



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

A.C. 183-A

Dossier n° 46/1 - Elementi per l'esame in Assemblea
11 ottobre 2018

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	183-A
Titolo:	Norme per la valorizzazione e la promozione dei prodotti agroalimentari provenienti da filiera corta, a chilometro zero o utile e di qualità
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Gallinella

La XIII Commissione Agricoltura ha concluso, l'11 ottobre 2018, l'esame in sede referente della proposta di legge [C. 183](#), recante norme per la valorizzazione e la promozione dei prodotti agroalimentari a filiera corta e a chilometro zero.

Nella seduta del 2 ottobre è stato adottato un nuovo testo.

Il 2 e 3 ottobre è stato svolto un ciclo di audizioni sul merito del provvedimento.

Il 9 ottobre sono state votate le proposte emendative.

L'11 ottobre si è provveduto a recepire i pareri delle Commissioni che si sono espresse in sede consultiva e a votare il mandato al relatore a riferire favorevolmente in Assemblea.

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: esse consistono nella promozione della domanda e dell'offerta dei summenzionati prodotti e nel garantire 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, lettera a) fa rinvio 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 prescrive l'articolo 2 del [regolamento \(CE\) n.178/2002](#) (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*. Sono considerati tali anche i prodotti freschi della pesca in mare e nelle acque interne, provenienti da punti di sbarco posti a una distanza non superiore a 70 chilometri di raggio dal luogo di vendita.

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 particolari **aree all'interno dei supermercati** destinate 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 siano istituiti: il **logo "chilometro zero o utile"** e il **logo "filiera corta"**.

In ottemperanza a quanto richiesto dalla **I Commissione**, in sede consultiva, è stato previsto che il decreto sarà emanato sentita la Conferenza Unificata (di cui all'art. 8 del [decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281](#)).

Lo stesso decreto sarà 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. Viene previsto che l'utilizzo dei prodotti a chilometro zero o utile o provenienti da filiera corta vengano considerati, a parità di offerta, **criterio di premialità** (termine modificato in relazione ad una condizione espressa dalla X Commissione, con la quale si è chiesto di sostituire il riferimento precedente al 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 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](#). 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 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. La disposizione prevede, inoltre, 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, stabilisca 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 dell'art. 7 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.

Normativa europea

Il [Regolamento \(UE\) n.1305/2013](#) stabilisce che per prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta "si intendono 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".

Le audizioni svolte in merito al provvedimento

Il 2 ottobre 2018 sono stati sentiti i **rappresentanti di Agrinsieme (Confagricoltura, CIA, Copagri, Alleanza delle cooperative italiane- agroalimentare), Coldiretti e Confcommercio**.

I **rappresentanti di Agrinsieme** non hanno lasciato documenti. Le valutazioni espresse hanno avuto

riguardo all'opportunità di indicare tra le finalità del provvedimento quella volta alla riduzione dei prezzi dei prodotti agroalimentari, che si realizza anche attraverso la riduzione dei passaggi della filiera. E' stata, poi, rilevata l'importanza di definire meglio l'ambito soggettivo, e cioè il fatto che la vendita dei prodotti agroalimentari a chilometro utile o a filiera corta è esercitata dagli imprenditori agricoli, singoli o associati, e dalle figure ad essi assimilate. Si è ritenuto importante, altresì, che i prodotti interessati abbiano le caratteristiche della freschezza e della stagionalità. In merito all'articolo 4, che prevede l'istituzione di un logo specifico, è stata sottolineata l'opportunità di istituire un Albo e di definire meglio il sistema che dovrà presiedere ai controlli in ordine alla conformità dei prodotti e all'Autorità che sarà chiamata ad irrogare le sanzioni.

La **Coldiretti** ha ricordato come, in merito ai prodotti agroalimentari a chilometro zero o a filiera corta, siano intervenute numerose leggi regionali, le quali hanno cercato di superare gli ostacoli imposti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in merito all'illegittimità di qualsiasi riferimento all'origine regionale, in quanto considerato misura di effetto equivalente a quelle che restringono la libera concorrenza. A tal fine, si è ricordato come risulti più corretto far riferimento al chilometro zero, in quanto criterio capace di certificare prodotti a minore impatto ambientale. E' stato, quindi, sottolineato come il provvedimento nazionale dovrà configurarsi come legge quadro rispetto alle autonome iniziative regionali e dovrà definire il rapporto con le leggi regionali già emanate.

Quanto alla valenza ambientale è stato ricordato come, proprio in ragione della giurisprudenza costituzionale relativa alla promozione da parte delle regioni dei prodotti locali, risulta importante inserire un riferimento allo schema di valutazione e comunicazione dell'impronta ambientale dei prodotti denominato *Made green in Italy* (art. 21 della [legge n. 221/2015](#), collegato ambientale, e [D.M. 21 marzo 2018, n.56](#), recante il regolamento di attuazione).

Perplessità di ordine costituzionale sono state espresse in ordine alla specifica percentuale stabilita a favore della vendita dei prodotti a chilometro zero o utile all'interno dei mercati pubblici; il testo, come modificato nel corso dell'esame della Commissione, ha sostituito la percentuale richiamata, riferendosi più genericamente all'opportunità di riservare "appositi spazi".

E' stata, inoltre, sottolineata la necessità di un maggior coordinamento, in merito all'art. 5, con la normativa contenuta nell'articolo 95, comma 10-*bis*, del Codice dei contratti pubblici ([decreto legislativo n. 50 del 2016](#)), ove è riconosciuta alla stazione appaltante la facoltà di valorizzare gli elementi qualitativi dell'offerta, individuando criteri tali da garantire un confronto concorrenziale effettivo sui profili tecnici.

Infine, è stato rilevato come il quadro sanzionatorio di cui all'art. 6 debba essere coordinato con il [decreto legislativo n. 231 del 2017](#), che ha introdotto nuove disposizioni sanzionatorie per le violazioni derivanti dagli illeciti configurati nel [regolamento \(UE\) n.1169/2011](#).

La **Confcommercio** ha espresso talune perplessità in ordine: all'introduzione di una doppia definizione di "chilometro zero o utile"; al fatto che si sia scelto un limite di 70 chilometri molto ampio, ritenendo preferibile la definizione adottata nel provvedimento sui piccoli comuni, che consente di considerare a chilometro utile anche i prodotti per i quali il solo luogo di produzione è situato entro il raggio di 70 chilometri. Sulla definizione di filiera corta, è stato ritenuta preferibile la definizione assunta nella legge sui piccoli comuni, in quanto la previsione di un unico passaggio non assicura la vicinanza con il territorio. E' stato, altresì, sottolineato come risulti importante definire gli adempimenti necessari per meglio garantire i consumatori, rimandando ad un decreto, come peraltro viene fatto, la specifica delle definizioni e rimandando agli enti locali i compiti di controllo.

In merito all'articolo 3, è stato ritenuto preferibile che la disposizione venga riferita ai soli mercati riservati agli imprenditori agricoli. E' stata, infine, sottolineata l'opportunità di definire il logo in modo distinto, facendo riferimento separatamente a quello relativo al chilometro zero o utile e a quello a filiera corta. La Commissione ha provveduto, in sede emendativa, ad apportare tale modifica.

Infine, in merito al criterio di preferenza da accordare ai prodotti in esame nella ristorazione collettiva, sono state espresse perplessità sulla riserva del 20 per cento. Anche in tal caso, una proposta emendativa approvata si è fatto riferimento "alla quantità congrua". In ordine alle sanzioni, è stata rilevata la difficoltà di effettuare i controlli in assenza di riferimenti a specifici documenti contabili (suggerimento che è stato, poi, tradotto con l'approvazione di una proposta emendativa) o in mancanza di criteri e parametri, sia sui prodotti della pesca che sulle modalità di calcolo del limite chilometrico ipotizzato.

Il 3 ottobre sono stati ascoltati i rappresentanti di **Federalimentare, Anci, Anccoop, Ancd-Conad, Federdistribuzione, Confesercenti** e Assemblea nazionale delle aziende di ristorazione collettiva (**ANGEM**).

I rappresentanti di **Federdistribuzione, Coop e ANCD-CONAD** hanno sottolineato come interventi per valorizzare le produzioni locali sono visti con favore dalla grande distribuzione, purché vengano individuati gli opportuni strumenti di tutela dei consumatori, sia in ordine alla provenienza sia in ordine alla sicurezza alimentare.

Quanto all'articolato, è stato rilevato che: quando l'art. 2 incentiva le regioni e gli enti locali ad assumere iniziative di competenza per la valorizzazione dei prodotti in esame, il coinvolgimento degli operatori commerciali deve avvenire solo su base volontaria, escludendo, quindi, interventi autoritativi, con riferimento, in particolare, alle decisioni relative all'assortimento dei prodotti. All'art. 1, comma 2, si è ritenuto opportuno l'inserimento di una norma di coordinamento con le normative regionali già esistenti. All'art. 2, comma 1, lett. a) si è ritenuto utile un chiarimento in ordine alla definizione di chilometro utile. In ordine alla distanza, è stato ritenuto importante che, nel limite di 70 chilometri (considerato eccessivamente restrittivo), sia ricompreso il luogo di trasformazione e il luogo di produzione delle materie prime utilizzate. Quanto alla filiera corta, è stato richiesto che le cooperative e le organizzazioni dei produttori siano parificate ai produttori agricoli (un emendamento approvato interviene nel senso prospettato). Quanto al logo, si è ritenuto importante che siano specificati i requisiti di sicurezza, qualità e informazione, che devono presiedere alla vendita dei prodotti agroalimentari in esame. Infine, in merito alle sanzioni, si è ritenuto non corretto il richiamo all'art. 4 della [legge n. 4 del 2011](#), essendo necessario far riferimento a sanzioni che puniscano la fornitura di informazioni ingannevoli ai consumatori in caso di commercializzazione di prodotti a filiera corta o a chilometro zero non conformi ai requisiti di legge.

I rappresentanti di **Fiesa-Confesercenti** hanno espresso condivisione sull'iniziativa parlamentare se essa serve a garantire maggiore sicurezza alimentare sotto il profilo igienico sanitario e dal punto di vista della corretta informazione al consumatore. Auspicano che le aziende agricole possano vendere solo i prodotti propri, rispettando tutte le norme in materia di etichettatura, tracciabilità, igiene e sanità dei prodotti. Hanno, inoltre, espresso perplessità nella parte in cui si stabilisce una soglia fissa di distanza tra l'area di produzione ed il luogo previsto per il consumo. Hanno auspicato, al riguardo, che siano tutelati i soli prodotti ottenuti e venduti nell'ambito del perimetro comunale o al massimo intercomunale di pertinenza. Per i prodotti a filiera corta, hanno considerato preferibile riferirsi alle sole aree di produzione ricomprese nei territori di Comuni/Province confinanti e che non abbiano più passaggi. Hanno, infine, ritenuto che, in ordine alla disponibilità di parcheggi riservati, sia già sufficiente quanto previsto dall'art. 4, comma 4, del [decreto legislativo n. 228 del 2001](#).

L'**ANCI**, nella nota consegnata alla Commissione, ha auspicato che: si prevedano linee guida a supporto delle amministrazioni locali che intendono dar vita ad un mercato riservato alla vendita diretta; vengano predisposte campagne di informazione e sensibilizzazione nei confronti dei consumatori sulla filiera corta, sui suoi benefici a livello sociale economico, a tutela dell'ambiente e sull'importanza della corretta alimentazione; vengano incentivati progetti di educazione alimentare nelle scuole.

I rappresentanti dell'**ANGEM** (Associazione nazionale della ristorazione collettiva e servizi) hanno rilevato che: la filiera corta può diventare rilevante per il settore della ristorazione collettiva, laddove si preveda necessariamente la presenza di un intermediario, o meglio, di una piattaforma di distribuzione (rilievo che è stato accolto con l'approvazione di un emendamento); occorre prevedere l'attribuzione di punti tecnici premianti all'offerente, che possa documentare il proprio impegno a fornire una più ampia gamma e quantità di prodotti agricoli e alimentari a chilometro zero o utile o provenienti da filiera corta (anche in tal caso, tale suggerimento è stato tradotto in un emendamento approvato). Hanno, inoltre, sottolineato che il riferimento a 70 chilometri dal luogo di produzione può avere una valenza diversa, a seconda se si tratta di un'area urbana o metropolitana o di un'area rurale. Per tale motivo, hanno rilevato che la stazione appaltante debba farsi carico di verificare se nell'area interessata ci siano un numero di produttori sufficiente a scongiurare la mancanza di prodotti o il verificarsi di possibili pratiche anticoncorrenziali, come eventuali cartelli sui prezzi.

Si veda la [documentazione depositata](#), dai suindicati soggetti, nel corso delle audizioni.

I pareri delle Commissioni

Sono state chiamate ad esprimere il parere sul provvedimento la I, la V, la X e la XIV Commissione.

Il Comitato pareri della **I Commissione** ha espresso **parere favorevole**, con una **osservazione**, relativa all'opportunità di prevedere un coinvolgimento degli enti territoriali, ai fini dell'adozione del decreto di cui all'articolo 4, comma 1, istitutivo del logo "chilometro zero o utile" e del logo "filiera corta".

La XIII Commissione ha recepito tale osservazione, votando l'emendamento 4.50 della relatrice, che ha previsto che il decreto sia emanato sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del [decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281](#), e successive modificazioni.

La **V Commissione** esprimerà il prescritto parere di competenza direttamente all'Assemblea.

La **X Commissione** ha espresso **parere favorevole con due condizioni**:

- a) all'articolo 3, comma 1, siano sostituite le parole: "mercati in aree pubbliche" con le seguenti: "mercati agricoli di cui all'articolo 22 della [legge 28 luglio 2016, n.154](#)";
- b) all'articolo 5, comma 1, quarto periodo, siano sostituite le parole "titolo preferenziale" con le seguenti: "criterio di premialità".

La XIII Commissione ha recepito la seconda condizione, approvando l'emendamento 5.50 della relatrice, e sostituendo, quindi, le parole indicate.

La **XIV Commissione** ha espresso **parere favorevole con due osservazioni**:

- la prima chiede che si faccia riferimento a criteri identificativi dei prodotti che siano in linea con il principio della libera circolazione degli scambi intracomunitari, evitando di accordare preferenza alla mera origine territoriale dei prodotti;
- la seconda chiede di tenere in adeguato conto, ai fini della definizione dei prodotti agroalimentari provenienti dalla filiera corta, di quanto stabilito in merito dal [regolamento \(UE\) n.1305/2013](#), sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).