

**PRODOTTI «A CHILOMETRO ZERO»  
E PRODOTTI «PROVENIENTI DA FILIERA CORTA»,  
TRA CRITERI PREMIALI E CRITERI DEFINITORI:  
OSSERVAZIONI A MARGINE DI CORTE COST.,  
SENTENZA 9 MARZO 2021, N. 31.**

**Sommario:** 1. *L'oggetto della questione di costituzionalità e i profili di interesse della decisione della Corte.* – 2. *Le tesi delle parti.* – 3. *Le motivazioni della sentenza della Corte.* – 4. *Commento della sentenza e spunti critici: un problema «definitorio».* – 5. *Conclusioni.*

**1. L'oggetto della questione di costituzionalità e i profili di interesse della decisione della Corte.**

La pronuncia della Corte Costituzionale in commento ha per oggetto la disciplina legislativa dettata dalla Regione Toscana (legge regionale del 10 dicembre 2019, n. 75<sup>1</sup>) per incentivare l'introduzione dei prodotti a chilometro zero e provenienti dalla filiera corta nelle mense scolastiche.

I profili di interesse della pronuncia della Corte sono principalmente due: per un verso, quello relativo al rapporto tra legislazione regionale e legislazione statale in ordine alla definizione dei «prodotti a chilometro zero» e dei «prodotti provenienti da filiera corta»; per altro verso, quello riguardante le condizioni in presenza delle quali il legislatore (sia statale, sia regionale) è legittimato a valorizzare questi prodotti promuovendone l'acquisto da parte di soggetti pubblici (quali le scuole che effettuano il servizio di refezione)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Legge regionale pubblicata sulla *GURI* del 13 dicembre 2019, n. 58, e recante *Norme per incentivare l'introduzione dei prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta nelle mense scolastiche.*

<sup>2</sup> Sulla stessa pronuncia qui in commento v., in dottrina, C. LOSAVIO, *Se il "chilometro zero" occulta l'origine, la legge regionale altera la concorrenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2021, 297 ss.

## 2. Le tesi delle parti.

La questione di costituzionalità di cui si tratta – promossa tramite un giudizio in via principale – prende le mosse dalla legge regionale n. 75/2019 con cui la Regione Toscana ha fornito una propria definizione di «prodotti a chilometro zero» e «prodotti provenienti da filiera corta», e ha previsto che questi prodotti – così come da essa definiti – abbiano un canale preferenziale di utilizzo da parte delle mense scolastiche pubbliche operanti nel territorio regionale.

Più precisamente, l'art. 2 comma 1 della citata legge regionale definisce i prodotti a chilometro zero come «i prodotti agricoli, i prodotti della pesca e dell'acquacoltura e alimentari, la cui produzione e trasformazione della materia, o dell'ingrediente primario presente in misura superiore al cinquanta per cento, avviene entro i confini amministrativi della Regione Toscana». Il successivo comma 2 del medesimo art. 2 definisce, invece, i prodotti provenienti da filiera corta come i prodotti provenienti «da filiere produttive caratterizzate al massimo da un intermediario tra il produttore e la stazione appaltante».

L'art. 3 della stessa legge regionale stabilisce poi, in estrema sintesi, che, allo scopo di incentivare l'utilizzo di queste tipologie di prodotti nelle mense scolastiche toscane<sup>3</sup>, la Giunta regionale, «a partire dall'anno 2020, previo esperimento di una procedura di evidenza pubblica, finanzia progetti pilota che devono garantire ... la fornitura di pasti nelle mense scolastiche incluse nel progetto preparati utilizzando almeno il cinquanta per cento di prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta».

Infine, l'art. 4 della legge regionale toscana dispone lo stanziamento, «per il finanziamento dei contributi di cui all'articolo 3, (...) la spesa di euro 200.000,00 per l'annualità 2020 e di euro 500.000,00 per l'annualità 2021».

Secondo lo Stato, le disposizioni sopra citate si porrebbero in contrasto con i precetti costituzionali di cui all'art. 117 comma 1 (in rela-

<sup>3</sup> Le disposizioni della legge regionale toscana sottopongono al regime previsto per i prodotti a chilometro zero e per i prodotti provenienti da filiera corta anche i prodotti regolati dalle norme europee e interne in materia di produzioni tutelate, ove rispondenti ai medesimi requisiti: art. 2, comma 3, della l.r. 75/2019.

zione agli articoli 34, 35 e 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in materia di «Divieto delle restrizioni quantitative tra gli Stati membri»), all'art. 117 comma 2, lett. e), e all'art. 120.

In particolare, la violazione dell'art. 117 comma 1 Cost., in relazione agli articoli 34, 35 e 36 del TFUE, risiederebbe nel fatto che l'incentivo all'utilizzo dei suddetti prodotti di origine regionale nelle mense scolastiche mediante la previsione di un sistema di aggiudicazione premiale costituirebbe una «restrizione quantitativa», vietata dagli articoli 34 e 35 del TFUE e non giustificata a norma dell'art. 36 del medesimo Trattato (che fa salve le restrizioni motivate – per quanto qui interessa – da ragioni di tutela della salute e dell'ambiente). Tale ingiustificata restrizione quantitativa comporterebbe, inoltre, un'alterazione delle regole di concorrenza e di libera circolazione, con conseguente violazione anche dell'art. 117 comma 2, lett. e) Cost. (in materia appunto di tutela della concorrenza) e dell'art. 120 Cost. Infine, sempre secondo l'impostazione del ricorso statale, non potrebbe essere invocato nella fattispecie l'art. 95 comma 13 del Codice dei contratti pubblici<sup>4</sup> (d.lgs. n. 50/2016), che prevede la possibilità per le Amministrazioni aggiudicatrici di inserire nei bandi di gara criteri di aggiudicazione premiali per i prodotti a chilometro zero e da filiera corta: questa norma consente, infatti, l'introduzione di criteri premiali solo a condizione che i prodotti stessi generino impatti positivi sulla salute o sull'ambiente. Tale condizione non ricorrerebbe nella legge toscana, che – come si è appena visto – promuove i prodotti a chilometri zero e a filiera corta a prescindere dalla dimostrazione di una loro effettiva utilità per la salute o per l'ambiente.

<sup>4</sup> Si riporta il testo dell'art. 95 comma 13 del Codice dei contratti pubblici: «Compatibilmente con il diritto dell'Unione europea e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità, le amministrazioni aggiudicatrici indicano nel bando di gara, nell'avviso o nell'invito i criteri premiali che intendono applicare alla valutazione dell'offerta in relazione al maggiore rating di legalità e di impresa, alla valutazione dell'impatto generato di cui all'articolo 1, comma 382, lettera b), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, anche qualora l'offerente sia un soggetto diverso dalle società benefit, nonché per agevolare la partecipazione delle micro, piccole e medie imprese, dei giovani professionisti e delle imprese di nuova costituzione alle procedure di affidamento. Indicano altresì il maggiore punteggio relativo all'offerta concernente beni, lavori o servizi che presentano un minore impatto sulla salute e sull'ambiente, ivi compresi i beni o i prodotti da filiera corta o a chilometro zero».

A fronte delle censure statali sopra riportate, la Regione Toscana si è difesa innanzitutto negando che le norme della legge censurata contrastassero con il diritto comunitario (e, segnatamente, con gli articoli 34, 35 e 36 del TFUE), posto che con esse non sarebbe stato introdotto alcun criterio di aggiudicazione premiale nelle gare pubbliche, ma solo un finanziamento per progetti pilota, a cui tutti gli operatori sarebbero liberi di partecipare. Inoltre, quand'anche si ritenesse che le norme regionali impuginate abbiano introdotto un criterio premiale per l'aggiudicazione degli appalti, tale criterio non violerebbe alcun precetto costituzionale e sarebbe in linea con la disciplina statale che regola la materia. Precisamente, secondo la difesa regionale, la premialità per i prodotti agroalimentari locali sarebbe espressamente prevista sia dal Codice dei contratti pubblici (e, in particolare, dagli articoli 95 comma 13 e 144 del Codice stesso), sia dalle Linee di indirizzo nazionale per la refezione scolastica, approvate dalla Conferenza unificata con provvedimento del 29 aprile 2010. Un'ulteriore conferma della bontà di questa impostazione sarebbe, infine, da rinvenirsi nel recente decreto-legge del 14 agosto 2020, n. 104 (recante «Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia»), convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, che – all'art. 58<sup>5</sup> – ha istituito il fondo per la filiera della ristorazione, allo scopo di erogare alle imprese contributi destinati proprio all'acquisto – tra l'altro – di materie prime del territorio.

### **3. Le motivazioni della sentenza della Corte.**

Nella pronuncia in commento la Corte Costituzionale – dopo aver ribadito, richiamando la sua consolidata giurisprudenza<sup>6</sup>, la pregiudi-

<sup>5</sup> L'art. 58 del d.l. n. 104/2020 prevede in particolare, per quanto qui interessa, che «Al fine di sostenere la ripresa e la continuità dell'attività degli esercizi di ristorazione ed evitare gli sprechi alimentari, è istituito un fondo nello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (...) finalizzato all'erogazione di un contributo a fondo perduto (...) limitatamente alle attività autorizzate alla somministrazione di cibo (...) per l'acquisto di prodotti, inclusi quelli vitivinicoli, di filiere agricole e alimentari, anche DOP e IGP, valorizzando la materia prima di territorio».

<sup>6</sup> La Corte richiama i propri precedenti di cui alle sentenze del 19 maggio 2017, n. 114, del 18 luglio 2013, n. 209, del 21 settembre 2012, n. 219, del 26 febbraio 2010, n. 67, e del 14 novembre 2008, n. 368.

zialità delle censure statali attinenti al riparto interno delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni rispetto alle censure concernenti la violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario – dichiara fondata la questione di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 117 comma 2, lett. e), e all'art. 120 Cost.

Prima di entrare nel merito delle questioni giuridiche sollevate dal ricorso dello Stato, la Corte passa in rassegna le norme statali di riferimento in materia, evidenziando come «la valorizzazione dei prodotti a chilometro zero e da filiera corta (...) trov[i] oggi un crescente riscontro nell'ordinamento, anche sulla spinta del diritto europeo»<sup>7</sup>.

In particolare, la Corte rammenta l'art. 11 della legge 6 ottobre 2017, n. 158 («Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni»), il quale prevede – per quanto qui interessa – che nei bandi di gara aventi per oggetto i servizi di ristorazione collettiva presso i piccoli comuni «costituisce titolo preferenziale per l'aggiudicazione l'utilizzo ... dei prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta o a chilometro utile».

La sentenza richiama, poi, le disposizioni di cui agli articoli 95 comma 13 e 144 del Codice dei contratti pubblici (articoli citati, peraltro, sia nel ricorso statale sia nelle difese della Regione Toscana), che stabiliscono la possibilità per le Amministrazioni aggiudicatrici di prevedere nei propri bandi di gara criteri di aggiudicazione premiali o attribuzioni di maggior punteggio per le offerte di prodotti a chilometro zero o provenienti da filiera corta: ciò a condizione – come si è visto poco sopra – che si tratti di prodotti che generino un impatto positivo sulla salute e sull'ambiente. La Corte cita, inoltre, le Linee di indirizzo nazionale per la refezione scolastica del 29 aprile 2010 (già richiamate, come si è detto sopra, dalla difesa regionale), nella parte in cui stabiliscono che, nella valutazione della qualità dell'offerta per l'affidamento del servizio, costituisca criterio preferenziale l'utilizzo degli alimenti a filiera corta, ossia dei «prodotti che abbiano viaggiato poco e abbiano subito pochi passaggi commerciali prima di arrivare alla cucina o alla tavola ... premiando i prodotti locali».

La Corte conclude, dunque, questa premessa sul quadro normati-

<sup>7</sup> V. il punto 4.1 del «Considerato in diritto» della sentenza in commento.

vo vigente osservando 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»<sup>8</sup>. Ciò però, ad avviso della stessa Corte, non comporta la possibilità per le Regioni (e, segnatamente, per la Regione Toscana) di attribuire una premialità a determinati alimenti per il solo fatto di essere stati prodotti o trasformati all'interno dei confini regionali, come appunto prevedevano le norme regionali oggetto di censura<sup>9</sup>.

La ragione per cui la Corte ritiene preclusa quest'ultima possibilità – e giudica perciò incostituzionali le disposizioni della legge regionale toscana n. 75/2019 – consiste nel fatto che queste disposizioni, laddove prevedono che negli appalti di refezione scolastica i prodotti del territorio regionale a chilometro zero e da filiera corta godano di un trattamento di favore, alterano il mercato concorrenziale a vantaggio dei produttori della Regione Toscana, senza che tale alterazione sia giustificata da quelle esigenze eccezionali (tutela della salute e dell'ambiente) che – a norma dell'art. 95 comma 13 del Codice dei contratti pubblici – legittimano l'introduzione di criteri premiali in occasione delle gare pubbliche. Tale impostazione si pone in dichiarata continuità con l'orientamento sancito dalla Corte nelle sentenze 18 luglio 2013, n. 209, e 6 dicembre 2013, n. 292, secondo cui le «disposizioni recanti un titolo preferenziale per l'utilizzo di prodotti agricoli di origine regionale non solo non favoriscono la concorrenza, ma

<sup>8</sup> V. il punto il punto 4.2 del «considerato in diritto» della sentenza in commento.

<sup>9</sup> Va però precisato al riguardo che lo stesso legislatore statale, proprio in materia di individuazione dei «distretti locali del cibo», attribuisce importanti poteri alle Regioni, come si evince dall'art. 1 comma 499 della legge di bilancio 27 dicembre 2017, n. 205, che ha sostituito l'art. 13 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 (avente per oggetto *Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57*). Questo art. 13, dopo la definizione di «distretti del cibo» (definizione ancorata ai sistemi di produzione «locali»), incardina infatti in capo alle Regioni il potere di provvedere «all'individuazione dei distretti del cibo e alla successiva comunicazione al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, presso il quale è costituito il Registro nazionale dei distretti del cibo».

V. in proposito, per una disamina più approfondita circa la disciplina dei «distretti del cibo» e la sua connessione con il tema della sostenibilità, G. MACCIONI, *Spreco alimentare, Regole e limiti nella transizione verso modelli agroalimentari sostenibili*, Torino, Giappichelli, 2018.

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»<sup>10</sup>.

#### 4. Commento della sentenza e spunti critici: un problema «definitorio».

Come anticipato nel paragrafo iniziale, la sentenza della Corte può essere esaminata (e valutata criticamente) sotto due distinti profili, corrispondenti ad altrettanti punti nodali toccati dalla motivazione della pronuncia stessa.

Il primo profilo è quello che attiene alla previsione, nell'ambito degli appalti pubblici, di *criteri premiali* per i prodotti a chilometro zero e da filiera corta<sup>11</sup>. A questo riguardo la Corte, ad avviso di chi scrive, fa riferimento correttamente al principio (di matrice comunitaria) per cui, affinché l'attribuzione del punteggio premiale sia legittima, è necessario che essa sia giustificata da un impatto positivo dei prodotti sulla salute o sull'ambiente. Tale principio (che – detto in estrema sintesi – subordina il premio all'impatto positivo) è infatti espressamente sancito dal art. 36 del TFUE (già citato in queste note), ed è stato recepito nel nostro ordinamento dall'art. 95 comma 13 del Codice dei contratti pubblici<sup>12</sup>. Appare dunque condivisibile la pro-

<sup>10</sup> Sulla sentenza n. 292/2013, in particolare, si vedano I. CANFORA, Quando la Corte costituzionale è più realista del re. Sugli ostacoli alla libera circolazione delle merci derivanti da leggi regionali che valorizzano i prodotti locali, in *Rivista di diritto agrario*, n. 1/2014, 32 ss., e L. CASSETTI, Quando il parametro europeo (interposto) diventa protagonista del sindacato sui confini della potestà legislativa regionale: le violazioni della concorrenza sul binario “parallelo” delle garanzie del TFUE sulla libera circolazione delle merci, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2013, 4685 ss.

<sup>11</sup> Sul tema (in connessione, in particolare, alle regole del diritto dell'Unione Europea ed alla relativa giurisprudenza della Corte di Giustizia) v. in dottrina, ad es., M. LIBERTINI, Sull'azione promozionale di prodotti locali da parte delle Regioni, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2012, 276 ss.

<sup>12</sup> V. sul punto S. VILLAMENA, Codice dei contratti pubblici 2006. nuovo lessico am-

nuncia di incostituzionalità delle disposizioni della legge toscana, le quali fondano la premialità sulla mera riconducibilità dei prodotti al territorio regionale, senza che sia dimostrato quell'impatto positivo a cui le norme appena richiamate subordinano la possibilità di riconoscere il «premio».

Il secondo profilo di possibile esame critico è quello che attiene alle semplici *definizioni* di «prodotto a chilometri zero» e «prodotto proveniente da filiera corta», a prescindere dalla loro contestualizzazione nell'ambito delle gare pubbliche e dal loro legame con eventuali criteri premiali previsti dalle Stazioni appaltanti in occasione delle gare stesse. Sotto questo profilo il discorso si fa più articolato<sup>13</sup>.

Come si è visto, la legge regionale toscana – all'art. 2 commi 1 e 2 – definisce i prodotti a chilometro zero e quelli da filiera corta facendo riferimento esclusivamente al criterio territoriale regionale<sup>14</sup>. A

bientale, clausole ecologiche, sostenibilità, economicità, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2017, p. 101, secondo cui «Il dato forse più importante da considerare è che la migliore offerta è ora individuata, nella generalità dei casi, sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo valutato con riferimento ad aspetti qualitativi di carattere anche ambientale, pur sempre connessi all'oggetto dell'appalto».

<sup>13</sup> Su questo argomento (in relazione, in particolare, alle differenti «strategie» poste in essere dalle Regioni italiane per promuovere i prodotti del loro territorio) si vedano, in particolare, C. LOSAVIO, *Tutela e promozione della qualità alimentare nella legislazione regionale: marchi regionali, acquisto pubblico di alimenti e strategie di valorizzazione dei prodotti locali*, in E. ROOK BASILE – N. LUCIFERO (a cura di), *I diritti della terra e del mercato agroalimentare*. Liber amicorum per Alberto Germanò, Torino, 2016, 1375 ss.; I. CANFORA, *I marchi regionali di qualità e la correttezza dell'informazione ai consumatori: libera circolazione delle merci e tutela dell'agricoltura locale*, in *Rivista di Diritto agrario*, n. 1/2013, 165 ss.; S. MASINI, *Il sacrificio del chilometro zero sul terreno del libero scambio e il ruolo debole della Corte Costituzionale*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, n. 11/2013, 672 ss.

<sup>14</sup> Per tali definizioni della legge regionale in questione v. sopra, § 2. Il fatto (che si ricava, in particolare, dalla definizione normativa di prodotti da filiera corta) di prevedere un solo intermediario, in uno con la previsione della premialità di cui all'art. 3 della medesima legge regionale, si traduce in concreto – secondo quanto si legge al punto 4.3 del «Considerato in diritto» della sentenza in esame – in un indebito vantaggio per i produttori regionali: «Riguardo alla filiera corta, ... da un lato, il riferimento a un unico intermediario non esclude che il trasporto da lui effettuato copra una distanza maggiore di quella di due intermediari che operino in un territorio ristretto, e produca così effetti ambientali nocivi; dall'altro lato, ai sensi dell'art. 3 della legge regionale in esame, i progetti pilota devono garantire pasti preparati utilizzando almeno il cinquanta per cento di prodotti a chilometro zero provenienti da filiera cor-



questo proposito (cioè sotto il profilo strettamente «definitorio»), la Corte afferma che il mero legame con il territorio regionale, di per sé, «non consente di riscontrare quelle esigenze di tutela dell'ambiente e della salute in forza delle quali, ai sensi dell'art. 95, comma 13, del codice dei contratti pubblici, nelle procedure di affidamento degli appalti pubblici, è possibile attribuire punteggi premiali per l'utilizzo di prodotti a chilometro zero e da filiera corta»<sup>15</sup>. È qui che sta il nodo critico su cui si vuole concentrare l'attenzione.

Il riferimento operato dalla Corte al principio dettato dall'art. 95 comma 13 del Codice dei contratti pubblici appare corretto e condivisibile se ci si riferisce all'ambito delle gare pubbliche e alla relativa disciplina, ivi compresa la disciplina dei criteri premiali di aggiudicazione e di valutazione delle offerte tecniche. In quest'ottica, infatti, le norme che – come quelle toscane – prevedessero un «premio» per il fatto che un certo prodotto sia «a chilometro zero» o «da filiera corta» dovrebbero essere rispettose dei criteri a cui il citato art. 95 comma 13 subordina l'attribuzione di tale premio. Per questa ragione la semplice circostanza dell'origine regionale del prodotto non può essere (e infatti non è stata) ritenuta sufficiente a legittimare il premio, essendo necessaria – appunto a norma del suddetto art. 95 comma 13 del Codice dei contratti pubblici – la dimostrazione del positivo impatto del prodotto sulla salute o sull'ambiente.

Va tuttavia osservato che, sul piano giuridico, un conto è la disciplina della premialità per i prodotti a chilometro zero e da filiera corta in sede di gare pubbliche (disciplinata, come si è visto, dall'art. 95 comma 13 del Codice dei contratti pubblici); un altro e diverso conto è la mera definizione normativa di tali prodotti, avulsa cioè dal contesto di premialità nelle gare. Proprio perciò i principi generali che sorreggono la definizione normativa dei prodotti a chilometro zero e da filiera corta sono da ricercarsi nel nostro ordinamento all'esterno del perimetro di disciplina relativo alle gare pubbliche.

A questo scopo di individuazione dei principi generali della mate-

ta, con un'espressione che rende comunque imprescindibile il legame con il territorio regionale, insito nella definizione di chilometro zero recata dalle disposizioni impugnate».

<sup>15</sup> V. il punto 4.3 del «Considerato in diritto» della sentenza in commento.

ria «definitoria», la norma statale a cui fare riferimento è, in primo luogo, l'art. 11 della legge n. 158/2017 (più volte richiamata, proprio nella sua qualità di norma di principio, nella pronuncia della Corte Costituzionale in commento). Questa disposizione – al comma 2, lett. a) – definisce i «prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta» come «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». La lett. b) del medesimo comma 2 definisce, poi, i «prodotti agricoli e alimentari a chilometro utile» (espressione equivalente, nel linguaggio del legislatore, a quella di «prodotti a chilometro zero») come «i prodotti agricoli ... e i prodotti alimentari ... 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 (...)».

Questi contenuti definitivi dettati, a livello di principio, dalla legge n. 158/2017 sono stati sostanzialmente ribaditi nel decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 10 marzo 2020, recante l'adozione dei «Criteri ambientali minimi per il servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari». A norma di tale decreto per filiera corta si intende infatti «sia la vendita diretta tra produttore primario o associazioni di produttori primari e centro di preparazione del pasto, sia la vendita tra l'impresa che gestisce la piattaforma per la distribuzione dei prodotti, purché questa si configuri come unico intermediario con il produttore primario, e centro di preparazione del pasto (...)». Per «chilometro zero» (o, nel caso dei piccoli comuni «chilometro utile») lo stesso decreto intende «una distanza tra terreno coltivato/ sito dell'allevamento e centro di cottura, o interno o esterno, di 200 Km (o di 150 km qualora la stazione appaltante volesse seguire le indicazioni previste nell'ambito del decreto-legge 18 dicembre 2017 recante “Criteri e requisiti delle mense scolastiche biologiche”) e, nel caso dei piccoli comuni 70 Km (ex art. 11, comma 2, lett. b), della legge 6 ottobre 2017, n. 158, Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la

riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni)».

Da ultimo, occorre segnalare che questi elementi definitori dei prodotti a chilometri zero e da filiera corta parrebbero confermati (al di là di un'oscillazione nella quantificazione della distanza massima idonea a identificare il chilometro zero) anche dal progetto di legge n. 878, approvato dalla Camera dei deputati il 17 ottobre 2018<sup>16</sup> e avente per oggetto «Norme per la valorizzazione e la promozione dei prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta, a chilometro zero o utile».

L'art. 2 di questo disegno di legge (rubricato appunto «Definizioni») stabilisce che «si intendono per: a) prodotti agricoli e alimentari a chilometro zero o utile: i prodotti dell'agricoltura e dell'allevamento ... provenienti da luoghi di produzione e di trasformazione ... posti a una distanza non superiore a 70 chilometri di raggio dal luogo di vendita o dal luogo di consumo del servizio di ristorazione ...; b) prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta: i prodotti la cui filiera produttiva risulti caratterizzata dall'assenza di intermediari commerciali, ovvero composta da un solo intermediario (...)».

Dalla lettura delle definizioni statali sopra riportate si possono ricavare due considerazioni rilevanti ai fini che qui interessano, anche alla luce di quanto affermato nella sentenza della Corte Costituzionale in esame.

La prima considerazione è che da nessuna di queste definizioni è possibile trarre elementi che consentano di ricondurre *tout court* i prodotti a chilometro zero e da filiera corta ai prodotti aventi origine nel territorio regionale. Il che sembrerebbe confermare la correttezza delle indicazioni definitorie fornite nella pronuncia della Corte, nella parte in cui escludono appunto che il collegamento dei prodotti al territorio regionale sia idoneo – di per sé – a identificare i prodotti stessi come a chilometro zero o provenienti da filiera corta.

La seconda considerazione è che queste stesse definizioni statali non subordinano direttamente ed in modo esplicito la natura di prodotto a chilometro zero o da filiera corta al fatto che si tratti di un prodotto a impatto positivo sulla salute o sull'ambiente. Più precisa-

<sup>16</sup> Il progetto di legge è stato approvato dalla Camera il 17 ottobre 2018 ed è tuttora in discussione in Commissione agricoltura al Senato.

mente, l'impatto positivo sulla salute o sull'ambiente (al di fuori del contesto della premialità in sede di gare pubbliche, quale disciplinata dall'art. 95 comma 13 del Codice dei contratti pubblici) non parrebbe essere considerato dal legislatore statale come un tratto caratterizzante o distintivo né dei prodotti a chilometro zero, né dei prodotti provenienti da filiera corta. È vero che l'art. 11 comma 2, lett. b), della legge n. 158/2017, in particolare (sopra richiamato), nel definire i prodotti «a chilometro utile» (e quindi anche «a chilometro zero») fa riferimento ad un parametro, come la provenienza da «un luogo di produzione o ... di coltivazione e allevamento della materia prima agricola primaria ... situato entro un raggio di 70 chilometri dal luogo di vendita», che potrebbe essere collegato alla tutela di un interesse ambientale (cioè la riduzione dell'inquinamento determinato dai mezzi di trasporto). Ma si tratta di un parametro "indiretto", e che, comunque, riguarda prevalentemente la tutela dell'ambiente e non – a rigore – quella della salute.

Il fatto, quindi, che le definizioni della normativa statale non facciano riferimento all'impatto positivo dei prodotti sull'ambiente o sulla salute, sembra porsi in contrasto con l'altro criterio definitorio affermato dalla Corte Costituzionale nella pronuncia in esame: ossia quello per cui le definizioni di prodotti a chilometro zero e da filiera corta fornite dalla legge regionale dovrebbero riscontrare «quelle esigenze di tutela dell'ambiente e della salute in forza delle quali, ai sensi dell'art. 95 comma 13 del codice dei contratti pubblici, nelle procedure di affidamento degli appalti pubblici, è possibile attribuire punteggi premiali» per l'utilizzo di tali prodotti.

Questo passaggio della sentenza della Corte merita di essere esaminato con attenzione.

Invero, se – come in effetti si evince dalla lettura delle norme di legge sopra riportate (dettate, si ripete, al di fuori del perimetro di disciplina delle gare pubbliche) – le definizioni statali di «prodotto a chilometro zero» e «prodotto da filiera corta» non prevedono espressamente che l'impatto positivo sulla salute o sull'ambiente sia un elemento caratterizzante (o, comunque, definitorio) di queste tipologie di prodotti, allora non è condivisibile l'indicazione della Corte nel senso del necessario (ed espresso) riferimento a tale impatto positivo nelle definizioni di tali prodotti fornite dalle norme regionali. Ciò in quanto non esiste, appunto, al-

cun principio statale che impone la definizione dei prodotti «a chilometro zero» e «da filiera corta» mediante il riferimento al loro impatto positivo sulla salute e sull'ambiente; a meno che non ci si sposti nell'ambito della premialità in sede di gare pubbliche, per il quale vale invece il principio del «premio subordinato all'impatto positivo», a norma dell'art. 95 comma 13 del Codice dei contratti pubblici.

## 5. Conclusioni.

Tirando le fila del discorso, e cercando di ricavare dalla sentenza in commento indicazioni utili ai fini definitivi dei prodotti a chilometro zero e da filiera corta, è possibile affermare – in primo luogo – che una definizione regionale di prodotto a chilometro zero e da filiera corta rispettosa dei parametri statali (e delle indicazioni della Corte Costituzionale) non dovrebbe essere fondata sulla mera origine regionale dei prodotti stessi. Tale connotazione legata al territorio regionale non risulta, infatti, dalle disposizioni statali sopra riportate.

A ciò si aggiunga che tale definizione regionale, per potersi considerare legittima, non dovrebbe però (diversamente da quanto sembra affermare la Corte Costituzionale stessa, nella sentenza in commento) essere necessariamente ancorata al positivo impatto dei suddetti prodotti sulla salute e sull'ambiente. Questo impatto positivo, invero, non è previsto dai parametri statali di riferimento in materia definitiva, salva l'ipotesi di una definizione dei prodotti collegata a benefici premiali in occasione di gare pubbliche (nel qual caso vale invece il principio del “premio subordinato all'impatto positivo”, sancito dall'art. 95 comma 13 del Codice dei contratti pubblici).

Alla luce di quanto sopra esposto, la decisione assunta dalla Corte in merito alla questione di legittimità costituzionale delle disposizioni della legge regionale Toscana n. 75/2019 appare certamente condivisibile nella misura in cui sanziona con la scure dell'incostituzionalità la previsione di criteri premiali, riferiti ai prodotti a chilometro zero e da filiera corta, in contrasto con il principio sancito dall'art. 95 comma 13 del Codice dei contratti pubblici (con conseguente violazione dell'art. 117 comma 2, lett. e), e dell'art. 120 Cost.). La pronuncia appare invece meno convincente laddove – nell'indicare i *principi defini-*

*tori* in materia di prodotti a chilometro zero e da filiera corta – afferma che la definizione di tali prodotti non può prescindere dal riferimento al positivo impatto sulla salute e sull’ambiente. Invero, tale principio non si rinviene nella legislazione statale e perciò – al di fuori del contesto delle gare pubbliche – non dovrebbe costituire un parametro di legittimità costituzionale delle disposizioni regionali che si occupano di disciplinare questa materia.

**Serena Dentico**

*ABSTRACT:*

La Corte Costituzionale ha recentemente dichiarato l’illegittimità costituzionale di alcuni articoli della legge della regione Toscana 10 dicembre 2019 n. 75, recante norme per incentivare l’introduzione dei prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta nelle mense scolastiche. La sentenza offre utili indicazioni in ordine alla definizione dei «prodotti a chilometro zero» e dei «prodotti provenienti da filiera corta», nonché alle condizioni in presenza delle quali il legislatore è legittimato a valorizzare questi prodotti promuovendone l’acquisto da parte di soggetti pubblici. Residuano tuttavia alcune incertezze interpretative sul ruolo dell’elemento del “positivo impatto sulla salute e sull’ambiente” al fine di qualificare il prodotto “a Km 0”.

EN:

The Constitutional Court recently declared the constitutional illegitimacy of some articles of one law of the Tuscany Region (Regional Law 10 December 2019 n. 75), laying down rules to encourage the introduction of zero kilometer products from short supply chains in school canteens. The ruling offers useful information regarding the definition of “zero kilometer products” and “products from a short supply chain”, as well as the conditions under which the legislator is entitled to enhance these products by promoting their purchase by public entities. However, some interpretative uncertainties remain on the role of the element of the “positive impact on health and the environment” in order to qualify the product “0 Km”.

*PAROLE CHIAVE:*

Filiera corta – prodotti km 0 – contratti pubblici – impatto sull'ambiente.

Short supply chain – Zero-kilometer products – public procurements – impact on the environment.

