



Norme per la valorizzazione e la promozione dei prodotti agricoli e alimentari a chilometro zero e di quelli provenienti da filiera corta

A.C. 183-B

Dossier n° 46/2 - Schede di lettura
29 marzo 2022

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	183-B
Titolo:	Norme per la valorizzazione e la promozione dei prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta, a chilometro zero o utile
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Filippo Gallinella
Iter al Senato:	Sì
Date:	
assegnazione:	16 marzo 2022
Commissione competente :	XIII Agricoltura
Sede:	referente

Contenuto

La proposta di legge [A.C. 183-B](#), approvata in prima lettura dalla Camera, è stata di recente approvata, con modifiche, dall'Assemblea del Senato ([S. 878](#)).

Si ricorda, al riguardo, che l'Assemblea della Camera, il 17 ottobre 2018, aveva approvato la proposta di legge C. 183, recante "*Norme per la valorizzazione e la promozione dei prodotti agroalimentari proveniente da filiera corta, a chilometri zero o utile*"; il testo era quindi passato all'esame del Senato.

La presente proposta di legge si compone di **8 articoli** e reca disposizioni volte alla **valorizzazione** e alla **promozione dei prodotti agricoli e alimentari a chilometro zero** e di quelli provenienti da **filiera corta**.

L'**articolo 1, modificato dal Senato** definisce, al **comma 1**, le **finalità**. Esse consistono:

- nella **valorizzazione e promozione** dei prodotti agricoli e alimentari a chilometro zero e di quelli provenienti da filiera corta (La modifica operata dal Senato è intervenuta in tale comma - oltre che nel successivo articolo 2, comma 1-, operando la soppressione della parola "utile" dopo le parole "a chilometro zero");
- nel **favorire il consumo** dei predetti prodotti;
- nel **garantire un'adeguata informazione** al consumatore sulla loro **origine e specificità**.

Il **comma 2**, prevede che le regioni e gli enti locali potranno adottare le iniziative di loro competenza per la valorizzazione di detti prodotti.

L'**articolo 2, modificato dal Senato**, reca le **definizioni**.

Il **comma 1, lettera a)**, con riferimento ai **prodotti agricoli e alimentari a chilometro zero** rinvia, per l'individuazione dei **prodotti agricoli**, a quelli elencati nell'Allegato I del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, mentre, per i **prodotti alimentari**, fa riferimento a quanto previsto dall'articolo 2 del [regolamento \(CE\) n.178/2002](#).

La citata disposizione stabilisce che per "**alimento**" si intende qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito da esseri umani. In tale definizione sono comprese le bevande, le gomme da masticare e qualsiasi sostanza, compresa l'acqua, in quanto incorporata negli alimenti nel corso della loro produzione, preparazione o trattamento. Non risultano invece compresi nella suindicata definizione di alimenti i mangimi; gli animali vivi, (salvo il caso in cui siano preparati per l'immissione sul mercato ai fini del consumo umano); i vegetali prima della raccolta; i medicinali; i cosmetici; il tabacco; le sostanze stupefacenti o psicotrope; i residui e contaminanti.

Tali prodotti si considerano a chilometro zero 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, o comunque provenienti dalla stessa provincia del luogo di vendita (modificata aggiunta dal Senato), dal luogo di consumo in caso di servizi di ristorazione. Sono compresi anche i prodotti della pesca nelle acque interne e lagunari, provenienti da punti di sbarco posti a una distanza non superiore a 70 chilometri di raggio dal luogo di vendita, o dal luogo di consumo del servizio di ristorazione, catturati da imbarcazioni iscritte nei registri degli Uffici marittimi delle Capitanerie di Porto competenti per i punti di sbarco e da imprenditori ittici iscritti nel registro delle licenze di pesca tenuti presso le province competenti.

Ai sensi del **comma 1 lettera b)**, sono **prodotti agricoli e alimentari nazionali** (parola aggiunta dal Senato) **provenienti da filiera corta** i prodotti la cui commercializzazione è caratterizzata dall'assenza di intermediari commerciali o dalla presenza di un solo intermediario tra produttore e consumatore finale.

Si ricorda, al riguardo, la **legge n.158 del 2017** per il sostegno e la tutela dei **piccoli comuni** che, agli articoli 11 e 12, ha previsto, rispettivamente, misure per la promozione dei prodotti provenienti da filiera corta o a chilometro utile e misure per favorire la vendita di tali prodotti.

Più in particolare, l'**articolo 11**, limitando l'applicazione delle disposizioni ai soli piccoli comuni, ha previsto che si intendano per:

- "*prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta*": 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;
- "*prodotti agricoli e alimentari a chilometro utile*". 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](#), provenienti da un 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 e' dimostrato un limitato apporto delle emissioni inquinanti derivanti dal trasporto, calcolato dalla fase di produzione fino al momento del consumo finale. 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.

Viene, quindi, previsto che nei **bandi di gara per gli appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari** destinati alla **ristorazione collettiva**, indetti dai piccoli comuni costituisca **titolo preferenziale** per l'aggiudicazione l'utilizzo, in quantità superiori ai criteri minimi ambientali (stabiliti dai paragrafi 5.3.1 e 6.3.1 dell'allegato I annesso al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 25 luglio 2011. Tale decreto è stato abrogato dal successivo [DM 10 marzo 2020](#) recante "*Criteri di ambientali minimi per il servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari*" nel cui Allegato 1 sono presenti le definizioni di filiera corta e chilometro zero.)

L'**articolo 3** prevede che lo Stato, le regioni e gli enti locali possono prevedere misure per favorire l'**incontro diretto** tra **produttori** e i soggetti **gestori**, pubblici e privati, della **ristorazione collettiva**.

L'**articolo 4, modificato dal Senato**, disciplina la **vendita** dei prodotti agricoli e alimentari a chilometro zero e di quelli provenienti da filiera corta.

Il **comma 1, introdotto dal Senato**, stabilisce che i **comuni** riservano **almeno il 30 per cento del totale dell'area** destinata al **mercato** (e, per la pesca, delle aree prospicienti i punti di sbarco) agli imprenditori agricoli esercenti la vendita diretta dei prodotti agricoli e alimentari a chilometro zero o a filiera corta.

Al **comma 2**, si prevede che, in caso di **apertura di mercati** agricoli di vendita diretta, 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. Inoltre, un **ulteriore periodo** del comma in esame, **introdotto dal Senato**, riconosce agli stessi **imprenditori agricoli** la possibilità di **realizzare** tipologie di **mercati riservati alla vendita diretta dei prodotti agricoli** di cui si discute.

Si ricorda, in proposito, che la disciplina dell'attività di vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli è contenuta nell'art. 4 del [d.lgs. 25 marzo 2022 n. 228](#). Tale ultima disposizione prevede che:

- possono svolgere attività di vendita diretta gli imprenditori agricoli, singoli o associati, iscritti nel registro delle imprese;
- i prodotti devono essere quelli provenienti *in misura prevalente* dalle rispettive aziende;
- non possono esercitare tale forma di vendita gli imprenditori agricoli che hanno subito condanne per delitti in materia di igiene e sanità e per frode nella preparazione degli alimenti nel quinquennio precedente all'inizio dell'esercizio dell'attività;
- alla vendita diretta non si applicano le norme sul commercio, salvo che l'ammontare dei ricavi sia superiore a 160.000 euro per gli imprenditori individuali o a 4 milioni di euro per le società;
- nell'ambito dell'esercizio della vendita diretta è possibile vendere prodotti agricoli trasformati, già pronti per il consumo, mediante strutture mobili nella disponibilità dell'impresa agricola, anche in modalità itinerante su aree pubbliche o private, nonché consumare nell'immediato i prodotti oggetto di vendita.

Il Decreto del MIPAAF 20 novembre 2007 ha definito i requisiti e gli *standard* per la realizzazione dei mercati per la vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli, stabilendo che:

- i comuni istituiscono o autorizzano i mercati agricoli di vendita diretta;
- i mercati agricoli di vendita diretta possono essere costituiti, su area pubblica, in locali aperti al pubblico nonché su aree di proprietà privata;
- possono esercitare la vendita diretta nei mercati gli imprenditori agricoli iscritti nel registro delle imprese che

rispettino le seguenti condizioni:

a) ubicazione dell'azienda agricola nell'ambito territoriale amministrativo della regione o negli ambiti definiti dalle singole amministrazioni competenti;

b) vendita nei mercati agricoli di vendita diretta di prodotti agricoli **provenienti dalla propria azienda** o dall'azienda dei soci imprenditori agricoli, anche ottenuti a seguito di attività di manipolazione o trasformazione, ovvero anche di prodotti agricoli ottenuti nell'ambito territoriale di cui alla lettera a), nel rispetto del limite della **prevalenza** di cui [all'art. 2135 del codice civile](#);

c) possesso dei requisiti relativi alla mancanza di condanne in materia di igiene e sanità o di frode alimentare ([4. comma 6](#), del [decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228](#))

- l'attività di vendita all'interno dei mercati agricoli di vendita diretta deve essere esercitata dai titolari dell'impresa, ovvero dai soci in caso di società agricola, dai relativi familiari coadiuvanti, nonché dal personale dipendente di ciascuna impresa.

- nei mercati agricoli di vendita diretta per i quali è richiesta la conformità alle norme igienico-sanitarie di cui al regolamento n. 852/2004 CE del Parlamento e del Consiglio del 29 aprile 2004 e che sono soggetti ai relativi controlli da parte delle autorità competenti, sono posti in vendita esclusivamente prodotti agricoli conformi alla disciplina in materia di igiene degli alimenti, etichettati nel rispetto della disciplina in vigore per i singoli prodotti e con l'indicazione del luogo di origine territoriale e dell'impresa produttrice;

- gli imprenditori agricoli che intendano esercitare la vendita nell'ambito dei mercati agricoli di vendita diretta devono ottemperare a quanto prescritto dall'art. 4 del [decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228](#);

- all'interno dei mercati agricoli di vendita diretta è ammesso l'esercizio dell'attività di trasformazione dei prodotti agricoli da parte degli imprenditori agricoli nel rispetto delle norme igienico-sanitarie richiamate al comma 3, dell'art. 2.

- all'interno dei mercati agricoli di vendita diretta possono essere realizzate attività culturali, didattiche e dimostrative legate ai prodotti alimentari, tradizionali ed artigianali del territorio rurale di riferimento, anche attraverso sinergie e scambi con altri mercati autorizzati;

- i comuni istituiscono o autorizzano i mercati agricoli di vendita diretta sulla base di un disciplinare di mercato che regoli le modalità di vendita, finalizzato alla valorizzazione della tipicità e della provenienza dei prodotti medesimi e ne danno comunicazione agli assessorati all'agricoltura delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano.

Il **comma 3** 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 particolari **aree all'interno dei supermercati** destinate alla vendita di tali prodotti.

L'**articolo 5, modificato dal Senato**, prevede l'**istituzione dei loghi "chilometro zero" e "filiera corta"**.

In particolare, il **comma 1**, statuisce che con **decreto** del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali - da adottarsi entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente proposta di legge di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e con quello dello Sviluppo Economico e sentita la Conferenza Unificata - siano istituiti: il logo "**chilometro zero**" e il logo "**filiera corta**". Spetta allo stesso decreto definire le condizioni e le modalità di attribuzione del logo, le modalità di verifica e attestazione della provenienza territoriale, gli adempimenti relativi alla tracciabilità, nonché le modalità con cui fornire una corretta informazione al consumatore.

Il **comma 2**, chiarisce che il logo è esposto nei luoghi di vendita diretta, nei mercati, negli esercizi commerciali o di ristorazione o **di somministrazione** (modifica aggiunta dal Senato) e all'interno dei locali, in spazi espositivi appositamente dedicati. Può essere pubblicato in piattaforme informatiche di acquisto o distribuzione che forniscono i prodotti oggetto della proposta di legge in esame. Il **comma 3** precisa, inoltre, che il logo non può essere apposto sui prodotti, sulle loro confezioni e su qualsiasi imballaggio utilizzato per la vendita.

L'**articolo 6, modificato dal Senato**, disciplina la **promozione dei prodotti a chilometro zero** e provenienti da **filiera corta** nella **ristorazione collettiva**.

A tale fine si interviene sull'articolo 144 del [decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50](#) (Codice dei contratti pubblici), sostituendone il primo comma. Viene previsto, quindi, che per i servizi di ristorazione la valutazione dell'offerta tiene conto, della qualità dei prodotti alimentari, con particolare riferimento a quella di prodotti biologici, tipici e tradizionali e di prodotti a denominazione protetta e indicazione geografica tipica, del rispetto delle disposizioni ambientali in materia di *green economy*, dei criteri ambientali minimi pertinenti, della qualità della formazione degli operatori e della provenienza da operatori dell'agricoltura biologica e sociale.

Con riferimento alla **modifica effettuata dal Senato**, si ricorda, che essa consiste nella soppressione del riferimento del **criterio di premialità**: nel testo approvato dalla Camera era stato previsto che l'utilizzo dei prodotti a chilometro zero o provenienti da filiera corta venisse considerato, a parità di offerta, criterio di premialità rispetto agli altri prodotti di qualità, quali i prodotti biologici, tipici o tradizionali, i prodotti a denominazione protetta e quelli provenienti dall'agricoltura sociale.

In merito ai **criteri premiali** da attribuirsi ai prodotti a chilometro zero e da filiera corta nell'ambito degli appalti pubblici, giova ricordare quanto sostenuto dalla Corte Costituzionale nella recente [sentenza n. 31 del 9 marzo 2021](#), (si veda anche il successivo paragrafo). In essa, la Corte nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Toscana n. 75 del 2019 - recante "*Norme per incentivare l'introduzione di prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta nelle mense scolastiche*" nella parte in cui essa fonda la premialità sulla mera riconducibilità dei prodotti al territorio regionale -, ha ritenuto - conformemente a quanto previsto dall'articolo 95 comma

13 del codice dei contratti pubblici che ha recepito il principio di matrice comunitaria che subordina il premio all'impatto positivo di un prodotto - che l'attribuzione del punteggio premiale, in sede di gare pubbliche, è legittimo allorché è giustificato da un impatto positivo di un prodotto sulla salute o sull'ambiente. Per un approfondimento sulla sentenza sopra richiamata, si rinvia al contributo della dottrina "*Prodotti a "chilometro zero" e prodotti "provenienti da filiera corta" tra criteri premiali e criteri definitivi: osservazioni a margine di Corte Costituzionale sentenza 9 marzo 2021, n. 31*" in Alimenta, Fasc. 3-2021.

E' inoltre stabilito che è fatto salvo quanto previsto dall'articolo 4, comma 5-*quater* del [decreto-legge 104 del 2013, convertito con modificazioni, dalla legge 128 del 2013](#) e dall'articolo 6 della legge n. 141 del 2015.

Il suddetto comma 5-*quater* prevede che per l'affidamento e la gestione dei servizi di refezione scolastica e di fornitura di alimenti e prodotti agroalimentari agli asili nido, alle scuole dell'infanzia, alle scuole primarie, alle scuole secondarie di primo e di secondo grado e alle altre strutture pubbliche che abbiano come utenti bambini e giovani fino a diciotto anni di età, i relativi soggetti appaltanti devono prevedere che sia garantita un'**adeguata quota di prodotti agricoli**, ittici e agroalimentari **provenienti da sistemi di filiera corta** e biologica e comunque a ridotto impatto ambientale e di qualità, nonché l'attribuzione di un punteggio per le offerte di servizi e forniture rispondenti al modello nutrizionale denominato "dieta mediterranea", consistente in un'alimentazione in cui prevalgano i prodotti ricchi di fibre, in particolare cereali integrali e semintegrali, frutta fresca e secca, verdure crude e cotte e legumi, nonché pesce, olio extravergine d'oliva, uova, latte e yogurt, con una limitazione nel consumo di carni rosse e zuccheri semplici.

Analogamente, il richiamato articolo 6 della legge 141 del 2015 stabilisce che le istituzioni pubbliche che gestiscono mense scolastiche e ospedaliere possono accordare, nelle gare concernenti i relativi servizi di fornitura, criteri di priorità per l'inserimento di prodotti agroalimentari provenienti da operatori dell'agricoltura sociale.

L'articolo 7, modificato dal Senato, prevede le sanzioni.

Nel dettaglio, il **comma 1**, statuisce che, **chiunque** utilizzi le definizioni previste all'articolo 2 della presente proposta di legge o i loghi di cui all'articolo 5 in maniera non conforme alla presente legge è punito con una **sanzione amministrativa** pecuniaria **da 1.600 euro a 9.500 euro** (la modificata operata dal Senato consiste in una definizione più puntuale della condotta illecita).

I successivi **commi da 2 a 5, aggiunti dal Senato**, introducono **ulteriori disposizioni** volte a disciplinare le **sanzioni**. In particolare, il **comma 2** affida alle **regioni** e alle province autonome di **Trento** e di **Bolzano** le funzioni di **controllo** e di **irrogazione** delle stesse **sanzioni**. Il **comma 4**, stabilisce poi che, limitatamente ai **prodotti della pesca e dell'acquacoltura**, la competenza per le attività di controllo e accertamento delle infrazioni spetta al **Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali** che si avvale, a tal fine, del Corpo delle **capitanerie di porto**.

L'articolo 8 disciplina le **abrogazioni**. In particolare, al **comma 1**, si prevede:

- l'abrogazione del comma 2 dell'articolo 11 della [legge 6 ottobre 2017, n.158](#). Viene, al riguardo, disposto che ogni riferimento a tale disposizione debba intendersi riferito a quanto previsto dall'art. 2, comma 1, lettere a) e b) della proposta di legge in esame.

Si tratta, come rilevato all'articolo 2, della legge sui piccoli comuni e, in particolare, della disposizione che fornisce una definizione di «prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta» e di «prodotti agricoli e alimentari a chilometro utile».

I **commi 2 e 3** prevedono la **clausola di salvaguardia**, (le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano applicano le disposizioni della presente legge nei limiti dei rispettivi statuti e delle loro norme di attuazione), e la possibilità, per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e Bolzano, di istituire i **loghi** in forma **bilingue**.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La proposta di legge, in esame, incide sia sulla materia della **concorrenza**, assegnata alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), sia su quella dell'**alimentazione**, attribuita alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni dall'art. 117, terzo comma. Nella proposta di legge in esame vi sono inoltre disposizioni riguardanti la **vendita al dettaglio** dei prodotti alimentari afferente alla materia del **commercio**, attribuita alla competenza residuale delle Regioni nonché disposizioni in materia di ordinamento civile e penale assegnate alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi del richiamato art. 117, secondo comma lettera l).

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

Si ricorda, inoltre, che, con 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. Si è ritenuto, al riguardo, che tale scelta non abbia alcuna giustificazione in quanto prescinde dal livello delle emissioni di anidride carbonica equivalente connesse al trasporto e trovi 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. Più di recente la stessa **Corte Costituzionale**, come riferito nel precedente paragrafo, ha dichiarato - con la **sentenza n. 31 del 2021** - l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, 3 e 4 della legge della Regione Toscana n. 75 del 2019 ("*Norme per incentivare l'introduzione dei prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta nelle mense scolastiche*"), per violazione degli artt. 117, comma 2, lett. e) e 120 Cost.. La Corte ha infatti ritenuto che l'ordinamento consente, al fine di promuovere l'utilizzo dei prodotti da filiera corta o a chilometro zero, la previsione di criteri premiali nelle procedure di affidamento del servizio di ristorazione collettiva, ma ciò non comporta la possibilità per le Regioni di dare una priorità agli alimenti prodotti o trasformati all'interno dei confini regionali. Le procedure di selezione dei concorrenti e i criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici sono ascrivibili alla materia della "tutela della concorrenza" di cui all'art. 117, comma 2, lett. e), Cost. - che riflette la definizione operante in ambito comunitario - nella specie alla concorrenza "per il mercato". Di conseguenza, disposizioni recanti un titolo preferenziale per l'utilizzo di prodotti agricoli di origine regionale non solo non favoriscono la concorrenza, ma chiaramente la alterano, privilegiando gli imprenditori che impiegano tali prodotti e non quelli con caratteristiche analoghe, ancorché provenienti da aree che, sebbene fuori Regione, ben possono trovarsi a distanza uguale o minore dal luogo di consumo; il che si risolve altresì in un ostacolo alla libera circolazione delle merci ai sensi, sia dell'art. 120 Cost., sia del diritto europeo, con conseguente declaratoria di incostituzionalità delle citate disposizioni di legge. Il legislatore toscano, ha ritenuto la Corte, pur perseguendo il fine di valorizzare i prodotti del territorio (di per sé non illegittimo e, non a caso, non censurato dallo Stato) realizza tale obiettivo favorendo i prodotti ed i produttori regionali, con una evidente discriminazione per chi faccia uso di prodotti di diversa provenienza.