sistema produttivo agricolo un'altra possibilità di riscatto per uscire dalla crisi.

Sentiamo forte il peso della responsabilità che abbiamo di fronte e siamo disponibili ad ogni confronto per lavorare su questi temi che riteniamo strategici nello sviluppo agricolo del nostro Paese.

## ***Allegato I - Le azioni del Piano Strategico Nazionale in sintesi***

### ***Azione 1 Biologico nei Piani di sviluppo rurale;***

Uniformare quanto più possibile le condizioni di applicazione della misura 11 dei PSR tra le diverse Regioni italiane, in termini di entità dei contributi, definizione delle non conformità, modalità dei controlli ed entità delle sanzioni. Stimolare azioni previste nelle altre misure dei PSR a favore del biologico, come in particolare: progetti integrati di filiera e territoriali, azioni collettive e biodistretti, sviluppo dell'agricoltura sociale e miglioramento dell'accessibilità ai servizi nelle aree interne, la promozione degli aspetti specifici di formazione e consulenza. Particolare attenzione viene data alla formazione specifica per territori, colture e allevamenti per diffondere l'approccio agro-ecologico.

### ***Azione 2 Politiche di filiera;***

Mettere in campo iniziative per favorire l'aggregazione del mondo della produzione e le relazioni stabili con gli altri attori del comparto, della trasformazione, della distribuzione e del commercio, attraverso la realizzazione di specifiche forme associative (Organizzazioni di produttori, interprofessione etc), in grado di incrementare i volumi commercializzabili di prodotto biologico.

### ***Azione 3 Biologico made in Italy e comunicazione istituzionale;***

Valutazione dell'opportunità commerciale dell'introduzione di un segno distintivo, sulla base delle opportunità offerte, per la riconoscibilità della produzione biologica italiana, in conformità alla attuale legislazione europea in materia di biologico e di origine.

Promozione del biologico Made in Italy da realizzarsi con il piano di internazionalizzazione dell'agro-alimentare. Sviluppare azioni di informazione e di educazione alimentare, anche in ambito sanitario, specifiche per l'agricoltura biologica, utilizzando anche piattaforme informatiche.

### ***Azione 4 Biologico e Green Public Procurement;***

Avviare azioni di stimolo, anche in raccordo con altri dicasteri, per favorire lo sviluppo dei settori della ristorazione ospedaliera e mense scolastiche, della gestione verde e aree pubbliche, favorendo anche la ristorazione privata con prodotti da agricoltura biologica.

### ***Azione 5 Semplificazione della normativa sul biologico;***

Rivisitazione dell'intero corpus normativo nazionale sul biologico, da realizzarsi con la partecipazione delle Amministrazioni regionali, con l'obiettivo di favorire la semplificazione della normativa di settore ed in linea con le novità in ambito comunitario.

### ***Azione 6 Formazione, informazione e trasparenza;***

Stimolare la realizzazione di specifici percorsi formativi rivolti all'agricoltura biologica in ambito universitario attraverso lo stimolo a realizzare dottorati di ricerca in tema di agricoltura biologica nei dipartimenti di agronomia, produzioni vegetali e zootecnia degli atenei italiani, ma anche prevedere meccanismi per l'aggiornamento dei docenti di agronomia degli istituti agrari e di altri istituti specifici.

Rafforzamento del SINAB come strumento web per l'informazione agli operatori e interfaccia con le diverse banche dati realizzate in altri contesti

### ***Azione 7 Biologico paper less – informatizzazione;***

Sviluppo del Sistema di Informazione del Biologico, in linea con quanto previsto dal piano agricoltura 2.0, per favorire la connessione con le altre banche dati del settore sia a livello regionale che nazionale relative ai controlli ed ai pagamenti dei contributi per il settore, con l'obiettivo di semplificare le procedure a carico degli operatori.

***Azione 8 Revisione normativa sui controlli (D.Lgs 220/95);***

Sulla base degli strumenti normativi ad oggi disponibili ed in considerazione delle novità introdotte in ambito europeo e dei percorsi legislativi in atto, è necessario avviare una seria riflessione sulle modifiche strutturali necessarie per migliorare l'efficacia del sistema di controllo e certificazione in Italia, e il ruolo degli organismi stessi. In tal senso appare necessaria una valutazione sulla possibilità di una riforma del Decreto Legislativo 220/95 con riguardo anche all'introduzione di fattispecie sanzionatorie speciali, oggi non contemplate, nonché un aggiornamento sia delle procedure per l'autorizzazione degli OdC al controllo ed alla certificazione, sia delle procedure per l'applicazione della revoca/sospensione di tale autorizzazione.

***Azione 9 Controllo alle importazioni;***

Il tema delle importazioni di prodotto biologico da paesi terzi è sempre più centrale nelle dinamiche di sviluppo del biologico italiano ed europeo. È necessario intensificare le attività di controllo e certificazione del prodotto biologico in entrata da paesi terzi anche con un maggiore coinvolgimento delle dogane e con l'utilizzo di strumenti informatici evoluti per favorire un rapido scambio di informazioni

***Azione 10 Piano per la ricerca e l'innovazione in agricoltura biologica.***

Predisposizione di un piano nazionale per la ricerca e l'innovazione in agricoltura biologica per sostenere azioni di ricerca che vedano il concorso attivo degli attori della ricerca scientifica ed in particolare gli istituti vigilati dal MIPAAF e le realtà socio-economiche che operano nel comparto delle produzioni biologiche attraverso percorsi co-partecipati, multidisciplinari, caratterizzati da un approccio di "sistema" con forte potenziale per garantire innovazione nei sistemi produttivi finalizzata ad aumentare la quota di valore aggiunto trattenuta dal settore primario e alla riduzione della variabilità dei risultati economici aziendali.

Costituzione di un comitato permanente di coordinamento per la ricerca in agricoltura biologica e biodinamica, con gli enti vigilati dal MiPAAF, ed il coinvolgimento delle Regioni e delle rappresentanze del settore.

Sostenere l'attivazione di Gruppi Operativi dedicati al settore di natura transregionale e transnazionale che possano favorire azioni di scambio di esperienze e formazioni tecnica per gli agricoltori