



SENATO DELLA REPUBBLICA
COMMISSIONE AGRICOLTURA

AUDIZIONE

SUL DDL PER “LA VALORIZZAZIONE DELLE PICCOLE
PRODUZIONI AGROALIMENTARI DI ORIGINE LOCALE”

(A.S. 728)

Roma, 10 ottobre 2018

Desidero in primo luogo ringraziare il Presidente Vallardi e la Commissione per avere accolto la richiesta della Federazione di essere audita in merito al disegno di legge recante “ Norme per “la valorizzazione delle piccole produzioni agroalimentari di origine locale” (A.S. 728). Il suindicato disegno di legge è certamente d’interesse per le imprese rappresentate dalla Federazione, in quanto volto a valorizzare il commercio delle c.d. “piccole produzioni locali” anche attraverso l’attività di somministrazione. Trattasi di un provvedimento che si pone l’apprezzabile obiettivo di disciplinare un settore di indubbia rilevanza per il nostro Paese e con riferimento al quale le imprese rappresentate giocano un ruolo cruciale, rispetto al quale può essere utile un confronto a cui vorremmo contribuire con le seguenti osservazioni.

CHI SIAMO

La FIPE, Federazione Italiana Pubblici Esercizi, è l’associazione comparativamente più rappresentativa nel nostro Paese del settore della ristorazione, dell’intrattenimento e del turismo, nel quale operano più di 300 mila imprese con un milione di addetti che generano un valore aggiunto di oltre 41 miliardi e rappresenta, con il 33%, la componente principale della catena del valore dell’intera filiera agroalimentare italiana.

FIPE si propone come aggregatore del tessuto imprenditoriale del turismo nelle sue più varie forme, rappresentando e assistendo bar, ristoranti, pizzerie e gelaterie, pasticcerie, discoteche, stabilimenti balneari, ma anche mense, grandi catene di ristorazione multilocalizzata, emettitori di buoni pasto, casinò e sale da gioco. Allo stato attuale aderiscono alla Federazione oltre 120.000 soci.

La Federazione, attiva dal 1945, è da sempre portavoce delle istanze degli imprenditori e li rappresenta presso le Istituzioni: audizioni presso le Commissioni parlamentari, interventi nei gruppi di lavoro delle Agenzie governative e dei Ministeri, partecipazione ai tavoli di confronto ministeriali, supporto alle Associazioni nazionali e alle singole aziende.

Contestualmente FIPE collabora con le principali realtà private nazionali ed internazionali che interagiscono nei mercati di riferimento dei pubblici esercizi, per identificare le nuove tendenze, informare i propri assistiti, incrementare servizi di assistenza in grado di favorire la competitività e lo sviluppo delle proprie imprese.

La Federazione è anche promotrice e firmataria del primo Contratto Nazionale dedicato espressamente alla ristorazione e al turismo in Italia, stipulato con le OO.SS. italiane maggiormente rappresentative nel febbraio del 2018, applicabile pressoché alla totalità delle imprese e dei lavoratori del comparto.

La nostra *mission* è la valorizzazione del lavoro svolto dagli imprenditori nel nostro settore, diffondendo in ogni sede una migliore conoscenza delle specificità del fare impresa nel nostro comparto e valorizzando il contributo preminente che i Pubblici Esercizi italiani generano nella creazione del PIL ed occupazione del nostro Paese. Un comparto, quello della ristorazione e dei pubblici esercizi, che è alla radice dell'identità stessa "del vivere italiano" e che rappresenta, secondo molteplici analisi di autorevoli centri studi, il motivo principale di attrattività turistica su tutto il territorio nazionale.

Obiettivo di FIPE è rendere strutturale e consolidare nel lungo periodo le relazioni con i suoi associati e con il Governo, proponendosi come *trait d'union* tra questi due fondamentali *stakeholders*.

Il Presidente è Lino Enrico Stoppani, che ricopre anche la carica di Vice Presidente vicario di Confcommercio Nazionale.

LE MEMBERSHIPS

FIPE è membro di **CONFCOMMERCIO** – Imprese per l'Italia, principale organizzazione del settore terziario ed è parte di **Confturismo** dove rappresenta insieme ad altre associazioni il settore del turismo.

A livello internazionale è parte importante di **Hotrec**, associazione europea dei Bar, Ristoranti e Cafés, mentre nelle relazioni con i lavoratori e le organizzazioni sindacali è rappresentata dai suoi membri nei Fondi bilaterali (Fon.Te, For.Te, Fondo Est, Fondir, QuAS), nell'Ente Bilaterale del Turismo e nel CONAI.

IL DDL PER LA VALORIZZAZIONE DELLE PICCOLE PRODUZIONI AGROALIMENTARE DI ORIGINE LOCALE

Premessa

La Federazione comprende e condivide lo spirito e gli obiettivi generali del provvedimento in esame: la valorizzazione delle piccole produzioni agroalimentari di origine locale (PPL) appare non solo utile per le tante eccellenze del territorio italiano ma di importanza strategica per il potenziamento delle imprese del settore alimentare, da quelle i cui prodotti sono ampiamente riconoscibili dal marchio a quelle più tipiche e tradizionali.

Trattasi di un patrimonio unico al mondo per ricchezza e varietà, caratterizzato da piccole imprese che possiedono risorse di *know how* che, se opportunamente valorizzate, possono consentire uno sviluppo importante del nostro sistema produttivo agroalimentare, inclusa la

ristorazione, accrescendo le posizioni competitive di tali operatori sia sul mercato domestico che su quello internazionale.

Riteniamo, tuttavia, che il provvedimento in esame non tenga adeguatamente conto dell'organizzazione del settore agroalimentare, avente una forte connotazione a filiera produttiva, il cui primo anello consiste nella produzione agricola e l'ultimo nella trasformazione e somministrazione a cura della ristorazione dei suindicati prodotti agricoli.

Le imprese della ristorazione sono, infatti, per loro stessa natura e vocazione, la rete distributiva dei migliori prodotti agricoli e non valorizzare la collaborazione delle diverse componenti della filiera rischia, non solo di rendere inefficace il provvedimento in discussione, ma di generare gravi turbative nel mercato, favorendo un attore della filiera a scapito di un altro con fenomeni di concorrenza sleale. Invero, la ristorazione genera ogni anno circa 20 miliardi di acquisti di prodotti agroalimentari, contribuendo con la sua capillarità diffusa alla promozione e valorizzazione del territorio e delle sue produzioni tipiche.

L'attività di ristorazione italiana è parte fondante della cultura italiana e riveste un ruolo strategico per l'identità stessa del Paese. Ma è, soprattutto, un settore economico di primaria importanza in termini occupazionali, di inclusione sociale, di presidio e valorizzazione turistica e culturale del territorio. Un settore che si basa sull'imprenditoria familiare diffusa, l'unica in grado di garantire quei canoni di convivialità sociale che sono alla base dello stile di vita italiano, primo motivo di attrattiva turistica del Paese.

Non può tuttavia nascondersi che nel corso degli ultimi anni la tenuta di questo modello è stata messa in discussione da una serie di fattori che hanno generato una rilevante perdita di marginalità e di qualità del prodotto. In particolare, un eccesso di liberalizzazione che ha permesso a chiunque di fare ristorazione, ha comportato un eccesso di offerta, un crollo della produttività, la progressiva dequalificazione del settore ed un alto tasso di mortalità delle imprese che vi operano (il 70% delle attività di ristorazione chiude entro i primi 5 anni dall'apertura - fonte InfoCamere). In proposito, non ha giovato la graduale apertura ad altri settori, come quello agricolo (art. 4 DLgs n. 228/2001 come modif. art. 1 comma 499 legge n. 205/2017) di poter offrire il consumo sul posto di prodotti agricoli anche manipolati e trasformati (che si traduce, spesso *de facto*, in attività di ristorazione), talvolta in deroga a norme fiscali, del lavoro, dei requisiti morali e professionali del personale, previsti per la sola somministrazione "classica". Si è così creato un contesto di regole "variabili" per il medesimo mercato della ristorazione, a seconda del settore di appartenenza dell'imprenditore, sia esso agricolo, vero o presunto, sociale o tradizionale, generando inevitabilmente fenomeni di concorrenza sleale e distorsiva.

Osservazioni sulla somministrazione (art. 1 comma 2 e art. 5)

La presente proposta di legge s'inserisce nel novero di importanti interventi normativi succedutisi negli ultimi anni, volti a rafforzare la marginalità delle imprese del settore agricolo e agroalimentare, ampliando progressivamente l'attività di vendita diretta, sino a consentire il consumo sul posto di prodotti della terra, anche *trasformati*, provenienti in *misura prevalente* dalle loro aziende effettuata anche in modalità itinerante su aree pubbliche e private (art. 1, comma 499, L. 27 dicembre 2017, n. 205 "legge di bilancio").

Quello della legge di bilancio rappresenta, a ben vedere, soltanto l'ultimo di una lunga serie di interventi che, dal 2012 in poi, hanno interessato lo sviluppo delle attività produttive e distributive degli imprenditori agricoli, sino a ricomprendere anche la possibilità di accettare buoni pasto a fronte della vendita diretta dei loro prodotti (ai sensi dell'art. 3, comma 1 lett. e) del D.M. 122/2017). In tal modo, e ancora una volta, le aziende agricole sono state considerate alla stregua degli operatori della distribuzione e della somministrazione, pur senza essere assoggettate alle stesse specifiche regole di settore.

Come anticipato in premessa, la Federazione non è contraria ad un percorso di valorizzazione dei prodotti agroalimentari locali in quanto ritiene che un'adeguata tutela dei valori e delle tradizioni del territorio possa mantenere e, probabilmente, rafforzare un settore strategico per la crescita del Paese come quello agroalimentare.

D'altro canto non si può non tener conto che questo proliferare di atti normativi nel settore agroalimentare rischia di creare rilevanti effetti distorsivi nel mercato se il legislatore non si premurerà di coordinarli con la disciplina del commercio tramite i canali tradizionali. Basti ricordare che agli imprenditori agricoli, nell'ambito della vendita al dettaglio, è altresì consentito effettuare il consumo immediato dei prodotti primari o trasformati (ad es. succhi di frutta, yogurt, vino) provenienti in misura prevalente dalle rispettive aziende utilizzando i locali e gli arredi nella loro disponibilità (art. 4 comma 8 *bis* del DLgs n. 228/2010), purché "tale attività non avvenga in modalità analoga a quella consentita negli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande di cui alla legge n. 287/1991". In sostanza, è stato agevolato il **consumo diretto** dei suindicati prodotti agricoli che, attualmente, può avvenire - oltre che in occasioni particolari, come sagre e fiere - anche presso i locali nella *disponibilità* dell'azienda senza che questi siano assoggettati al cambio di destinazione d'uso, sempre che vengano adoperati i soli arredi già presenti nell'azienda e con l'esclusione del servizio assistito di somministrazione (in tal senso, *ex multis*, Circolare MISE 3603/C).

Ciò premesso, da un'attenta lettura del disegno di legge e della sua relazione illustrativa, non si comprende per quale ragione sia prevista la possibilità che le piccole produzioni agricole

possano non solo essere oggetto di vendita diretta (e quindi anche di consumo immediato) ma anche *somministrate* al consumatore, attribuendo così un'attività commerciale ulteriore e totalmente nuova agli agricoltori, senza preoccuparsi della coerenza del sistema giuridico che impone l'applicazione nello stesso mercato delle stesse regole.

Se, infatti, la finalità del presente provvedimento è quella di valorizzare e promuovere la produzione, la trasformazione e la vendita di piccoli quantitativi di prodotti locali, garantendo procedure amministrative semplificate senza eccessivi aggravii anche in sede di controlli, poco chiara risulta l'utilità della previsione di cui agli art. 1 comma 2 e art. 5 (vale a dire la somministrazione) che sottende, necessariamente, un supplemento di adempimenti specifici.

Invero, l'attribuzione dell'attività di somministrazione esporrebbe i soggetti indicati all'art. 2 del presente disegno di legge all'onere di adempiere a normative di interesse pubblico stringenti e, allo stato, inderogabili, rischiando quindi di far venir meno la finalità di sostegno alle aziende agricole locali, più volte ribadita anche in sede di discussione.

Risulta, infatti, notorio che tale attività implica un servizio di interesse pubblico, che presuppone per sua stessa natura un congruo tempo di permanenza nei locali da parte dei consumatori, e che questa particolarità insieme ad altre, giustifica l'imposizione da parte dell'ordinamento di peculiari adempimenti a tutela della sicurezza e salute di tutti i soggetti coinvolti. A titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, possono considerarsi:

- presentazione della SCIA/autorizzazione nelle zone tutelate;
- obbligo servizi igienici;
- rispetto della normativa sulla pubblica sicurezza e sorvegliabilità dei locali;
- certificazione requisiti professionali e morali del titolare;
- indicazione allergeni presenti nei prodotti somministrati (obbligo informativo diverso rispetto a quello previsto per la vendita);
- piano HACCP e Certificazione formazione dipendenti in materia igienico sanitaria;
- rispetto della normativa somministrazione bevande alcoliche (ivi comprese le tabelle alcolemiche in caso di chiusura dopo le ore 24.00 e la presenza dell'etilometro a disposizione dei clienti in caso di chiusura dopo le ore 24.00);
- adempimento della normativa sulla sicurezza sul lavoro;
- corresponsione tassa sui rifiuti come pubblici esercizi e non come privati.

Dunque, dal momento che nell'ambito dell'esercizio di vendita diretta è già consentito il consumo immediato, non si vede in quale modo l'attribuzione dell'attività di somministrazione per come intesa dalla legge n. 287/1991 possa favorire le imprese agricole, stante anche gli elevati adempimenti amministrativi che la prestazione di tale attività richiede. Diversamente, qualora fosse chiarito che tale espressione deve essere intesa (e quindi sostituita) con quella di

“consumo immediato”, si garantirebbe coerenza al sistema giuridico e all’attuale assetto di mercato.

La permanenza, invece, del termine “somministrazione” imporrebbe, al fine di scongiurare un’impropria e inopportuna invasione di competenze, il chiarimento volto a rendere certa la lettera della norma, specificando che l’attività di somministrazione resta una prerogativa esclusiva dei pubblici esercizi. Di conseguenza qualora s’intendesse promuovere anche nell’ambito della somministrazione l’utilizzo di piccoli prodotti locali, sarebbe indispensabile inserire il mondo della ristorazione da noi rappresentato nella catena di valore di questo disegno di legge.

D’altro canto la valorizzazione dei piccoli prodotti locali ben può essere efficacemente realizzata tramite l’inserimento del principale tradizionale canale di commercializzazione – la ristorazione - come attore indispensabile della filiera agroalimentare, favorendo la fornitura di tali prodotti locali anche attraverso schemi d’incentivazione fiscale.

In conclusione, per tutto quanto sopra esposto, la Federazione ritiene opportuno che il presente disegno di legge venga modificato nei seguenti termini:

- a) chiarito che il testo in esame non fa riferimento alla somministrazione per come intesa dalla legge n. 287/91, occorre eliminare all’art 1, comma 2 e all’art. 5 il termine “somministrazione” e sostituirlo con la locuzione “consumo immediato” in modo da rendere il testo maggiormente aderente alle finalità espresse nel disegno di legge e coerente con le attuali previsioni normative (in particolare l’art. 4, comma 8 *bis* del DLgs n. 228/2001 come da ultimo modificato);
- b) in subordine, qualora non venga sostituito nel testo normativo il termine “somministrazione” con quello di “consumo immediato” sarebbe quantomeno opportuno specificare che l’attività di somministrazione può essere realizzata esclusivamente tramite gli operatori della ristorazione, alla stregua di quanto già previsto nel nuovo art. 13 comma 2 lett. f) del D. Lgs n. 228/2001 (c.d. distretti del cibo).

Da ultimo, colgo l’occasione per far presente che abbiamo appreso con grande sorpresa che la XIII Commissione del Senato presso cui è in esame in sede redigente la “Legge quadro per lo sviluppo delle isole minori” (A.S. 497), lunedì sera ha approvato l’emendamento nel quale si prevede che le piccole produzioni locali sono destinate alla somministrazione e alla vendita diretta al consumatore finale (art. 6 *bis*, comma 3), creando così un’ingiustificata sovrapposizione con parte di quanto disciplinato nel presente disegno di legge, senza, tuttavia, garantire il medesimo livello di approfondimento. Un simile intervento richiede attenzione in quanto un siffatto scollamento tra i provvedimenti rischia di creare veri e propri contrasti normativi, difficilmente superabili tramite attività interpretative successive.