



Bringing Organisations & Network Development  
to higher levels in the Farming sector in Europe

## RAPPORTO DI SINTESI DEL QUADRO NORMATIVO

preparato da Kislépték (KLT)

ai sensi di BOND D3.2.



Il presente rapporto è stato redatto ai sensi del Progetto BOND<sup>i</sup> e mira a presentare le migliori pratiche più rilevanti dal punto di vista normativo nei particolari settori del commercio agricolo. Il rapporto è stato preparato in collaborazione e con l'assistenza dei partner, nella speranza che il quadro normativo di riferimento possa facilitare l'azione collettiva e possa garantire l'accesso ai mercati sostenibili, in particolare per quanto riguarda i piccoli agricoltori nei loro rispettivi paesi in Europa e nell'ambito delle loro giurisdizioni e sistemi legali. **Queste pratiche e misure sono state redatte per l'utilizzo da parte degli agricoltori e ONG nell'elaborazione di proposte**, al fine di evitare o superare i vari ostacoli legali nelle attività commerciali.

Nel rapporto vengono esaminate le normative sul commercio nel settore agricolo, vengono definite le attività agricole e si esaminano le azioni collettive, comprese le norme sulle cooperative. Ove le regole di tassazione agricola sono il fattore determinante della cooperazione, sono state prese in considerazione anche queste. Il diritto della concorrenza è trattato come un argomento separato, ma è di cruciale importanza nel promuovere l'azione collaborativa tra gli agricoltori.

L'obiettivo espresso di questo rapporto è quello di esaminare le soluzioni normative di sostegno dalla prospettiva degli agricoltori su piccola scala. Il motivo di ciò sta nel fatto che solo i piccoli agricoltori che sono capaci di crescere economicamente potranno collaborare con gli altri agricoltori.

Le pratiche legali raccomandate incentivano l'azione collettiva degli agricoltori e il loro coinvolgimento nei processi decisionali. **Questo rapporto non intende fornire una descrizione dettagliata ed esaustiva delle migliori pratiche legali attuate in tutti i 28 Stati Membri dell'UE. Piuttosto, le pratiche proposte sono tratte da sistemi ben funzionanti, come stimato dai partner del progetto BOND che partecipano alla realizzazione del progetto.**

In diversi casi, l'autore ha ricevuto testi giuridici in diverse lingue degli Stati Membri; nei casi in cui non era possibile interpretare questi testi alla lettera, è stata fornita una descrizione degli elementi essenziali del testo con chiarimenti sui casi particolari in una forma comprensibile. Nel caso in cui qualcuno volesse entrare più nel dettaglio nell'assistenza legale e volesse includerla nelle proposte da avanzare localmente, sono state debitamente fornite informazioni sulle fonti consultate ed i link ai leggi e decreti.

Nella raccolta delle migliori pratiche, sono state enfatizzate le questioni e gli elementi normativi che si sono dimostrati utili e di supporto nella pratica, piuttosto che la formulazione di raccomandazioni sull'applicazione integrale di leggi e decreti in un particolare contesto.

Tenendo presente ciò, lo studio ha cercato di garantire che i lettori con interessi giuridici diversi possano trovare le informazioni necessarie di cui hanno bisogno. Pertanto, **il rapporto di sintesi dello studio è una sintesi delle buone pratiche identificate.**

Nella seconda parte dello studio sono descritte dettagliatamente le migliori pratiche introdotte.

Infine, nello studio pubblicato sul sito web di Kislépték ([www.kisleptek.hu](http://www.kisleptek.hu)) sotto Publikáció/BOND Publikáció, si trova una descrizione dettagliata, o un estratto, di norme particolari delle disposizioni legislative in oggetto. In questa sezione, le persone che fanno attività di lobbying che promuovono la legislazione nazionale a sostegno degli agricoltori su piccola scala possono trovare, si spera, argomenti rilevanti per migliorare il quadro normativo nel loro paese di origine.

### **Raccomandazioni**

- Una delle condizioni più rilevanti per un'agricoltura sostenibile è la diversificazione che può essere ottenuta tramite un sistema di tassazione di sostegno, in cui si promuove la trasformazione dei prodotti alimentari e le attività legate all'agricoltura e alla trasformazione degli alimenti come l'agriturismo e i servizi delle fattorie sociali.
- Le aziende a conduzione familiare manifestano una prospettiva di produzione a lungo termine. In tal modo i giovani possono rimanere o tornare ad occuparsi di agricoltura, consentendo il rinnovamento generazionale e la modernizzazione, entrambi obiettivi della PAC 2020. Questi obiettivi possono essere raggiunti se le normative in materia di eredità e di terreni sostengono i giovani agricoltori e forniscono condizioni favorevoli per l'avvio di nuove attività.
- Le filiere alimentari corte sono strumenti efficaci per garantire l'accesso ai mercati e ai capitali da parte dei piccoli agricoltori. Tuttavia, le norme non sono adeguatamente dettagliate e sviluppate in molti Stati Membri dell'UE. A tal fine è necessario che vengano articolate le normative europee e nazionali, in modo da promuovere la creazione di filiere alimentari corte, ed elaborare norme commerciali innovative basate sulle buone pratiche legali europee. È quindi fondamentale che nel futuro l'UE valorizzi la creazione di filiere alimentari corte. Ciononostante, sono necessarie misure adeguate affinché i regolamenti che favoriscono i canali di distribuzione brevi non siano scavalcati da alcun accordo di libero commercio, né a livello europeo né a livello nazionale.
- Oltre all'operazione tradizionale e formale delle cooperative, i quali spesso operano in modo informale, esistono nuove forme di azione collettiva. Nel quadro operativo e di sostegno si raccomanda l'elaborazione dei regolamenti su queste forme innovative di azioni collettive.
- La distinzione e la tassazione differenziata tra le attività agricole e non agricole (per quanto riguarda le diverse attività agricole diversificate) rendono difficile per l'agricoltore rispettare l'amministrazione fiscale. Per superare questi ostacoli, si propone di consentire la dichiarazione dei redditi derivanti da forme connesse o complementari alle attività agricole fino ad un importo certo ed equo.
- Si propone di istituire un gruppo di lavoro speciale a livello europeo per la gestione integrata della legislazione e l'elaborazione di linee guida per la produzione marginale, artigianale e diversificata su piccola scala, nonché di istituire una rappresentanza professionale all'interno del Consiglio dell'Unione Europea o nella istituzione di riferimento (tramite i sottogruppi SCAR, gruppi di lavoro EIP AGRI, ENRD, ecc.).

- Le linee guida e l'archivio delle buone pratiche dovrebbero essere preparati opportunamente dall'Unione Europea e dagli Stati Membri (pubblicati tramite le reti EIP AGRI e ENRD) che supportano la legislazione e la sua implementazione nell'amministrazione e nelle autorità governative, tra cui:
  - le norme igieniche flessibili stabilite nel Pacchetto Igiene dovrebbero essere combinate in un'unica linea guida in modo da incoraggiare le autorità a valorizzare l'applicazione di queste norme igieniche flessibili;
  - una linea guida per l'istituzione ed il funzionamento di operazioni mobili di trasformazione degli alimenti e di macelli mobili con norme igieniche e amministrative più leggeri ;
  - una linea guida per gli appalti e per i servizi della ristorazione pubblica che includano aspetti ambientali e sociali nella valutazione;
  - una linea guida sull'utilizzo di sottoprodotti di origine animale per scopi artigianali a livello locale (ad es. lavorazione della lana grezza mediante tessitura o infeltrimento, o produzione di prodotti cosmetici a partire da materie prime alimentari come cetrioli, latte, miele, ecc.);
- Raccomandazioni sulla pianificazione della Politica Agricola Comune dopo il 2020
  - misure di sostegno nel pilastro II della PAC per promuovere le azioni collettive di piccoli agricoltori (dove i criteri di ammissibilità sono lo status di agricoltore su piccola scala) e lo sviluppo delle catene del valore territoriale (filiera corta);
  - le "misure di cooperazione" applicate da alcuni Stati Membri nel Programma di Sviluppo Rurale del 2014-2020 dovrebbero essere ampliate per consentire la partecipazione di filiere alimentari corte, piccoli agricoltori e fattorie sociali (ad es. Paesi Bassi e EIP Irlanda);
  - nel caso di misure di investimento, si propone di applicare effetti positivi sociali e ambientali nel processo di valutazione, oltre agli aspetti competitivi (come il rispetto della sostenibilità ambientale, il bene sociale comune, lo sviluppo delle comunità, il comportamento etico);
  - sostenere la diversificazione delle attività agricole, compresi i servizi delle fattorie sociali, a sostegno di una vita rurale sostenibile;
  - mantenimento di un importo forfettario (sostegno pre-finanziario per le piccole aziende agricole) nel contesto della diversificazione delle attività agricole, gli investimenti in piccole aziende agricole, la trasformazione dei prodotti alimentari e lo sviluppo di strutture di vendita nelle fattorie sociali.

### **Sintesi delle questioni giuridiche e migliori pratiche**

1. Se un'attività commerciale (nel nostro caso attività agricola) non è sostenibile, in ultima analisi non garantisce una vita adeguata poiché i costi operativi sono superiori al reddito previsto. Una vita adeguata dipende non solo dal volume del reddito ma anche, in larga misura e soprattutto nel caso di una produzione su piccola scala, dal volume dei costi operativi, dalle tasse, dal sostegno statale e dai contributi sociali. In molti casi, i costi sono troppo elevati poiché i piccoli agricoltori devono rispettare gli stessi standard di igiene, standard ambientali ecc. dei grandi agricoltori, oltre ad essere obbligati a finanziare l'installazione di impianti e di infrastrutture (contro il livello industriale) ed effettuare investimenti che non sempre sono consentiti dai piccoli volumi. Durante la nostra indagine

(ai convegni nazionali, con domande sul quadro normativo) è stata dimostrata la nostra ipotesi, secondo la quale **i regolamenti di sostegno flessibili**, per quanto riguarda le attività agricole, le nuove attività, le agevolazioni fiscali, la promozione di azioni collettive e le normative speciali per le aziende agricole a conduzione familiare, **garantiscono, infatti, la sostenibilità economica e sociale degli agricoltori.**

2. **La distinzione e la tassazione differenziata delle attività agricole e non agricole comportano l'applicazione contemporanea di diversi metodi e registrazioni, complicando l'amministrazione fiscale per l'agricoltore.** Questo problema particolare è stato risolto, ad esempio, nel sistema fiscale austriaco, nel quale è consentito dichiarare l'attività agricola come secondaria e supplementare fino ad un certo importo (33.000 EUR). In Austria, questa possibilità è inoltre agevolata dall'amministrazione fiscale. In Romania, questo problema è stato risolto consentendo ai coniugi di presentare congiuntamente la dichiarazione dei redditi.
  
3. Nella maggior parte dei paesi europei, le attività agricole vengono svolte in piccole aziende agricole a conduzione familiare, ed **è considerata una buona migliore pratica il fatto che in molti Stati Membri la tassazione sia legata alla dimensione economica delle aziende.** In molti degli Stati Membri esaminati, i sistemi fiscali riconoscono una certa dimensione/volume sotto al quale non viene applicata alcuna imposizione fiscale. Di solito è determinata da un certo importo di fatturato o di reddito al di sotto del quale non viene applicata alcuna imposta sul reddito. Ad esempio, in Ungheria, al di sotto di 12.700 EUR; in Romania, fino ai limiti specificati per ogni linea di prodotti; in Slovacchia, al di sotto di 4.035 EUR; in Austria, al di sotto di 11.000 EUR; in Croazia, al di sotto di 11.400 EUR, in Norvegia, al di sotto di 6.580 EUR. **Tuttavia, occorre prestare attenzione nella determinazione di queste soglie, in quanto gli agricoltori potrebbero essere privati del sostegno, del credito agricolo e delle opportunità di finanziamento a causa delle agevolazioni fiscali spesso allettanti.**
  
4. Le forme speciali di tassazione sono tipicamente collegate alla tassazione di privati, ma esistono anche altre forme. Abbiamo trovato un buon esempio di **tassazione delle piccole imprese (in alcuni casi di imprese appena avviate)** chiamata tassa sulle micro-imprese, che può essere applicata anche sui redditi agricoli in Romania e soggetta all'imposta sulle società. L'imposta si basa sul reddito netto e l'aliquota, e dipende dal numero dei dipendenti, senza però superare il 3%.
  
5. Il primo livello più basilare ma più importante di cooperazione è **l'unità familiare**, la cooperazione tra membri di una famiglia. Abbiamo visto buone pratiche in diversi Stati Membri che incentivano le attività agricole familiari, ad esempio in Croazia, Portogallo, Austria e Francia. I regolamenti definiscono i legami familiari, la gestione della comproprietà, l'eredità, le attività che possono essere svolte e le norme sulle agevolazioni o detrazioni fiscali. Tuttavia, dalla nostra indagine sui workshop progettuali risulta esserci **una norma troppo restrittiva sulla quantità consentita di produzione o sull'importo del reddito, che costringe le aziende a conduzione familiare a rimanere nella categoria amatoriale dell'attività agricola (cioè limitata solo alla vendita di eccedenze, non sufficiente per essere economicamente redditizia) che costituisce il maggiore ostacolo al loro sviluppo, per esempio in Ungheria o in Portogallo.**

6. La filiera alimentare corta è uno dei maggiori potenziali di accesso ai mercati per i piccoli agricoltori, e negli ultimi anni si è sviluppata significativamente in Europa. **Tuttavia, diversi studi<sup>1</sup> hanno evidenziato che la definizione di filiera alimentare corta non è chiara né al livello dell'Unione Europea né al livello degli Stati Membri, per cui la diversità e l'innovazione non possono essere valorizzate nella catena del valore.** L'agricoltura sostenuta dalla comunità, la vendita online, il commercio collettivo, il commercio cooperativo sono tutte azioni collettive al servizio della sostenibilità economica degli agricoltori. **Sebbene le filiere alimentari corte e talvolta le attività correlate siano regolamentate nella maggior parte dei paesi esaminati, non sono definite né le norme per le forme commerciali** (come gli appalti pubblici, le forme di vendita al dettaglio, gli attori e i luoghi, la consegna dei prodotti, le certificazioni, l'uso degli assegni, la gestione dei rifiuti) **né le forme di intermediari e persone.** Questo significa che gli agricoltori non possono utilizzare queste nuove forme innovative di catene dei valori, e le autorità non sono in grado di interpretarle. Tuttavia, si può anche affermare che, in principio, il sostegno esiste nella maggior parte dei paesi. Le migliori pratiche legali vengono applicate in Norvegia e in Italia, dove una cooperativa non è considerata un intermediario nella filiera alimentare corta, nonostante acquisti i prodotti dagli agricoltori e le rivenda come forma di azione collettiva. Anche Valencia manifesta una buona pratica legale, dove in base alla definizione della filiera alimentare corta e dei suoi attori, gli standard di igiene sono più flessibili per le aziende agricole su piccola scala generalmente locali le quali propongono beni pubblici sociali e ambientali.
7. Nell'ambito dell'accesso al mercato, la **definizione degli intermediari nel processo di trasformazione alimentare è stata identificata come una questione di particolare importanza** in diversi convegni nazionali e nelle risposte al questionario generale. Spesso non è chiaro, e le autorità non chiariscono il concetto, se il processo di trasformazione può essere interpretato come un attore intermedio o come un servizio individuale. Il punto di trasformazione francese, gestito collettivamente dagli agricoltori, fornisce servizi agli agricoltori membri, per cui gli agricoltori possono vendere il prodotto trasformato come il proprio prodotto trasformato. In tal caso, a livello individuale, i costi di investimento non sono elevati o conformi alle qualifiche professionali. Il punto di trasformazione collettivo rimane nella categoria dei piccoli impianti di trasformazione per quanto riguarda gli standard igienici, e ciò consente una produzione agricola flessibile su piccola scala basata sulle risorse locali e tramite la collaborazione tra più agricoltori.
8. Spesso il **problema è l'assenza di una regolamentazione differenziata per i piccoli, medi e grandi produttori, i piccoli e grandi trasformatori di alimenti e i fornitori di servizi rurali dalla regolamentazione dell'industria su larga scala.** Non esiste una regolamentazione per i piccoli impianti di trasformazione, sia nella produzione primaria che in quella di trasformazione (piccola panetteria, piccola macelleria, produzione di marmellate, caseifici artigianali, ecc.) i quali potrebbero operare in base ad una regolamentazione (per quanto riguarda l'igiene, l'amministrazione, la qualificazione professionale, l'infrastruttura, la protezione ambientale, la tassazione, ecc.) adatta alle dimensioni e al potenziale economico. L'assenza di tale regolamentazione incide in modo sostanziale sui produttori di alimenti nell'economia sociale.

<sup>1</sup> EIP AGR Focus Group, 2015, JRC relazione scientifica e strategica, 2013, SKIN report 2017

9. In diversi paesi, la ristorazione pubblica costituisce un forte potenziale di mercato nella filiera alimentare corta. **La ristorazione pubblica ha un forte potenziale di mercato ed è uno strumento per lo sviluppo economico basato sulle risorse locali e acquisisce un'importanza particolare nell'economia sociale.** Gli appalti pubblici possono utilizzare principi ambientali e sociali, come la riduzione al minimo dei rifiuti e l'uso delle risorse locali. Secondo le direttive 2014/23/EU e 2014/24/EU, gli appalti pubblici hanno iniziato a coprire ulteriori obiettivi politici, e quindi oltre all'aspetto economico vengono promosse la sostenibilità ambientale, l'inclusione sociale e le innovazioni. Per promuovere questi obiettivi, sono state emanate delle linee guida sociali e sostenibili per la costruzione, la produzione e l'acquisto di mobili, ecc. Ciononostante, **negli appalti per i servizi di ristorazione è necessario disporre di una linea guida che si focalizzi maggiormente sugli obiettivi ambientali e sociali,** e che porti in primo piano gli aspetti dell'agroecologia e le considerazioni di prodotti locali o regionali. Vale la pena citare un esempio della migliore pratica presentata dal comune di Sain-Laurant-des-Vignes, in Francia. Il comune era già impegnato nel raggiungimento di un obiettivo nazionale, ovvero che entro il 2022 il 50% degli alimenti nella ristorazione pubblica deve provenire da aziende agricole ecologiche. In questo piccolo villaggio, gli agricoltori locali forniscono l'80% degli alimenti alla ristorazione pubblica in collaborazione con CUMA; ciò richiede un notevole lavoro organizzativo e una forte alleanza tra i partner civili. In altri paesi, dove manca il forte sostegno civile, l'attuazione del piano potrebbe essere difficoltosa. Un'altra buona pratica normativa è quella di Valencia, dove le norme sulla ristorazione pubblica e l'economia sociale sono applicate in parallelo, per servire il bene pubblico insieme alla sostenibilità sociale e ambientale. Tuttavia, ciò richiede un onere amministrativo piuttosto ingente dalle parti interessate.
10. I paesi europei applicano, con piccole differenze, le norme generali dei Principi Cooperativi. Riportiamo i migliori esempi normativi dalla Norvegia, Francia, Regno Unito, Italia e Paesi bassi. I principi cooperativi e le caratteristiche e i benefici operativi che ne derivano non sono noti o comunemente accettati nei paesi dell'Europa Centrale e Orientale. Pertanto, è necessario trasmettere a tutti gli Stati Membri il concetto di cooperativa e di altre forme di azioni collettive (gruppo di produttori, altre forme legali). Queste forme potrebbero riguardare le **cooperative, l'ampliamento dei servizi di cooperazione ed il tutoraggio** al fine di assistere nella fondazione di cooperative e nelle operazioni quotidiane, fornendo un sostegno all'avvio delle attività e assistendo nello sviluppo delle imprese e dei servizi legali (piano aziendale, regolamento interno, distribuzione dei profitti, aiuto e assistenza reciproca cooperativa, modalità di esercizio dei diritti di voto).

---

<sup>i</sup> Portare le Organizzazioni e lo Sviluppo della Rete a livelli superiori nel settore agricolo in Europa (Bringing Organisations & Network Development - BOND) ([www.BONDproject.eu](http://www.BONDproject.eu)) ha ricevuto finanziamenti dal Programma di Ricerca e Innovazione Horizon 2020 dell'Unione Europea ai sensi del Contratto di Sovvenzione Nr. 774208