



ANALISI TECNICO NORMATIVA - ATTO N. 32

DATI IDENTIFICATIVI

Tipo atto Proposta di legge di iniziativa consiliare

Numero atto 32

Proponente Consiglieri Dottorini, Brutti

Titolo Norme per il sostegno dei gruppi di acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti alimentari da filiera corta e di qualità

Pervenuto al Consiglio il 17.06.2010

Legislatura IX

Istruttore Grimaccia

Data istruttoria

ANALISI TECNICO NORMATIVA - ATTO N. 32

| | |
|---|--|
| 1. Materia del PDL | Il PDL in esame, nell'ottica di promuovere il consumo di prodotti alimentari provenienti da filiera corta e di valorizzare le piccole e medie imprese agricole che vivono sul territorio regionale, detta disposizioni finalizzate ad incoraggiare l'acquisto di beni di qualità prodotti in ambito locale, ed offre opportunità di incontro e strumenti di cooperazione basati sul rapporto diretto tra produttore e consumatore. A tal fine vengono sostenuti i gruppi per l'acquisto collettivo di beni (GAS – Gruppi d'acquisto solidale) con la concessione di contributi a fondo perduto, fino ad un massimo di euro 5.000,00 all'anno, per ciascun gruppo di acquisto. Inoltre vengono incentivati i gestori dei servizi di ristorazione collettiva pubblica, affinché utilizzino prodotti agricoli da filiera corta, a chilometri zero e di qualità, prevedendo l'impiego di tali prodotti quale titolo preferenziale per l'aggiudicazione degli appalti. Infine sono previsti contributi per sostenere l'avvio delle attività imprenditoriali o di vendita diretta dei prodotti dotati delle suindicate caratteristiche. |
| 2. Potestà legislativa regionale | <p>Le materie trattate dal PDL sono molteplici. Si possono enucleare l'alimentazione, di competenza concorrente ex art. 117, comma 3, Cost., la tutela della salute, di competenza concorrente, il sostegno all'innovazione per i settori produttivi, di competenza concorrente, l'agricoltura, di competenza residuale ex art. 117, comma 4, Cost., il commercio, di competenza residuale, e, infine, i servizi pubblici locali, sempre di competenza residuale.</p> <p>Con riferimento a tali materie, alla luce della esaminata giurisprudenza costituzionale, non è in discussione l'appartenenza delle stesse alla competenza concorrente ovvero residuale regionale.</p> <p>Occorre comunque osservare che, quanto alla materia dei servizi pubblici locali, in più occasioni la Corte Costituzionale ha avuto modo di rilevare possibili interferenze della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza (art. 117, comma 2, lett. e), Cost.). Invero la Corte ha sottolineato che, in materia di servizi pubblici locali, potrebbe profilarsi un legittimo intervento esclusivo statale qualora sia teso ad incidere sulla tutela della concorrenza e detti disposizioni di carattere generale che disciplinano le modalità di gestione e l'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, secondo un sistema teso a salvaguardare la concorrenzialità del mercato (272/2004 Cost.; 29/2006 Cost.; 407/2002 Cost.).</p> <p>In relazione all'agricoltura, infine, la stessa Corte (14/2004) ha avuto modo di rilevare possibili interferenze della competenza esclusiva statale sempre in materia di tutela della concorrenza (art. 117, comma 2, lett. e), Cost.) laddove, nella disciplina dei mercati agricoli e degli aiuti alle imprese del settore, sussista una dimensione nazionale</p> |

Sezione Istruttorie Giuridiche degli atti consiliari, qualità della legislazione, diritto comunitario e internazionale

ANALISI TECNICO NORMATIVA - ATTO N. 32

(macroeconomica) e le misure adottate siano idonee ad incidere sull'equilibrio economico nazionale. Osserva la Corte che, talvolta, imprese che singolarmente considerate possono apparire di entità tale da non trascendere l'ambito regionale, in realtà, viste nel loro insieme, sono suscettibili di assumere rilevanza sul piano macroeconomico. Pertanto appartiene alla competenza esclusiva dello Stato la destinazione di aiuti a tutti i soggetti titolari di reddito di impresa quando questi ultimi si risolvano a trasferire o impiantare in determinate aree, attività di trasformazione e commercializzazione dei prodotti.

Quanto alle leggi relative ad altre regioni aventi ad oggetto, in parte, la medesima disciplina si rileva la L.R. Lazio n. 29 del 24.12.2008 (Norme sulle organizzazioni di produttori agricoli, sugli accordi regionali per l'integrazione delle filiere e sulle filiere corte), la L.R. Lazio n. 20 del 4.08.2009 (Disposizioni per la diffusione dell'altra economia nel Lazio) e, infine, la L.R. Veneto n. 1 del 27.02.2008 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2008) che all'art. 21 istituisce l'albo regionale dei gruppi d'acquisto solidale (GAS).

Quanto invece alla legislazione in Umbria, si rileva l'esistenza della L.R. 6.02.2007, n. 3 (Diffusione del commercio equo e solidale in Umbria) che riconosce il ruolo sociale delle organizzazioni di commercio equo e solidale (COMES) quale "approccio alternativo al commercio convenzionale che promuove giustizia sociale ed economica, sviluppo sostenibile, rispetto per le persone e per l'ambiente, crescita della consapevolezza dei consumatori, l'educazione, l'informazione e l'azione politica" (art. 2, legge cit.). In tale ottica l'art. 3 della L.R. 3/2007 istituisce presso la Giunta regionale il registro degli operatori del COMES al quale sono iscritti imprese e soggetti che senza fine di lucro operano in forma stabile e continuativa nel territorio regionale e svolgono la propria attività nel rispetto della Carta Italiana dei Criteri del Commercio Equo e Solidale, approvata dall'Associazione "Assemblea Generale Italiana del Commercio Equo e Solidale" (AGICESA). L'art. 5 inoltre prevede che la Giunta regionale promuova, anche con il concorso degli operatori del COMES, specifiche iniziative di informazione ed educazione nelle scuole finalizzate al rafforzamento del diritto del consumatore ad essere informato sugli effetti ambientali e sociali derivanti dalla produzione e commercializzazione dei prodotti del COMES. Infine, nell'ambito delle spese relative all'acquisto di beni da terzi secondo le procedure della trattativa privata e delle spese in economia, le strutture della Regione sono chiamate a prendere in considerazione l'ipotesi di acquisto di prodotti provenienti dal COMES (art. 7).

Potrebbero porsi problematiche di illegittimità costituzionale aventi ad

ANALISI TECNICO NORMATIVA - ATTO N. 32

| | |
|---|--|
| | <p>oggetto lo sconfinamento nella competenza esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente ex art. 117, comma 2, lett. s), Cost., con riferimento all’art. 1, comma 2, del PDL in esame, laddove la disposizione stabilisce che la Regione incentiva i produttori locali e la diffusione dei prodotti di qualità quali strumenti funzionali alla tutela dell’ambiente.</p> |
| 3. Verifica della legittimità costituzionale | <p>Potrebbero porsi inoltre problematiche di illegittimità costituzionale aventi ad oggetto la competenza esclusiva statale nelle materie regolate dal D.Lvo 12.04.2006, n. 163 (c.d. “Codice degli appalti”), laddove l’art. 3 (Misure di sostegno), comma 4, lett. b), del PDL, stabilisce che nelle procedure ad evidenza pubblica costituisce titolo preferenziale per l’aggiudicazione dell’appalto l’utilizzo dei prodotti da filiera corta, a chilometri zero, e di qualità, in misura superiore al 60 per cento (cfr. in tal senso Corte Costituzionale sentenza 401/2007).</p> <p>Infine potrebbero porsi problematiche di illegittimità costituzionale alla luce dell’impostazione giurisprudenziale della Corte Costituzionale in relazione alla materia dell’agricoltura, secondo quanto già indicato al punto 2.</p> <p>Il PDL in esame, infatti, dopo aver fornito una generica definizione di “gruppi di acquisto solidale” richiamando la normativa nazionale (art. 3 – Definizioni, comma 1, lett. a)), omette di specificare che detti gruppi, beneficiari del fondo previsto all’art. 3 (Misure di sostegno), commi 1, 2 e 3, debbano essere riconducibili alla sola realtà locale regionale. Medesima osservazione deve essere fatta anche in relazione all’art. 2, comma 6, del PDL, laddove viene genericamente indicato che “una percentuale dei contributi annualmente disponibili è utilizzata per i mercati con prodotti provenienti esclusivamente da agricoltura biologica certificata”, senza alcun riferimento alla collocazione territoriale di tali mercati.</p> |
| 4. Normativa europea in materia | |
| 5. Coordinamento con la normativa vigente | <p>Non si rilevano altre discipline legislative della Regione Umbria riguardanti la stessa materia, ma si osserva che potrebbero porsi possibili sovrapposizioni dell’art. 3 (Misure di sostegno), commi 3, 4 e 6 del PDL con altre disposizioni legislative regionali in materia di prodotti biologici.</p> <p>In particolare si rileva un difetto di coordinamento con l’art. 12, L.R. 28.08.1995, n. 39 (Norme per la produzione ed il controllo dei prodotti biologici), che prevede che la Giunta regionale possa concedere contributi alle associazioni di produttori agricoli biologici. Si rilevano</p> |

Sezione Istruttorie Giuridiche degli atti consiliari, qualità della legislazione, diritto comunitario e internazionale

ANALISI TECNICO NORMATIVA - ATTO N. 32

| | |
|---|--|
| | altresì problematiche di coordinamento con la L.R. 20.08.2001, n. 21 (Disposizioni in materia di coltivazione, allevamento, sperimentazione, commercializzazione e consumo di organismi geneticamente modificati e per la promozione di prodotti biologici e tipici). Quest'ultima, all'art. 1, prevede che la Regione favorisce il consumo di prodotti agricoli biologici e di qualità, e promuove iniziative di comunicazione e di educazione alimentare sui prodotti agricoli biologici e di qualità. All'art. 11, inoltre, prevede che la Regione cofinanzi progetti di promozione integrata di prodotti agroalimentari per diffondere la conoscenza dei prodotti di qualità e tipici con particolare riguardo ai caratteri legati alla tradizione e alla sicurezza alimentare. Infine, all'art. 13 prevede l'erogazione di contributi agli organismi di filiera e ai soggetti gestori dei servizi di ristorazione collettiva, i quali, per accedere al beneficio, devono dimostrare l'utilizzo, nei propri servizi di ristorazione collettiva, di prodotti agricoli biologici e di qualità regolamentati e certificati ai sensi della vigente normativa comunitaria e nazionale, nella misura minima determinata annualmente dalla Giunta regionale, al fine di pervenire progressivamente alla prevalenza di tali prodotti nelle diete giornaliere nei servizi di ristorazione collettiva. |
| 6. Necessità del ricorso allo strumento normativo | Il ricorso allo strumento normativo è necessario in quanto sono previsti oneri a carico del bilancio regionale. |
| 7. Adeguatezza della relazione di accompagnamento | La relazione di accompagnamento appare adeguata, anche se dovrebbe contenere maggiori elementi di dettaglio in ordine a quanto richiesto dall'art. 35, comma 2 dello Statuto, con riferimento alle indicazioni necessarie a valutare la fattibilità del progetto. |
| 8. Pertinenza del titolo rispetto all'articolato | Il titolo appare pertinente rispetto all'articolato. Si suggerisce tuttavia di eliminare le parole "Capo I, Disposizioni generali", atteso che l'articolato consta di soli cinque articoli non suddivisi in capi. Oppure si suggerisce di inserire, dopo gli artt. 1, 2 e 3, un Capo II. |
| 9. Rispondenza delle singole disposizioni normative ai | L'elencazione degli articoli non rispetta la numerazione poiché viene ripetuto due volte l'art. 3. Si suggerisce di inserire il comma 2 dell'art. 1 tra le finalità elencate dall'art. 2, ovvero si suggerisce di accorpore gli articoli 1 e 2 in un |

Sezione Istruttorie Giuridiche degli atti consiliari, qualità della legislazione, diritto comunitario e internazionale

ANALISI TECNICO NORMATIVA - ATTO N. 32

| | |
|---|---|
| criteri di chiarezza e omogeneità | <p>unico articolo intitolato “Principi e finalità” . Art. 1, comma 1: si suggerisce di sostituire la parola “promozione” con la parola “tutela”. Art. 2, comma 1, lett. a): si suggerisce di eliminare la parola “economici”. Art. 3 (Definizioni), comma 1, lett. c): si suggerisce di inserire la parola “provenienti” dopo la parola “i prodotti”. Inoltre non è chiaro il significato di “prodotti posti a una distanza non superiore a 40 chilometri di raggio dal luogo previsto per il consumo”, laddove non è dato capire se “posti” si riferisce al luogo di produzione o di stoccaggio degli stessi. Infine non è chiaro il significato della parola “consumo”, laddove sembrerebbe che la disposizione intenda invece riferirsi all’acquisto dei prodotti. Art. 3 (Misure di sostegno), comma 2: si suggerisce di sostituire l’espressione “veste giuridica” con quella di “forma giuridica”. Art. 3 (Misure di sostegno), comma 3: non è chiaro il significato del criterio relativo alla “dimostrazione dell’avvenuto scambio”. Non è chiaro altresì il significato del criterio della “corrispondenza tra entità del contributo erogato e numero dei partecipanti al gruppo”. Art. 3 (Misure di sostegno), comma 5: non è chiaro se i contributi previsti per sostenere gli imprenditori agricoli locali rientrino tra quelli previsti dal precedente comma 1 a favore dei Gruppi d’acquisto solidale, ovvero, in caso contrario, non sono specificati l’entità degli stessi e modalità e disciplina di accesso. Art. 3 (Misure di sostegno), comma 6: si suggerisce di quantificare la percentuale indicata, ed anche in questo caso non è chiaro se l’ipotesi prevista rientri o meno nelle modalità da definirsi con atto della Giunta regionale di cui ai precedenti commi 2 e 3. Art. 4 (Azioni di informazione), comma 1, lett. b): la disposizione, riferendosi anche ai prodotti non alimentari, non si coordina con il contenuto delle precedenti che sembrano riferirsi unicamente ai prodotti agricoli e alimentari. Si suggerisce comunque di formulare diversamente le parole “sia alimentari che non” e di eliminare le parole “come ad esempio i detersivi di uso domestico, i piccoli elettrodomestici”. Art. 4 (Azioni di informazione), comma 2: si suggerisce l’eliminazione di tale comma la cui disposizione non appare strettamente attinente al contenuto e alle finalità del PDL in esame. Art. 5 (Norma finanziaria), comma 1: si suggerisce di eliminare le parole “in termini di competenza e di cassa”.</p> |
| 10. Presenza di definizioni e loro correttezza | |

Sezione Istruttorie Giuridiche degli atti consiliari, qualità della legislazione, diritto comunitario e internazionale

ANALISI TECNICO NORMATIVA - ATTO N. 32

| | |
|--|--|
| 11. Nell'ipotesi di rinvii ad atti regolamentari ed amministrativi, previsione di meccanismi di garanzia contro eventuali inerzie | L'art. 3, commi 2 e 3, rinvia ad un atto della Giunta regionale, ma non prevede meccanismi di garanzia contro eventuali inerzie. |
| 12. Presenza di effetti abrogativi impliciti | Non sono presenti effetti abrogativi impliciti. |
| 13. Rinvio ad atti per l'attuazione del PdL | L'art. 3, commi 2 e 3, demanda ad un atto della Giunta Regionale, da approvare entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del PdL, per la definizione delle modalità relative alla presentazione della domanda per accedere alle erogazioni a fondo perduto e per la definizione delle modalità relative alla concessione delle erogazioni stesse. |
| 14. Presenza di riferimenti normativi e loro correttezza | Vi è un unico riferimento all'art. 1, comma 266, L. 24.12.2007 n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008). Lo stesso appare corretto. |

ANALISI TECNICO NORMATIVA - ATTO N. 32

FIRME

| | |
|-------------------------------------|-------------------------------|
| <i>L'istruttore</i> | Dott.ssa Alessandra Grimaccia |
| <i>Il Responsabile di Sezione</i> | Dott. Juri Rosi |
| <i>Il Responsabile del Processo</i> | Dott. Franco Todini |
| <i>Data</i> | Perugia, |