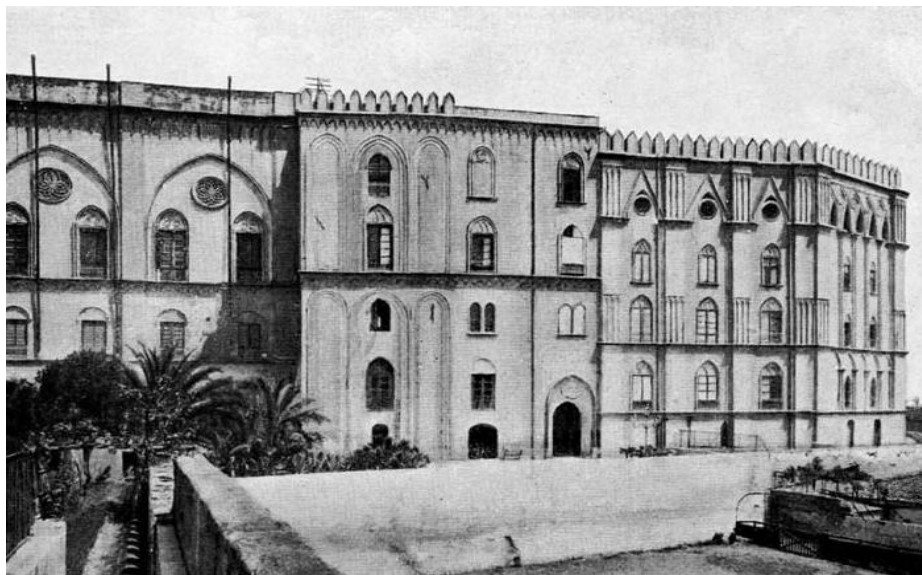




Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana



Servizio Studi

NOTA DI LETTURA

DDL n. 394

“Disposizioni in materia agroecologia, di tutela della biodiversità e dei prodotti agricoli siciliani e di innovazione tecnologica in agricoltura”

Documento n. 18 - 2021

XVII Legislatura
15 giugno 2021



Servizio Studi

Ufficio per l'attività legislativa in materia di attività produttive, di governo del territorio e di affari europei

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:
tel. 091 705 4752 - fax 091 705 4371 - mail serviziostudi@ars.sicilia.it

I testi degli Uffici e dei Servizi dell'Assemblea regionale siciliana sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei Parlamentari. L'Assemblea regionale siciliana declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini estranei e non consentiti dalla legge.

Note di lettura sulle disposizioni del DDL 390: Disposizioni in materia agroecologia, di tutela della biodiversità e dei prodotti agricoli siciliani e di innovazione tecnologica in agricoltura

Art. 1 Finalità

L'articolo 1, comma 1, declina le finalità del DDL richiamando il riparto di competenze tra l'Unione europea, lo Stato e la Regione siciliana in tema di agricoltura.

Per ragioni di maggiore chiarezza e allo scopo di meglio specificare nell'esercizio di quali competenze riservate dallo Statuto si colloca l'intervento normativo in questione si propone la seguente modifica:

“La Regione siciliana, nel rispetto dei principi della Costituzione e della normativa dell'Unione europea, in applicazione dell'art. 14, lett. a) dello Statuto speciale di autonomia, anche allo scopo di innalzare i livelli minimi di tutela della salute e di protezione ambientale previsti dalla normativa statale, con la presente legge promuove:”

Art. 3 Prescrizioni, divieti e obblighi

Comma 1. Allo scopo di tutelare la salute e l'ambiente **viene disposto il divieto di impiegare biocidi diversi da quelli il cui utilizzo è già consentito in agricoltura biologica, in alcuni ambiti territoriali** individuati dalla norma in questione, fra i quali **parchi, riserve naturali e aree archeologiche**, siti della **Rete Natura 2000** comprendenti le Zone di protezione speciale (ZPS), i siti di importanza comunitaria (SIC) e le zone speciali di conservazione (ZSC).

Il comma lett. c) estende il divieto, altresì, lungo i **bordi di tutte le strade pubbliche** e lungo i **percorsi ferroviari**.

Il comma 1 lett. d) estende infine il divieto a **qualsiasi altro luogo pubblico**, con esclusione delle aree destinate ad attività agricola o zootecnica.

Si osserva che il divieto di impiego dei biocidi non attiene esclusivamente alla competenza esclusiva della Regione siciliana in materia di agricoltura ma interferisce anche con la tutela della salute, che è materia di potestà ripartita con lo Stato e attiene anche alla tutela dell'ambiente. Materia, quest'ultima, che vede la competenza esclusiva dello Stato intrecciarsi con la più limitata potestà legislativa esclusiva della Regione siciliana in tema di “tutela del paesaggio”.

In particolare, **il limite all'impiego di pesticidi e biocidi è stato previsto dalla direttiva 2009/128/CE**, che ha istituito un "quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi" e che nel nostro ordinamento è stata **recepita con il decreto legislativo del 14 agosto 2012, n. 150** recante: «Attuazione della direttiva 2009/128/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi». A sua volta **in ottemperanza all'art. 6 del suddetto decreto legislativo, è stato emanato il Decreto Interministeriale 22 gennaio 2014** recante “Adozione del **Piano di azione nazionale per l'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari**, ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 14 agosto 2012, n. 150”.

Il DM in parola, al punto A. 5.4. prevede la riduzione o l'eliminazione, per quanto possibile, dell'uso dei prodotti fitosanitari lungo le strade e i percorsi ferroviari.

A tal fine **prescrive uno specifico divieto di impiego con esclusivo riguardo ad alcune aree**: piazze ed aree interne ed esterne adiacenti le stazioni ferroviarie, scarpate ferroviarie adiacenti aree abitate dalla popolazione.

Nel medesimo DM, al punto A.5.6. sono previsti limiti e condizioni di utilizzo dei prodotti fitosanitari, in particolare per quelli classificati “tossici” e “molto tossici” nelle aree frequentate dalla popolazione o da “gruppi vulnerabili”, **senza però prescrivere dei divieti generalizzati di impiego dei suddetti prodotti.**

La previsione di cui all’articolo in esame rappresenta, pertanto, un innalzamento del livello minimo di tutela dell’ambiente e della salute umana rispetto alla disciplina statale **che potrebbe ritenersi consentito nella misura in cui non comprima in modo eccessivo altri interessi e beni di costituzionale.** Nel caso di specie, potrebbero venire in rilievo la libertà di concorrenza e l’iniziativa economica privata.

Sul punto, occorre tenere presente che la disciplina concernente le condizioni per la commercializzazione dei biocidi nel territorio dell’Unione è demandata ai singoli Stati sulla base degli artt. 22 ss. del Reg. UE n. 528/2012. Va quindi posta l’attenzione sul riparto di competenze Stato – Regioni secondo le coordinate sopra indicate.

In ogni caso, la lettera d) del comma 1 necessita di chiarimenti posto che non è chiaro il rapporto tra il divieto di impiego di biocidi in luoghi pubblici con l’eccezione al suddetto divieto per le aree destinate ad attività agricola e zootecnica.

Si segnala, inoltre, che l’art. 130 R del Trattato sul Funzionamento dell’Unione europea citato dall’articolo in questione, nella versione aggiornata del trattato, **è stato sostituito dall’art. 191** mantenendo sostanzialmente il medesimo contenuto.

Per esigenze di chiarezza e di drafting normativo si suggerisce di modificare il comma 1 in questione nel seguente modo:

“Al fine di garantire la tutela della salute e in applicazione “principio di precauzione” e di protezione della salute umana, previsto dall’articolo 191 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, è vietato l’utilizzo di biocidi diversi da quelli consentiti in agricoltura biologica sulla base del Reg. UE n. 834/2007, come integrato dal Reg. UE n. 889/2008 e dall’Allegato 1 del DM n. 18354 del 27 novembre 2009, negli ambiti territoriali di seguito specificati:”

Il Comma 3 presenta profili di illegittimità.

Subordinando l’importazione di prodotti alimentari nella Regione al rispetto della presente legge, si pone in evidente **contrasto con l’art. 120, comma 1, Cost.** che vieta alle Regioni di adottare provvedimenti che ostacolino il libero transito di merci.

Art. 5 Attività a sostegno della transizione verso l’agroecologia

Individua la destinazione dei proventi derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate ai sensi della presente legge prevedendo che dette somme vengano destinate a corsi di formazione per operatori comunali e forestali del “verde pubblico”, per consulenze e servizi gratuiti alle aziende agricole, per

campagne di informazione su rischi sanitari e ambientali legati all'impiego di biocidi, per attività di ricerca monitoraggio e di recupero e ricostruzione ambientale.

La lettera b) presenta profili di illegittimità poiché reca consulenze e servizi gratuiti alle aziende agricole e dunque rappresenta un aiuto indiretto alle imprese: va pertanto ricondotto sotto la relativa disciplina (es. aiuti *de minimis* o altro).

Art. 6 Controlli e verifiche nelle importazioni e nelle produzioni

Comma 1 Subordina la commercializzazione, la lavorazione, la trasformazione e la vendita di prodotti agricoli nel territorio della Regione siciliana **al possesso del certificato di analisi agrarie e multiresiduali.**

Si prevede che **il certificato in questione attesti la presenza di prodotti chimici di sintesi e di micotossine entro i limiti stabiliti con un successivo decreto dell'Assessore regionale della salute.** Quest'ultimo, entro 60 giorni dall'approvazione della legge stabilisce, con decreto, il calendario dei controlli ufficiali.

Si evidenzia che l'UE ha disciplinato, con apposito regolamento n. 396 del 2005 e con un conseguente regolamento di esecuzione 2019/533 della Commissione, il rispetto dei livelli massimi di residui di antiparassitari.

Pertanto, demandare i limiti suddetti a un decreto dell'Assessore per l'agricoltura senza indicare il parametro del predetto regolamento potrebbe presentare profili di illegittimità.

Si suggerisce quindi di riformulare la norma di cui al secondo periodo del comma 1 nel modo seguente: *“Tale certificato attesta la presenza di prodotti chimici di sintesi e micotossine nei limiti stabiliti con apposito regolamento n. 396 del 2005 e con il conseguente regolamento di esecuzione 2019/533 della Commissione e sue successive modifiche e integrazioni”.*

Comma 7 Dispone che la Regione possa adottare misure di protezione contro gli organismi nocivi delle piante più restrittive di quelle contemplate dalla normativa europea ai sensi dell'art. 31 del Regolamento UE 2016/2031 per finalità di difesa delle produzioni agricole regionali.

Si noti che il citato art. 31 consente agli Stati l'adozione di misure più restrittive ma nel rispetto di una serie di principi e limiti che è opportuno richiamare onde rispettare la richiamata disciplina europea.

Pertanto la disposizione andrebbe riformulata inserendo il riferimento al rispetto alla suddetta disciplina nel seguente modo: *“In attuazione dell'articolo 31 del Regolamento (UE) 2016/2031, relativo alle misure di protezione contro gli organismi nocivi delle piante e nel rispetto dei principi e delle misure contemplati nell'Allegato II, sez. I, del medesimo Regolamento, la Regione siciliana può adottare prescrizioni più restrittive di quelle contemplate dal Regolamento citato, per la protezione fitosanitaria delle produzioni agricole regionali. Tali prescrizioni sono emanate dal Dipartimento regionale dell'agricoltura, previa intesa con il servizio fitosanitario centrale del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali nel rispetto dei limiti previsti dal paragrafo 1 del predetto art. 31.”*

Comma 8. Dispone che le misure di protezione per la tutela dell'ambiente acquatico e dell'acqua potabile per la riduzione dell'uso di prodotti fitosanitari e dei relativi rischi nei Siti Natura 2000 e

nelle aree naturali protette, previste dal vigente Piano d'azione nazionale per l'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari, siano individuate su proposta dell'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente, con delibera della Giunta regionale ed entro 90 giorni dall'entrata in vigore della presente legge. **Si segnala la necessità di inserire gli opportuni riferimenti normativi riguardanti il Piano d'azione nazionale per l'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari, ossia il Decreto Interministeriale 22 gennaio 2014 recante “Adozione del Piano di azione nazionale per l'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari, ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 14 agosto 2012, n. 150 recante: «Attuazione della direttiva 2009/128/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi»”.**

Art. 7 “Aziende agro-ecologiche”

Comma 1 Dispone, per le aziende agricole che si adeguano al sistema di produzione “agro-ecologico”, sgravi fiscali e finanziamenti pubblici ai sensi dei successivi artt. 8 e 9, ossia tramite forme di fiscalità di vantaggio e per mezzo dell'accesso ai fondi del PSR (Piano di Sviluppo Rurale): **andrebbe chiarito meglio il riferimento al sistema di certificazione della produzione ‘agro-ecologica’, previsto dalla norma in esame sulla base di apposita relazione tecnica da parte di un iscritto all'albo dei dottori agronomi e forestali o all'albo dei periti agrari o dei periti agrotecnici.**

Comma 2 Fornisce la definizione normativa di azienda “agro-ecologica” individuandole tra quelle aziende agricole biologiche che operano in conformità alle disposizioni del Regolamento UE 848 del 2018 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e tra quelle aziende agricole non biologiche che impiegano esclusivamente le sostanze previste Reg. (CE) 8 aprile 2014, n. 354/2014, nonché le altre aziende agricole che fanno uso di tecniche di agricoltura sostenibile conformi alle prescrizioni elencate al comma 3 del medesimo articolo.

Commi 5 e 6 **Prevede la semplificazione di una serie di procedure burocratiche** aventi ad oggetto la produzione aziendale di **energie rinnovabili**, il risparmio e il **recupero di risorse idriche**, i sistemi per il **recupero idrico delle acque reflue e piovane**, i sistemi di **smaltimento e trattamento dei reflui non inquinanti** come la fitodepurazione, **nonché tutta la disciplina delle filiere corte**, dei gruppi di acquisto solidale, dei contratti di vendita diretti agricoltore-consumatori, dei contratti di rete, degli accordi di filiera, delle microstrutture di distribuzione e di raccordo tra produzione ed acquisto e di ristorazione collettiva che utilizzi prodotti agricoli e loro lavorati riconducibili ai sistemi di produzione agroecologica.

Si segnala come la previsione in parola appaia assolutamente generica in quanto non indica in modo puntuale le norme disciplinanti le suddette procedure oggetto di semplificazione e, di conseguenza, non individua le specifiche misure di semplificazione che si intendono adottare (riduzione di termini procedimentali, soppressioni di fasi endoprocedimentali, sostituzione di provvedimenti autorizzatori con atti di autocertificazione etc.): **non è pertanto possibile valutare la legittimità di tali misure in relazione alle specifiche normative che vengono in rilievo nei singoli settori oggetto di semplificazione, alcune delle quali (es. Codice ambiente) inderogabili.**

Dette scelte di semplificazione non potrebbero neppure essere demandate ad un successivo decreto assessoriale, come pure sembrerebbe fare il comma 6 del medesimo articolo. La norma da ultimo richiamata, infatti, rinvia ad un decreto dell'Assessore per l'economia al fine di stabilire le misure attuative dell'articolo in parola. **I commi in esame pertanto rischiano di incorrere in una violazione del principio costituzionale di legalità per la genericità della disciplina normativa che**

dispone la semplificazione amministrativa e per l'integrale rinvio ad atti del Governo cui, altrettanto genericamente, viene demandato il compito di dare attuazione all'articolo in questione.

La previsione in parola appare ancora più problematica nella misura in cui, tra le procedure oggetto di generica semplificazione, si rinvengono anche quelle concernenti "i sistemi di smaltimento e trattamento dei reflui non inquinanti come la fitodepurazione" che, come tutti i sistemi di smaltimento dei reflui, sono comunque oggetto di apposita disciplina di principio contenuta nel Codice dell'ambiente.

Art. 8 Fiscalità di vantaggio per uno sviluppo sostenibile

Comma 1 Dispone, quale forma di fiscalità di vantaggio, una riduzione dello 0,92 per i primi tre periodi di imposta dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive per le aziende agro-ecologiche ai sensi di cui articolo 7 della presente legge, purché avvii la commercializzazione dei prodotti agro-silvo-pastorali, a decorrere dall'1 gennaio successivo all'entrata in vigore della presente legge. La riduzione viene subordinata alla condizione che la vendita e la commercializzazione dei prodotti in questione rappresenti almeno il 20% del volume dei ricavi conseguiti nell'anno di imposta.

Si segnala che la disposizione potrebbe integrare un aiuto alle imprese, come tale vietato dalla normativa europea in tema di concorrenza.

In ogni caso la previsione in parola determina una minore entrata per il bilancio della Regione siciliana, sicché determina conseguenze finanziarie che necessitano di maggiore approfondimento.

Art. 11 Osservatorio permanente sull'introduzione di specie aliene infestanti

La norma istituisce l'Osservatorio permanente sull'introduzione di specie aliene infestanti per le finalità di cui all'art. 10 della presente legge, ossia scongiurare l'introduzione e la diffusione nel territorio regionale di specie esotiche invasive dannose per la salvaguardia della biodiversità sulla base del principio di precauzione. La norma demanda ad un successivo decreto del Presidente della Regione le modalità di gestione e l'individuazione della sede dell'organo che si intende istituire.

Si segnala che il rinvio ad un successivo decreto presidenziale con riguardo alla sede dell'organo e alle modalità di gestione dello stesso non consente di valutare la sussistenza o meno di oneri a carico del bilancio regionale, sicché, sotto questo profilo, come più volte evidenziato dalla Corte costituzionale (*ex multis* Sentenza n. 235 del 2020), l'apposizione della clausola di neutralità finanziaria prevista dal comma 6 del medesimo articolo appare irrazionale e priva di elementi giustificativi.

Art. 13 Innovazione tecnologica in agricoltura

Comma 3 Occorre specificare gli estremi del regolamento UE del Parlamento Europeo e del Consiglio sul ruolo dell'agricoltura biologica richiamato dalla norma.

Art. 15 Osservatorio regionale per l'agricoltura di precisione – ORAdP

Comma 1 Viene istituito presso l'Assessorato regionale dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea l'Osservatorio regionale per l'agricoltura di precisione, di seguito denominato ORAdP, del quale vengono precisate le competenze ai successivi commi.

Comma 8 Si prevede che le norme attuative dell'articolo in questione vengano demandate ad un successivo decreto dell'Assessore regionale per l'agricoltura, lo sviluppo rurale e la pesca mediterranea, da emanarsi entro novanta giorni dalla pubblicazione della presente legge e previa acquisizione del parere della competente Commissione legislativa dell'Assemblea regionale siciliana.

Si segnala come l'articolo in questione, pur individuando le competenze dell'Osservatorio regionale per l'agricoltura di precisione, non ne stabilisce la composizione, né tanto meno l'individuazione della suddetta composizione può essere demandata al decreto assessoriale. Il rispetto del principio di legalità impone, infatti, che quantomeno la composizione e le competenze di un nuovo organo regionale vengano individuate con legge della Regione.

Anche in questo caso si deve osservare come il rinvio ad un successivo decreto assessoriale con riguardo all'attuazione dell'articolo in parola non consente di valutare la sussistenza o meno di oneri a carico del bilancio regionale, tanto più che il decreto in questione sembra destinato a disciplinare anche la stessa composizione del nuovo organo, sicché, sotto questo profilo, come più volte evidenziato dalla Corte costituzionale (*ex multis* Sentenza n. 235 del 2020), l'apposizione della clausola di neutralità finanziaria prevista dal comma 9 del medesimo articolo appare irrazionale e priva di elementi giustificativi.