



Norme per i prodotti agroalimentari provenienti da filiera corta, a chilometro zero o utile e di qualità

A.C. 183

Dossier n° 9 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
10 ottobre 2018

Informazioni sugli atti di riferimento

| | |
|--------------------------|--|
| A.C. | 183 |
| Titolo: | Norme per la valorizzazione dei prodotti agroalimentari provenienti da filiera corta |
| Iniziativa: | Parlamentare |
| Numero di articoli: | 3 |
| Commissione competente : | XIII Agricoltura |
| Sede: | referente |

Contenuto

La proposta di legge in esame, come modificata dalla Commissione di merito, si compone di 7 articoli e reca norme per la valorizzazione e la promozione dei **prodotti agroalimentari** che provengono dalla **filiera corta** o dal **chilometro zero o utile**.

L'**articolo 1** definisce le finalità, declinate, al comma 1, nella promozione della domanda e offerta di tali prodotti, garantendo una adeguata informazione al consumatore sulla loro origine e specificità. Il comma 2 rinvia alle autonome iniziative delle regioni e degli enti locali l'adozione di iniziative di loro competenza per la valorizzazione di detti prodotti. Il comma 3 specifica che dall'attuazione dell'articolo in esame non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'**articolo 2** fornisce le **definizioni** di prodotti agricoli e alimentari a chilometro zero o utile e provenienti da filiera corta.

Il comma 1, lett. a) fa rinvio per l'individuazione dei prodotti agricoli a quelli elencati all'Allegato I del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea mentre, per i prodotti alimentari, fa riferimento a quanto prescrive l'articolo 2 del reg. (CE) n.17872002 (si intende per "alimento" qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani).

Tali prodotti si considerano a **chilometro zero o utile** quando provengono da **luoghi di produzione** e di **trasformazione della materia prima agricola** (o delle materie prime agricole primarie) posti a una **distanza non superiore a 70 chilometri** dal *luogo di vendita*, dal *luogo di consumo*, *in caso di servizi di ristorazione o provenienti dalla stessa regione del luogo in cui sono venduti*.

Ai sensi della lettera b) sono prodotti agricoli e alimentari provenienti da **filiera corta** i prodotti la cui commercializzazione è caratterizzata dall'**assenza di intermediari commerciali** o dalla **presenza di un solo intermediario**. Le cooperative e i loro consorzi, le organizzazioni dei produttori e le organizzazioni interprofessionali non sono considerati intermediari.

L'**articolo 3, comma 1**, prevede che, in caso di apertura di mercati in aree pubbliche, i comuni possano riservare agli imprenditori agricoli che vendono prodotti a chilometro zero o a filiera corta appositi spazi all'interno delle aree del mercato. Il comma 2 specifica che le regioni e gli enti locali, previa intesa con le associazioni di rappresentanza del commercio e della grande distribuzione, possono favorire la destinazione di particolare aree all'interno dei supermercati destinati alla vendita di tali prodotti.

L'**articolo 4** prevede, al comma 1, che con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari forestali e del turismo sono istituiti: il logo "**chilometro zero o utile**" e il logo "**filiera corta**". Lo stesso decreto è chiamato a definire le condizioni e le modalità di attribuzione del logo. Il comma 2 dispone che il logo è esposto nei **luoghi di vendita diretta**, nei **mercati**, negli **esercizi commerciali** o di **ristorazione e all'interno dei locali, in spazi espositivi appositamente dedicati**. Il logo può essere pubblicato in piattaforme informatiche di acquisto o distribuzione che forniscono i prodotti oggetto della proposta di legge in esame.

L'**articolo 5** interviene sul Codice dei contratti pubblici e più precisamente sull'articolo 144 sostituendolo. L'utilizzo dei prodotti a chilometro zero o utile o provenienti da filiera corta vengono considerati, a parità di offerta, titolo preferenziale rispetto agli altri prodotti di qualità, quali i prodotti biologici, tipici o tradizionali, i prodotti a denominazione protetta e quelli provenienti dall'agricoltura sociale.

L'**articolo 6** prevede che, salvo che il fatto non costituisca reato, l'operatore che immetta sul mercato prodotti agricoli e alimentari violando quanto prescritto dall'articolo 2 o utilizzando il logo di cui all'articolo 4 in assenza (*sarebbe auspicabile prevedere anche l'ipotesi in cui non sia utilizzato in modo conforme*) dei requisiti di cui all'art. 2, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.600 euro a 9.500 euro.

L'**articolo 7** prevede: al comma 1, l'abrogazione del comma 2 dell'articolo 11 della legge 6 ottobre 2017, n.158. Si prevede che ogni riferimento a tale disposizione debba intendersi a quanto previsto dall'art. 2, comma 1, let. a) e b) della legge in esame.

Si tratta della legge sui piccoli comuni e, in particolare, della disposizione che fornisce una definizione di "prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta" (sono tali i prodotti agricoli e alimentari provenienti da una filiera di approvvigionamento formata da un numero limitato di operatori economici che si impegnano a promuovere la cooperazione, lo sviluppo economico locale e stretti rapporti socio-territoriali tra produttori, trasformatori e consumatori) e di «prodotti agricoli e alimentari a chilometro utile» (sono tali i prodotti agricoli di cui all'allegato I al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e i prodotti alimentari di cui all'[articolo 2 del regolamento \(CE\) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002](#), provenienti da un luogo di produzione o da un luogo di coltivazione e allevamento della materia prima agricola primaria utilizzata nella trasformazione dei prodotti, situato entro un raggio di 70 chilometri dal luogo di vendita, nonché i prodotti per i quali è dimostrato un limitato apporto delle emissioni inquinanti derivanti dal trasporto, calcolato dalla fase di produzione fino al momento del consumo finale. Si prevede, quindi, che., ai fini della dimostrazione del limitato apporto delle emissioni inquinanti, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, stabilisce i criteri e i parametri che i produttori agricoli e agroalimentari devono osservare per attestare il possesso di tale requisito da parte delle relative produzioni a chilometro utile.

Il comma 2 prevede la clausola di salvaguardia in merito all'applicabilità delle disposizioni in esame alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano nei limiti dei rispettivi statuti e delle loro norme di attuazione.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La proposta incide sia sulle regole della **concorrenza**, assegnata alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), sia sulla materia dell'**alimentazione**, attribuita alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni dall'art. 117, terzo comma.

Nella proposta vi sono inoltre disposizioni riguardanti la **vendita al dettaglio** dei prodotti alimentari afferente alla materia del **commercio**, attribuita alla competenza residuale delle Regioni.

Si segnala che sulla medesima materia, vi è un'abbondante produzione normativa regionale.

Tra gli interventi più recenti si ricordano.

- L.R. 18/07/2011, n. 23 - Calabria. Norme per il sostegno dei gruppi di acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti alimentari da filiera corta e di qualità.
- L.R. 06/03/2015, n. 6 - Campania. Norme per il sostegno dei Gruppi di Acquisto Solidale (GAS) e per la distribuzione di prodotti agroalimentari da filiera corta e di prodotti di qualità e modifiche alla legge regionale 8 agosto 2014, n. 20 (Riconoscimento e costituzione dei distretti rurali, dei distretti agroalimentari di qualità e dei distretti di filiera);
- L.R. 07/11/2016, n. 14 - Lazio. Disposizioni per valorizzare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli e alimentari di qualità provenienti da filiera corta;
- L.R. 30/04/2012, n. 19 - Liguria. Valorizzazione dei prodotti agricoli provenienti da filiera corta;
- L.R. 30/04/2018, n. 16 - Puglia. Norme per la valorizzazione e la promozione dei prodotti agricoli e agroalimentari a chilometro zero e in materia di vendita diretta dei prodotti agricoli.
- L.R. 15/11/2012, n. 20 - Umbria. Modificazioni ed integrazioni della legge regionale 10 febbraio 2011, n. 1 (Norme per il sostegno dei gruppi d'acquisto solidale e popolare (GASP) e per la promozione dei prodotti agroalimentari a chilometri zero, da filiera corta e di qualità);

Rispetto degli altri principi costituzionali

In relazione alla previsione di elementi identificativi di provenienza geografica e caratteristiche dei prodotti (loghi, marchi ecc.) va tenuto conto dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale e della Corte di Giustizia dell'Unione europea.

In talune occasioni la giurisprudenza costituzionale *ha dichiarato illegittime previsioni normative che autorizzassero l'indicazione di un marchio di origine in quanto in contrasto con gli articoli da 34 a 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e, quindi, con l'articolo 117, primo comma, della Costituzione (si vedano ad esempio le sentenze n. 86 e n. 191 del 2012 e n. 66 del 2013, n. 292 del 2013).*

In particolare, nella sentenza **n. 86 del 2012** la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della norma della Regione Marche n. 7 del 2011 che ha introdotto un marchio «di origine e di qualità», denominato «Marche Eccellenza Artigiana (MEA)», sottolineando il rilievo centrale che, nella disciplina del mercato comune delle merci, ha il divieto di restrizioni quantitative degli scambi e di misure di effetto equivalente, concernente sia le importazioni, sia le esportazioni. La Corte ha in particolare evidenziato che la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha elaborato una nozione ampia di **"misura di effetto equivalente"**, nozione riassunta nel principio secondo cui «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari va considerata come una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative. Coerentemente con questi principi, la Corte, "constatata quanto meno la possibilità della norma censurata di produrre effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci tra Stati membri, ne ha dichiarato l'incostituzionalità". In maniera analoga, con la sentenza **n. 191 del 2012** è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio n. 9 del 2011 (Istituzione dell'elenco regionale Made in Lazio – Prodotto in Lazio) evidenziando che "gli artt. da 34 a 36 del TFUE – che, nel caso in esame, rendono concretamente operativo il **parametro dell'art. 117 Cost.** – vietano agli Stati membri di porre in essere restrizioni quantitative, all'importazione ed alla esportazione, "e qualsiasi misura di effetto equivalente".

Con la sentenza della Corte costituzionale **n. 292 del 2013**, è stata dichiarata incostituzionale per violazione dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, la legge della regione Puglia n.43 del 2012 in quanto, nel voler **tutelare i prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero e di qualità**, ha accordato preferenza, nell'aggiudicazione degli appalti pubblici di ristorazione collettiva, ai **prodotti trasportati all'interno della regione**, includendo tali prodotti in quelli a chilometro zero.

E' stato ritenuto, al riguardo, che tale scelta non avesse alcuna giustificazione in quanto prescinderebbe dal livello delle emissioni di anidride carbonica equivalente connesse al trasporto e troverebbe come unica ragione d'essere quella di dare preferenza alla mera origine territoriale dei prodotti. In tal modo la misura è stata ritenuta contrastante con il principio di libera circolazione degli scambi intracomunitari, assumendo le caratteristiche di misura ad effetto equivalente vietata dall'articolo 34 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Al tempo stesso, la Corte di Giustizia dell'UE ha affermato *la compatibilità con il diritto UE di indicazioni di origine dei prodotti se riferite a specifici prodotti e se finalizzate alla valorizzazione delle identità territoriali e dell'origine quando tali elementi assumano particolare rilievo per le caratteristiche intrinseche del prodotto (sentenza 18 novembre 2003 e sentenza 7 novembre 2000).*

Attribuzione di poteri normativi

L'articolo 4 rinvia ad un **decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari forestali e del turismo**, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, l'istituzione del logo "chilometro zero o utile" e il logo "filiera corta". Lo stesso decreto stabilirà le condizioni e le modalità di attribuzione del logo.

In proposito si potrebbe valutare l'opportunità di prevedere forme di coinvolgimento delle regioni ai fini dell'adozione del decreto ministeriale, alla luce dell'intreccio di competenze statali e regionali che vengono in rilievo (si rinvia al paragrafo Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite).

Si ricorda che relativamente alla tutela del *"made in Italy"* la Corte costituzionale (**sentenza n. 175 del 2004**) - nel giudizio di legittimità costituzionale sul comma 61 dell'art. 4 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Fondo per il sostegno di una campagna promozionale straordinaria a favore del *"made in Italy"*) volto alla diffusione all'estero del *«made in Italy»* - ha evidenziato come tale previsione, lungi dall'implicare la riconducibilità alla (ovvero una commistione con la) materia del «commercio con l'estero», esprime soltanto l'auspicata ripercussione sul commercio con l'estero dell'intervento statale volto alla diffusione di un'idea di qualità dei prodotti (in generale) di origine italiana. Ha quindi precisato che l'inquadramento della disciplina *de qua* nella materia-funzione della **«tutela della concorrenza»** esclude che possa ravvisarsi una violazione del precetto di cui all'art. 117, sesto comma, Cost., per il fatto che il regolamento disciplinante «le indicazioni di origine e l'istituzione ed uso del **marchio**» sia emanato dal Ministro delle attività produttive (di concerto con altri) senza coinvolgimento delle Regioni.

