

Filiere corte tra sostenibilità e valorizzazione del territorio

Maria Carlotta Rizzuto

1.- Premessa

Con le leggi n. 30 del 1 aprile 2022 e n. 61 del 17 maggio 2022, recanti, rispettivamente “Norme per la valorizzazione delle piccole produzioni agroalimentari di origine locale” (“P.P.L.”) e “Norme per la valorizzazione e la promozione dei prodotti agricoli e alimentari a chilometro zero e di quelli provenienti da filiera corta”, il legislatore ha inteso fornire una specifica regolamentazione in tema di filiera corta¹.

Pur potendo sembrare, *prima facie*, due interventi normativi estemporanei, gli stessi si collocano

diversamente nell’ambito di un lungo processo evolutivo e di tutta una serie di provvedimenti a carattere generale, aventi ad oggetto la valorizzazione del prodotto, delle produzioni e, dunque, del territorio.

Nel settore agroalimentare, più di ogni altro, il territorio acquisisce una notevole rilevanza per il suo collegamento con il prodotto, in quanto sintesi evocativa dello specifico luogo di produzione, con peculiari e uniche caratteristiche, in alcun modo esistenti né riproducibili in analoghi prodotti realizzati su aree geografiche diverse². In tal senso, come autorevolmente espresso in dottrina, il territorio esprime «un’opportunità e una risorsa se si traduce nell’esperienza di comunità che si organizzano e si propongono sul mercato forti di un’appartenenza e di una dichiarata identità»³.

Questo legame è alla base del modello giuridico di fonte europea per designare l’origine geografica e quindi la qualità di un prodotto, mediante i segni DOP, IGP⁴, limitando al massimo il ricorso

(¹) La disciplina sulle filiere corte è stata oggetto di molteplici contributi in dottrina, *ex multis*, I. Canfora, *La valorizzazione dei prodotti agricoli regionali tra politiche territoriali e vincoli europei*, in *I diritti della terra e del mercato agroalimentare*. Liber amicorum Alberto Germanò, Torino, 2017, p. 1370 ss.; Ead., *Le nuove forme di commercializzazione dei prodotti alimentari: dalla vendita in rete ai “gruppi di acquisto solidale”*, in M. Goldoni, E. Sirsi (a cura di), *Il ruolo del diritto nella valorizzazione e nella promozione dei prodotti agroalimentari*, Milano, 2011, p. 237 ss.; M. Ferrari, *Etichettatura di prossimità e filiere corte: uno sguardo comparato*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2015, p. 44 ss.; G. Cocco, *Filiera corta e “farmer” markets*, in Riv. giur. dell’amb., n. 2-2015; A. Tomasini, *Produzioni biologiche e filiera corta in funzione di un’alimentazione sostenibile*, in Riv. dir. agr., 1-2014; S. Masini, *Il sacrificio del chilometro zero sul terreno del libero scambio e il ruolo debole della Corte costituzionale*, in Dir. giur. agr., alim. e dell’ambiente, n. 11-2013; Id., *I mercati (mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta)*, in Dir. giur. agr. alim. amb., 2007, p. 292; F. Adornato, *Contratti e mercati di prossimità e di territorio dei prodotti agroalimentari*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2013; S. Giuca, *Conoscere la filiera corta*, in F. Giarè, S. Giuca (a cura di), *Agricoltori e filiera corta. Profili giuridici e dinamiche socio-economiche*, INEA, 2012, p. 88 ss.; D. Ciolos, *Agricoltura locali e filiere corte: rafforzare la dimensione locale della politica agricola comune*, Bruxelles, 2012 p.1 ss.; M. Libertini, *Sull’azione promozionale di prodotti locali da parte delle Regioni, osservazione alla sentenza n. 191/2012*, in Giur. Cost. 2-2012; A. Forti, *I prodotti a km 0: un altro modo di pubblicizzare il prodotto alimentare*, in M. Goldoni, E. Sirsi, (a cura di), *Il ruolo del diritto nella valorizzazione e nella promozione dei prodotti agro-alimentari*, cit.; C. Losavio, *I prodotti agricoli “a chilometri zero” nelle leggi regionali*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati* 2011, p. 93 ss.; F. Albisinni, *La vendita diretta dei prodotti agricoli*, in L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (a cura di) *Trattato di diritto agrario*, I, Torino, 2011, p. 263 ss.; L. Aguglia, *La filiera corta: un’opportunità per agricoltori e consumatori*, in *Agriregionieuropa*, 5-2009, p. 17 ss.; G. Strambi, *I farmers markets e la normativa sull’igiene degli alimenti*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2008; E. Cristiani, *La filiera corta in agricoltura biologica*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2008, p. 1; M.R. Alabrese, *La vendita diretta dei prodotti agricoli*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2008; E. Sirsi, *I mercati contadini tra teoria e prassi*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2008, p. 2; A. Rossi, G. Brunori, F. Guidi, *I mercati contadini: un’esperienza di innovazione di fronte ai dilemmi della crescita*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2008; S. Bolognini, voce *Vendita diretta dei prodotti agricoli*, in Dig. IV, 2009, p. 593; C. Medda, *Promuovere la filiera corta*, in *Bioagricoltura*, 87-2004, p. 10 ss.

(²) In dottrina, sul punto, per una completa disamina del tema v. N. Lucifero, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare*, in L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (a cura di) *Trattato di diritto agrario*, III, Torino, 2011 p. 321 ss.

(³) Sul punto, per tutti, F. Albisinni, *Il territorio come regola? Segni del territorio e mercato*, in *Diritto dell’Agr.*, 1999, p. 153 ss., il quale ricorda che «Calvino ha parlato di un territorio che si mangia, altri paradossalmente di un territorio che si esporta, a significare quanto i prodotti alimentari rechino segni del territorio d’origine sino a rappresentarne una sorta di metafora».

(⁴) La letteratura sul tema è veramente ampia. In via meramente esemplificativa e non esaustiva, si vedano L. Costato, *L’origine conta: nell’alimentare e in agricoltura*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2020, p. 1; Id., *La protezione delle indicazioni geografiche e*

ad altri segni che rappresentano strumenti idonei ad acquisire una notevole capacità concorrenziale.

In questo contesto si colloca il presente lavoro, il quale si propone di analizzare la disciplina della filiera corta, un tema di straordinaria attualità che necessita, però, di essere investigato nel contesto della sua lunga evoluzione normativa e giurisprudenziale, sino a giungere alle recenti normative, le quali si pongono, tra l'altro, in linea di continuità con tutta una serie di interventi che, nel corso degli ultimi trent'anni, hanno mirato alla realizzazione di una filiera agroalimentare interamente sostenibile.

2.- "PPL", "Filiera corta", "prodotti a chilometro zero" nozioni diverse

In un incessante proliferare di atti normativi, la Legge n. 61 del 17 maggio 2022 così come quella di poco antecedente, L. n. 30 del 1 aprile 2022, se non contestualizzate, rischierebbero di sembrare

due tra le tante leggi emanate sì da non suggerire -come, invece, si dovrebbe- una loro lettura in chiave sistematica.

Conseguentemente, si sarebbe indotti nell'errore di non apprezzarne la particolare funzione, la quale è individuabile nel tentativo di dare, in qualche misura, maggiore chiarezza al sistema, delineando un nuovo contesto di riferimento e fornendo, finanche, alcune definizioni.

In particolare, la novella dettata dalla legge n. 30/2022 consegna la nozione di PPL; l'art. 1, comma 2, infatti, definisce piccole produzioni locali i "prodotti agricoli di origine animale o vegetale primari o ottenuti dalla trasformazione di materie prime derivanti dalla coltivazione o allevamento svolti esclusivamente sui terreni di pertinenza dell'azienda, destinati all'alimentazione umana, ottenuti presso un'azienda agricola o ittica, destinati, in limitate quantità in termini assoluti, al consumo immediato e alla vendita diretta al consumatore finale nell'ambito della provincia in cui si trova la sede di produzione e delle province contermini".

delle denominazioni d'origine e le attestazioni di specificità, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-1995, p. 488 ss.; Id., *DOP, IGP e STG nei regolamenti del 2006, adottati anche in relazione ai negoziati WTO*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2006, p. 351 ss.; N. Coppola, *Tutela delle indicazioni geografiche e scambi internazionali: fra nomi di dominio e free trade agreements*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1-2020, p. 65 ss.; M. Giuffrida, voce *Segni degli alimenti: DOP, IGP e STG*, in *Dig. disc. pubbl. sez. civ.*, Torino, 2018; L. Salvi, *Le DOP, le IGP (e le STG): il regolamento (UE) n. 1151/2012 sul regime di qualità degli alimenti*, in L. Costato, P. Borghi, S. Rizzoli, V. Paganizza, L. Salvi, *Compendio di diritto alimentare*, IX, Milano, 2019, p. 287 ss.; A. Di Lauro, *Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello Sviluppo sostenibile*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2018, p. 381 ss.; A. Germanò, *Sulla titolarità dei segni DOP e IGP*, in *Dir. agroalim.*, 2-2017, p. 289; C. F. Coduti, *Indicazioni geografiche e marchi. Note a margine del caso Toscoro*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 4-2017, p. 65 ss.; F. Albisinni, *Marchi e indicazioni geografiche: una coesistenza difficile*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2015, p. 434 ss.; A. Germanò, V. Rubino (a cura di), *La tutela dell'origine dei prodotti alimentari in Italia, nell'Unione europea e nel commercio internazionale*, Milano, 2015; F. Prete, *La protezione nazionale delle indicazioni geografiche semplici. La saga del Salame Felino: ultimo atto*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 2-2014, p. 30 ss.; P. Borghi, *L'insostenibile leggerezza delle versioni linguistiche: condizionamento e confezionamento dei prodotti Dop e IGP nel recente regolamento UE n. 1151-2012*, in *Riv. dir. agr.*, n. 3-2013, p. 29 ss.; V. Rubino, *Le Denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari*, Alessandria, 2007; M. Minelli, *L'uso dei prodotti DOP e IGP come componenti*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1-2014, p. 43 ss.; Id., *La protezione delle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari nell'Unione europea dopo il regolamento 1151/2012 UE*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 4-2013, p. 4 ss.; S. Carmignani, *La tutela delle indicazioni geografiche nell'Accordo TRIPS: localizzazione geografica del prodotto e mercato globale*, in A. Germanò, E. Rook Basile, *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino, 2005, p. 149; F. Capelli, *Il regolamento (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agro-alimentari: luci e ombre*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2014, p. 52 ss.; L. Costato, *La protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine e le attestazioni di specificità*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-1995, p. 488 ss.; E. Rook Basile, *I segni distintivi dell'impresa e dei prodotti agricoli*, in L. Costato (diretto da), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 2003, p. 735 ss.; Ead., *Marchi e certificazione dei prodotti agricoli ed agro-alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-1993, p. 325 ss.; N. Lucifero, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare*, cit.; L. Petrelli, *I regimi di qualità nel diritto alimentare dell'Unione europea*, Milano, 2012; L. La Torre, M. Cerreto, *La tutela delle DOP e IGP*, Napoli, 2010; E. Loffredo, *Profili giuridici della tutela delle produzioni tipiche*, *Riv. dir. ind.*, 2003, p. 139; C. Corra, *La nuova disciplina per i prodotti DOP e IGP*, Roma, 2005; E. Rook Basile, voce *Segni distintivi dell'impresa e dei prodotti agricoli*, in *Dig. civ. disc. priv.*, Torino, 2003; M. Goldoni, *Denominazione di origine*, in *Dig. civ.*, vol. V, Torino, 1989, p. 190 ss.

Tale disposizione aggiunge che, al fine di ottenere siffatta qualificazione, le produzioni devono essere rispettose di alcuni principi: salubrità, intesa come rispetto della normativa sulla sicurezza igienico-sanitaria dell'alimento prodotto; localizzazione, con possibilità di commercializzare i prodotti derivanti dalla produzione primaria; limitatezza, come possibilità di produrre e commercializzare solamente ridotte quantità di alimenti ed, infine specificità, la quale concede di produrre e commercializzare esclusivamente le tipologie di prodotti individuate nel decreto MIPAAF rientranti nel c.d. "paniere PPL"⁵.

L'intervento normativo, di poco successivo, l. n. 61/2022, si pone nella medesima direzione, iniziando dallo specificare le definizioni di filiera corta e di prodotti a chilometro zero, sinora utilizzate indistintamente.

Sul piano normativo, infatti, il termine "filiera corta" è stato spesso impiegato seppur erroneamente, in modo intercambiabile con quello di "chilometro zero", nonostante i due concetti indichino situazioni diverse e, solamente in alcune ipotesi, possano essere accostati.

Ed invero, se entrambe le espressioni evocano

alla mente l'idea di vicinanza tra luogo di produzione e luogo di vendita/consumazione anche con una certa precomprensione in termini di tutela ambientale, ciò pare si possa affermare, sempre e comunque, solamente in ipotesi di prodotti a chilometro zero, là dove la qualificazione è ancorata al rispetto del criterio [oggettivo] di una determinata distanza tra luogo di produzione e luogo di commercializzazione.

Tale convincimento trova conferma nel recente dettato normativo, il quale, ponendo l'accento sulle diversità esistenti tra i prodotti provenienti da filiera corta⁶ e quelli a chilometro zero, definisce i secondi come quelli «*provenienti da luoghi di produzione e di trasformazione della materia prima o delle materie prime agricole primarie utilizzate posti a una distanza non superiore a 70 chilometri di raggio dal luogo di vendita, o comunque provenienti dalla stessa provincia del luogo di vendita*» e i primi come quelli la cui filiera sia connotata «*dall'assenza di intermediari commerciali ovvero composta da un solo intermediario tra il produttore, singolo o associato in diverse forme di aggregazione ed il consumatore finale*»⁷.

Entrambi gli interventi legislativi, inoltre, prevedo-

(⁵) Ai sensi dell'art. 11, comma 1, della L. 1° aprile 2022, «1. Il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro della salute, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, con proprio decreto ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, adotta un regolamento contenente i criteri e le linee guida sulla base dei quali le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nell'ambito della propria autonomia, individuano per i propri territori: a) il «paniere PPL», definito come l'elenco delle tipologie dei prodotti agricoli e ittici, anche trasformati, con l'indicazione dei relativi limiti quantitativi in termini assoluti, che rientrano nella disciplina dei prodotti PPL di cui alla presente legge, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 1, comma 1, ed entro i limiti massimi previsti, per ciascuna tipologia di prodotti PPL, dal decreto di cui al presente comma, che stabilisce altresì le modalità per l'aggiornamento delle categorie dei prodotti e dei relativi limiti massimi; b) le modalità per l'ammissione, su domanda degli interessati, alle procedure semplificate per i prodotti PPL previste dalla presente legge; c) le misure da applicare e i controlli igienico-sanitari da effettuare sui prodotti PPL anche per gli aspetti non espressamente contemplati dalla presente legge, prevedendo in ogni caso, all'atto della domanda di ammissione, un sopralluogo preventivo in azienda, con oneri a carico del richiedente, per verificare il possesso dei requisiti necessari e, per il primo anno di attività, autocontrolli su tutti i lotti di produzione; d) le modalità di utilizzo dell'etichettatura PPL e del logo PPL di cui rispettivamente agli articoli 3 e 4, nonché i relativi controlli».

(⁶) L'art. 1 della legge 17 maggio 2022, n. 61 afferma che per: «b) prodotti agricoli e alimentari nazionali provenienti da filiera corta si intendono: i prodotti la cui filiera produttiva risulti caratterizzata dall'assenza di intermediari commerciali, ovvero composta da un solo intermediario tra il produttore, singolo o associato in diverse forme di aggregazione e il consumatore finale. Le cooperative e i loro consorzi di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, non sono considerati intermediari».

(⁷) L'art. 1 della legge 17 maggio 2022, n. 61 afferma che per: «a) prodotti agricoli e alimentari a chilometro zero si intendono: i prodotti dell'agricoltura e dell'allevamento, compresa l'acquacoltura, 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 luoghi di produzione e di trasformazione della materia prima o delle materie prime agricole primarie utilizzate posti a una distanza non superiore a 70 chilometri di raggio dal luogo di vendita, o comunque provenienti dalla stessa provincia del luogo di vendita, o dal luogo di consumo del servizio di ristorazione di cui al comma 1 dell'articolo 144 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto

no disposizioni in materia di etichettatura. In particolare, la legge sulle piccole produzioni locali statuisce che, nel rispetto di quanto stabilito dal Regolamento (UE) n. 1169/2011 e, a livello interno, con riferimento alle disposizioni sanzionatorie, dal D.lgs. 231/2017⁸, i prodotti potranno indicare in etichetta, in «maniera chiara e leggibile, affinché sia comprensibile al consumatore, la dicitura “PPL – piccole produzioni locali”, seguita dal nome del comune o della provincia di produzione e dal numero della registrazione delle attività rilasciate dall’autorità sanitaria locale, a seguito di un sopralluogo preventivo⁹. L’art. 4 prescrive che, entro novanta giorni dall’entrata in vigore della legge, il MIPAAF istituisca il logo per i prodotti PPL, la cui forma è rimessa ad un concorso di idee da svolgersi entro centottanta giorni dall’en-

trata in vigore della legge. Queste rappresentano, evidentemente, norme di dettaglio che si inseriscono nel più ampio contesto della disciplina dettata dal citato regolamento sulle informazioni al consumatore. Tali informazioni volontarie rimangono sottoposte ai principi di cui all’art 7 -non potendo indurre il consumatore in errore circa la qualità o la composizione dell’alimento o particolari effetti salutari o le proprietà nutrizionali che il prodotto in realtà non possiede- nonché a tutte le regole volte a tutelare il consumatore sia con riferimento alla sicurezza dell’alimento che con riguardo alla simmetria informativa.

Analogamente, la legge 61 del 2022, all’art. 5, statuisce che il MIPAAF istituisca il logo “chilometro zero” e “filiera corta”, i quali, però, diversamente, dalle piccole produzioni locali, non potranno

legislativo 18 aprile 2016, n. 50, come sostituito dall’articolo 6 della presente legge e i prodotti freschi della pesca in mare e 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 come definito ai sensi del citato comma 1 dell’articolo 144 del codice di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016, catturati da imbarcazioni iscritte nei registri degli uffici marittimi delle capitanerie di porto competenti per i punti di sbarco, e da imprenditori ittici iscritti nei registri delle licenze di pesca tenuti presso le province competenti»

(⁸) Sul tema dell’informazione tra i molti contributi in dottrina si vedano: S. Bolognini, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, Torino, 2018; Ead, *Gli obblighi informativi a carico del professionista nella vendita a distanza dei prodotti alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2016, p. 306. A. Jannarelli, *La fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori nel nuovo reg. n. 1169/2011 tra l’onniscopertività dell’approccio e l’articolazione delle tecniche performative*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2012, p. 38 ss.; M. Giuffrida, *Pratiche leali di informazione e informazioni volontarie*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2012, p. 79 ss.; A. Di Lauro, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi alfabetismi. La costruzione di una “responsabilità del consumatore”*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1-2012, p. 20 ss.; N. Lucifero, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare*, cit. p. 321 e ss.; S. Masini, *Diritto all’informazione ed evoluzione in senso “personalista” del consumatore. (Osservazioni a margine del nuovo regolamento sull’etichettatura degli alimenti)*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2011, p. 576 ss.; E. Sirsi, *Il diritto all’educazione del consumatore di alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2011, p. 496 ss.; A. Germanò, M.P. Ragionieri, E. Rook Basile, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell’informazione alimentare*, Torino, 2019, p.65 ss.; E. Rook Basile, *L’informazione dei prodotti alimentari, il consumatore e il contratto*, in A. Germanò, E. Rook Basile (a cura di), *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino, 2005, p. 3.

(⁹) Così testualmente l’art. 3 della L. 1° aprile 2022, secondo il quale “1. I prodotti PPL sono venduti nel rispetto delle vigenti disposizioni europee, di cui al regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, e nazionali, di cui al decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 231, concernenti l’etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari. Tali prodotti possono indicare nell’etichetta, in maniera chiara e leggibile, affinché sia comprensibile al consumatore, la dicitura «PPL – piccole produzioni locali» seguita dal nome del comune o della provincia di produzione e dal numero di registrazione dell’attività, rilasciato dall’autorità sanitaria locale a seguito di sopralluogo preventivo svolto in azienda, secondo le modalità individuate con il decreto di cui all’articolo 11. 2. Sono fatte salve le vigenti disposizioni in materia di indicazione obbligatoria della sede e dell’indirizzo dello stabilimento di produzione o di confezionamento, di cui al decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 145, nonché le vigenti disposizioni in materia di etichettatura dei prodotti agricoli e alimentari a denominazione di origine protetta, indicazione geografica protetta e specialità tradizionale garantita di cui al regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, dei vini e dei prodotti vitivinicoli di cui al regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, dei prodotti vitivinicoli aromatizzati di cui al regolamento (UE) n. 251/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, dei prodotti biologici di cui al regolamento (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, e delle bevande spiritose di cui al regolamento (CE) n. 110/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008. 3. Gli operatori, al fine di garantire il rispetto dei requisiti cogenti in termini di rintracciabilità delle produzioni ai sensi del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, provvedono alla conservazione dell’opportuna documentazione e al mantenimento di idonee registrazioni dalla fase di produzione alla fase di commercializzazione. A tale scopo sono conservati i documenti commerciali e qualsiasi altra documentazione già prevista dalla normativa vigente, secondo le modalità e per la durata individuate con il decreto di cui all’articolo 11”.

essere apposti sulle confezioni e sugli imballaggi, ma dovranno e ciò alla stessa stregua delle PPL, essere esposti nei luoghi di vendita diretta, nei mercati, negli esercizi commerciali o di ristorazione ovvero negli spazi espositivi appositamente dedicati o, comunque anche all'interno dei locali degli esercizi della grande distribuzione.

Ambedue le leggi tentano, dunque, di porre rimedio alla antecedente poca chiarezza nell'impiego dei termini filiera corta, prodotti a km zero, piccole produzioni locali nonché al problema della tutela della concorrenza di cui si riferirà meglio in seguito.

Eppure, nonostante il merito di aver fornito a livello nazionale le succitate definizioni, queste ultime espongono qualche profilo di criticità.

Con riferimento alla filiera corta, se è vero che si assiste ad una contrazione dei passaggi della catena produttiva, con un evidente richiamo alla formulazione già inserita nel Reg. (UE) 1305/2013 è, altresì, vero che la medesima legge la qualifica come una filiera caratterizzata dall'assenza o dalla presenza di al massimo uno intermediario, senza null'altro aggiungere, sì che nell'era del *word wide web*, del commercio elettronico, nulla preclude-

rebbe di realizzare tali condizioni con un semplice *click* del *mouse*, avendo un "prodotto a filiera corta" proveniente dall'altra parte del mondo¹⁰.

A tal riguardo, la criticità non sarebbe riscontrabile nell'impossibilità di valorizzare le produzioni, le quali troverebbero, anzi, il proprio o l'ulteriore spazio di vendita; né tanto meno nella mancata realizzazione di una sostenibilità della filiera, la quale avverrebbe quantomeno in termini economici e sociali.

Il problema, semmai, è rinvenibile nella certezza del diritto e nell'individuazione di regole chiare volte a disciplinare in modo ordinato il fenomeno della filiera corta.

Alla stessa stregua, la nozione di prodotti a chilometro zero potrebbe generare taluna ambiguità relativamente alle attività di trasformazione, là dove l'art. 1 della legge 17 maggio 2022, n. 61 si limita alla generica indicazione del rispetto di «70 chilometri [...] dal luogo di trasformazione delle materie prime» senza, però, specificare quale debba essere la loro origine e/o provenienza sì da lasciare aperta la possibilità di una maggiore distanza¹¹ e aperta la questione sull'obbligatorietà o meno dell'indicazione del paese in etichetta¹².

(¹⁰) Sulla vendita dei prodotti alimentari online si vedano S. Bolognini, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, Torino, 2018; Ead., *Regole dell'e-commerce per i prodotti alimentari*, in Aa.Vv., *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, Milano, Giuffrè, 2021, p. 181; M. D'Addezio, *Vendita a distanza e altre modalità di vendita diretta di prodotti agricoli e alimentari: molteplicità di questioni giuridiche e di interessi coinvolti*, in *Dir. agroalim.*, 2020, p. 23;

(¹¹) Il Reg. (UE) 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, pone la differenza tra paese di origine e paese di provenienza. In particolare, all'art. 2, terzo comma, al fine di definire il paese di origine si richiamano gli artt. 23-26 del Reg. (CEE) n. 2913/92 oggi sostituito dal Reg. (UE) 952/13. A sua volta, l'art 60 del predetto regolamento statuisce che le merci interamente ottenute in un unico paese o territorio sono considerate originarie di tale paese o territorio. Al contempo, il secondo comma afferma che le merci alla cui produzione contribuiscono due o più paesi o territori sono considerate originarie del paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, effettuata presso un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione. Per quanto concerne, invece, il paese di provenienza l'art. 2 secondo comma, afferma che debba intendersi come «qualunque luogo indicato come quello da cui proviene l'alimento, ma che non è il "paese di origine"».

(¹²) L'art. 26, del Reg. (UE) 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, dispone che «L'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza è obbligatoria: a) nel caso in cui l'omissione di tale indicazione possa indurre in errore il consumatore in merito al paese d'origine o al luogo di provenienza reali dell'alimento, in particolare se le informazioni che accompagnano l'alimento o contenute nell'etichetta nel loro insieme potrebbero altrimenti far pensare che l'alimento abbia un differente paese d'origine o luogo di provenienza; b) per le carni dei codici della nomenclatura combinata (NC) elencati all'allegato XI. L'applicazione della presente lettera è soggetta all'adozione degli atti di esecuzione di cui al paragrafo 8. 3. Quando il paese d'origine o il luogo di provenienza di un alimento è indicato e non è lo stesso di quello del suo ingrediente primario: a) è indicato anche il paese d'origine o il luogo di provenienza di tale ingrediente primario; oppure b) il paese d'origine o il luogo di provenienza dell'ingrediente primario è indicato come diverso da quello dell'alimento. L'applicazione del presente paragrafo è soggetta all'adozione degli atti di esecuzione di cui al paragrafo 8». In dottrina, si veda Aa.Vv., *La tutela dell'origine dei prodotti alimentari in Italia, nell'Unione Europea e nel commercio internazionale*, a cura di A. Germanò e V. Rubino, Atti del Convegno IDAIC, Alessandria, 21-22 maggio 2015, Milano, Giuffrè, 2015. In quest'ultimo, interessante la prospettiva di A. Di Lauro, *La tutela dell'origine degli alimenti o la composizione im(possibile) del tempo e dello spazio*, p. 34 ss.

In tal guisa, la presenza di siffatte incongruenze pone certamente dei dubbi interpretativi, ma, è altresì capace di esprimere le difficoltà che si sono susseguite nel corso di quel lungo *iter* evolutivo che ha condotto alla nascita del concetto di filiera corta.

3.- Evoluzione del concetto di filiera: dall'agricoltura tradizionale all'agribusiness

Per comprendere il dibattito relativo alla filiera corta o le motivazioni dell'emanazione di misure volte a circoscrivere il mercato a un determinato territorio, bisogna fare un passo indietro e partire dal cambiamento che l'agricoltura tradizionale ha subito, in seguito allo sviluppo economico, socia-

le, tecnico e tecnologico e che ha condotto all'elaborazione di nuovi concetti come quello di *agribusiness*¹³. Ed infatti, se prima «un unico soggetto sintetizzava l'intero ciclo che ricomprendeva la produzione e la fruizione dei beni»¹⁴, a partire da fine '800, si è assistito per un verso, alla esternalizzazione di tutte le attività diverse da quella rivolta alla mera produzione dei beni¹⁵ e, per altro verso, al mutamento della destinazione finale di siffatta produzione, non più indirizzata all'autoconsumo, bensì al mercato¹⁶.

Nato come tentativo di adattamento, da parte del settore primario, agli stimoli provenienti dal progresso economico e sociale, il concetto di filiera¹⁷ ha dovuto, ben presto, fare i conti con gli effetti negativi dei modelli di consumo e di produzione, come lo spreco¹⁸ e l'inquinamento, l'andamento

(¹³) La modificazione dei sistemi produttivi nonché dell'organizzazione delle aziende agricole in seguito all'evoluzione del processo di industrializzazione dell'agricoltura rappresenta l'*input* dal quale nasce il concetto stesso di sistema agro-alimentare, il quale suole identificare la fitta rete di rapporti contrattuali, verticali ed orizzontali, che conformano il processo produttivo agricolo in senso ampio, dalla produzione della materia prima alla commercializzazione degli alimenti, freschi o trasformati. A tal riguardo, L. Russo, *Agroindustria*, in *Dig. disc. priv.*, agg., Torino, 2003, p. 215 ss.; A. Jannarelli, *L'impresa agricola nel sistema agro-industriale*, in *Dir. giur. agr. alim. e amb.*, 2002, p. 213 ss.; F. Albisinni, *Sistema agroalimentare*, in *Dig. disc. priv.*, agg., Torino, 2009, p. 483 ss., il quale sottolinea come l'espressione «Sistema agroalimentare», abbia conosciuto un crescente successo nel linguaggio legislativo. L'A. pone una differenza fra «agroalimentare» come sottosistema dell'*agribusiness*, comprendente le attività ed i soggetti impegnati nel *farming* e nel *food processing*, e «agroindustriale» come sottosistema comprendente le attività ed i soggetti impegnati nel *farming* e nel *fiber processing*; differenza quest'ultima che, come sottolinea l'A., non è priva di conseguenze quanto all'individuazione dell'oggetto ed alla connotazione delle strutture produttive. Ed infatti, l'A. evidenzia: «quanto all'oggetto, comprendere nel sistema agroalimentare tutte le operazioni di *farming* e *food processing*, sino al momento finale del consumo, importa assumere in un'unica area di indagine e di governo, accanto alle imprese agricole ed alle imprese industriali e commerciali di trasformazione o distribuzione di alimenti, l'intera ristorazione collettiva, comprensiva di alberghi e pubblici esercizi; analogamente, risultano compresi nel sistema agroindustriale non soltanto la produzione di legname, pelli o fibre, ma anche i settori della produzione di mobili, di calzature o di carta; con esiti di rilievo in termini di configurazione delle politiche di disciplina e di regolazione di questi settori. Quanto alle strutture produttive, l'attenzione all'elemento sistemico prevale sulla considerazione delle singole aziende, poiché all'interno di *agribusiness* si modifica anche il tradizionale rapporto tra azienda e impresa. L'impresa agricola viene analizzata non per sé sola, ma in un reticolo di relazioni, a valle quale fornitrice di servizi oltre che di beni materiali, ed a monte quale utilizzatrice di servizi e di beni, prima prodotti in proprio ed ora acquistati da terzi, che a loro volta condizionano la gestione dell'impresa».

(¹⁴) L. Paoloni, *Gli accordi interprofessionali in agricoltura*, Padova, 2000, p. 4 ss.

(¹⁵) Per un verso, gli ausili dell'industria chimica quali i fertilizzanti, sementi, antiparassitari, hanno sostituito i fattori tradizionali e naturali esistenti in azienda; per altro verso, la crescita dell'industria manifatturiera ha condotto allo spostamento di tutte le fasi di trasformazione che prima erano esercitate dall'agricoltore stesso o dai propri familiari.

(¹⁶) A. Germanò, E. Rook Basile, N. Lucifero, *Manuale di legislazione vitivinicola*, Torino, 2022; A. Jannarelli, *Cibo e diritto. Per un'agricoltura sostenibile*, Torino, 2015, p. 137 «Il processo di industrializzazione del settore primario si è attuato nella strutturazione progressiva di un rapporto circolare tra l'agricoltura e gli altri settori economici, per cui lo sviluppo agricolo è apparso da un lato come il risultato dello sviluppo complessivo delle società industriali, assicurando beni alimentari ad una popolazione impiegata in misura crescente nei settori economici diversi dall'agricoltura, dall'altro il risultato legato alla progressiva utilizzazione nell'esercizio dell'attività agricola di fattori produttivi nuovi provenienti dal mondo della tecnologia e dell'industria»

(¹⁷) Sull'evoluzione del concetto di filiera si veda S. Carmignani, *Filiera agroalimentare*, in *Dig. disc. priv.*, agg. XI, 2018, p. 221 ss.

(¹⁸) Per approfondimenti sullo spreco, si vedano L. Costantino, *La problematica dello spreco nella filiera agroalimentare. Profili introduttivi*, Cacucci, 2018; Ead, *Proposta di legge contro gli sprechi alimentari: analisi ed inquadramento sistematico*, in *Dir. agroalim.*, 2-2016; A. Di lauro, *Lo spreco alimentare: il ruolo della norma sulle determinanti personali e sociali dei comportamenti alimentari*, in R. Budzinowski, *Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalisation and Locality*, Poznan, 2018, p. 43; P. Lattanzi, *Le leggi "antispreco" alimentare. Esperienze nazionali a confronto*, in F. de Leonardis (a cura di) *Studi in tema di economia*

aleatorio dei prezzi che hanno risentito delle dinamiche globali.

Proprio per porre rimedio a tali esternalità negative e alle conseguenze dell'apertura alla libera circolazione delle merci e delle persone, si è pensato a canali alternativi di vendita, come: la *vendita diretta*¹⁹; i *mercati contadini* (o *farmers markets*)²⁰; i *box scheme*²¹; il *pick-your-own*²²; tutti strumenti che, però, pur essendo già conosciuti, celano un intento del tutto nuovo e diverso rispetto al passato.

Con riferimento alla vendita diretta dei prodotti, l'imprenditore agricolo ha, da sempre, fruito di una regolamentazione speciale, iniziando dal non essere qualificata nel Codice di Commercio del 1882, quale atto di commercio od, ancora, dal non doversi munire di licenza di vendita.

Quest'ultima agevolazione, prima limitata, con il r. d. n. 62 del 21 gennaio 1929, alla mescita del vino e la vendita diretta nelle cantine annesse alle strutture dei fondi rustici, è stata estesa, poi, a

tutti i produttori agricoli, dalla l. n. 59 del 1963 ed è venuta meno solamente nel 2008²³.

Ciò che traspare, però, è un mutamento sul piano funzionale, giacché, al generico *favor* nei confronti dell'imprenditore agricolo nonché al mero intento allocativo dei prodotti, sotteso alle regolamentazioni appena citate, si sostituisce la protezione di altri interessi.

Si comprende, cioè, che la possibilità di contrarre la distanza tra produttore e consumatore potrebbe portare con sé molteplici effetti positivi dal punto di vista economico, giacché la mancanza di intermediari consente al produttore di ottenere un guadagno maggiore e, specularmente al consumatore, di risparmiare nei suoi acquisti; ma, la *vicinitas* tra luogo di produzione e di vendita potrebbe, altresì, essere idonea per un verso, a ridurre l'inquinamento legato al trasporto, con ricadute dal punto di vista ambientale e per altro verso, a promuovere, con apprezzabile impatto sociale, la conoscenza e la valorizzazione del ter-

circolare, Macerata, 2019, p. 137; Id., *Spreco alimentare e regole del cibo*, in P. Borghi, A. Bruzzo, (a cura di) *Nutrire il pianeta? Il ruolo dell'Europa nello sviluppo economico e alimentare mondiale*, Napoli, 2016, p. 71; A. Pierobon, *Legge sugli sprechi/eccedenze alimentari, farmaci e indumenti*, in *Azienditalia*, n. 1-2017, p.14; A. I. Trapè, *Lo spreco alimentare e la legge italiana n. 166/2016*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2-2017, p. 263.

(¹⁹) Per una più compiuta disamina dell'evoluzione della vendita diretta dei prodotti agricoli e della differente disciplina applicata a questi ultimi si vedano per tutti F. Albisinni, *La vendita diretta dei prodotti agricoli*, cit., p. 263; Id., *Commento all'art. 4 del d.lg. 99/2004*, in *Riv. dir. agr.*, 2004, p. 254; S. Bolognini, *Vendita diretta dei prodotti agricoli*, cit., p. 593; A. Germanò, *Commento all'art. 4 d. lg. 228/2001*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, p. 276; M. Alabrese, *op. cit.* p. 1 ss., la quale dopo la ricostruzione della disciplina conclude che «la previsione per cui la commercializzazione debba essere svolta dallo stesso produttore dei beni posti in vendita è dotata di una evidente importanza, per così dire, «socio-culturale»: in tal modo viene favorita la riacquisizione da parte del consumatore di un rapporto diretto con il venditore [...] Al mercato «muto» o «anonimo» della grande distribuzione si sostituisce così un mercato «personalizzato» e l'offerta commerciale si arricchisce di un valore aggiunto che può rappresentare non solo uno strumento di promozione di tale tipologia di vendite, ma anche un fattore di sviluppo del territorio al quale questi mercati sono legati per localizzazione così come per la provenienza dei prodotti».

(²⁰) I mercati contadini, regolamentati in Italia con il d.lgs. 228/2001 e il d.m. 20 novembre 2007, sono gestiti dagli agricoltori in forma riunita o tramite le loro associazioni o dal personale dei Comuni che li promuovono e li ospitano. Il concetto di «*farmer's market*» come noto, nasce per venire incontro alle esigenze di produttori e consumatori: i primi, evitando gli intermediari, riescono a mantenere prezzi competitivi sul mercato e spuntare margini di profitto, offrendo ai secondi maggiore trasparenza, freschezza, stagionalità e qualità. Su questi ultimi si veda E. Sirsi, *I mercati contadini tra teoria e prassi*, cit., p. 2.

(²¹) I *box schemes* rappresentano nel Regno Unito la forma principale di vendita diretta e consistono in una forma di distribuzione a intervalli concordati (generalmente a cadenza settimanale o quindicinale) di prodotti agricoli stagionali, solitamente frutta e verdura biologiche, organizzata direttamente dall'imprenditore agricolo, ma anche da associazioni e cooperative, nei confronti di singoli consumatori o gruppi di consumatori. A fronte di un prezzo stabilito, precedentemente concordato, il consumatore accetta il contenuto del *box* (cesto/cassetta) e/o sceglie alcuni prodotti.

(²²) È un'espressione traducibile con «raccolgilo da solo» e consiste nella opportunità di selezionare personalmente prodotti freschi e genuini a prezzi convenienti mediante un'esperienza conviviale e ricreazionale.

(²³) Ed ancora, l'art. 4 del d. lgs. 228/2001, predispone una procedura semplificata per l'accesso all'attività di vendita. Alla stessa stregua, il d.l. n. 5/2012, con riferimento alla vendita diretta dei prodotti dell'impresa agricola in forma itinerante, prevede esclusivamente la comunicazione al comune del luogo dove ha sede l'azienda agricola.

ritorio di origine dei prodotti²⁴.

In tal senso, la crescente consapevolezza della multifunzionalità²⁵ dell'attività primaria, unitamente all'emersione di concetti come quello della

sostenibilità²⁶, ha lasciato avvertire la necessità²⁷ di riscoprire forme di vendita tradizionali, di coniare nuovi termini come prodotti a km zero²⁸, di accostare al concetto evolutivo di filiera, l'aggetti-

(²⁴) In tale direzione, si veda S. Masini, *I mercatali (mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta)*, cit., p. 292, il quale evidenzia come la vendita diretta abbia il merito di «rompere la dicotomia città-campagna, attribuendo un'accentuata vitalità ad aree extra-urbane ed un nuovo dinamismo alle relazioni di scambio, soggiorno e frequentazione ivi intessute».

(²⁵) La definizione è quella fornita dalla OCSE – Organizzazione per lo Sviluppo e la Cooperazione Economica – 2001, la quale ha assunto la multifunzionalità tra i principi ispiratori della politica agricola. L'analisi effettuata dall'OCSE è incentrata sulla individuazione dei *Non commodity outputs* – per tali intendendosi la produzione, da parte dell'impresa agricola, di beni e servizi non destinati al mercato –, sulle condizioni che possano giustificare gli interventi pubblici in vista della massimizzazione del benessere sociale, nonché sull'individuazione degli strumenti più adeguati a garantire la gestione della multifunzionalità in agricoltura. Ed, ancora, secondo la Direzione Generale Agricoltura della Commissione Europea, la multifunzionalità riunisce i ruoli complementari che l'agricoltura svolge all'interno della società, in aggiunta al suo ruolo di produttore di cibo, tra cui la fornitura di beni pubblici, quali la sicurezza alimentare, lo sviluppo sostenibile, la tutela dell'ambiente, la vitalità delle zone rurali e il mantenimento di un equilibrio generale all'interno della società tra i redditi degli agricoltori e i redditi delle persone in altre occupazioni. La multifunzionalità dell'agricoltura può essere definita come la capacità del settore primario di produrre beni e servizi secondari, di varia natura, congiuntamente e in certa misura inevitabilmente collegata alla produzione di prodotti destinati all'alimentazione umana e animale. In tal senso, Istituto Nazionale Economia Agraria, 2004. In dottrina si vedano ex multis, F. Albisinni, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano, 2000; L. Francario, *L'impresa agricola di servizi*, Napoli, 1988, pp. 26-27

(²⁶) Nel rapporto *Our Common Future* del 1987, si annidano i germogli del concetto dinamico di sostenibilità quale ricerca di un possibile equilibrio tra ecologia, equità ed economia, volto alla realizzazione di uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri; la nozione si evolverà, come noto, in occasione della Earth Summit, la Prima Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo, lasciando esprimere alla sostenibilità il proprio carattere multidimensionale nonché assegnandole un ruolo propulsivo nelle innumerevoli politiche e normative europee e internazionali, indirizzate alla realizzazione di un contemporaneo sviluppo economico e sociale, rispettoso dell'ambiente, in un'ottica anche intergenerazionale. È, in siffatta prospettiva, che si inserisce l'Agenda 2030 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, basata sugli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) e concernente le tre dimensioni della sostenibilità: *governance* economica, sociale e ambientale nonché nel 2019, l'ormai noto *Green Deal* il quale, con il suo ambizioso pacchetto di iniziative, mira proprio a coniugare economia e ambiente.

(²⁷) Le ragioni che hanno spinto verso forme diverse di vendita e verso l'accorciamento della filiera sono da rinvenire: con riferimento ai consumatori, nella accresciuta sensibilità verso la sicurezza e la salubrità degli alimenti. A tal riguardo, forse, un ruolo decisivo è stato assunto dagli scandali alimentari verificatisi negli ultimi anni, i quali, a partire dalla c.d. crisi della mucca pazza, hanno portato i consumatori a divenire sospettosi delle produzioni di massa. Per quanto concerne, invece, i produttori i processi di integrazione verticale e di concentrazione della domanda, con la riduzione del reddito agricolo, hanno compromesso la sostenibilità economica, soprattutto quelle di piccole e medie dimensioni. Ed ancora, al di là delle pur rilevanti motivazioni socio-economiche, l'affermazione di filiera corta è impunitabile, altresì, a mutamenti di carattere socio-culturale, giacché alla maggiore attenzione per la c.d. *food safety* da parte dei consumatori, si è diffusa una differente concezione del ruolo dell'agricoltura quale realtà multifunzionale in grado di produrre beni ambientali come la cura del territorio, la salvaguardia e il mantenimento del paesaggio, la promozione della biodiversità; ma anche sociali come il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione agricola e rurale. A tal riguardo, cfr. M. Ferrari, *op.cit.*, p. 44, quest'ultimo sottolinea come «le ragioni che spingano i consumatori europei e nordamericani ad acquistare prodotti locali siano varie. In primo luogo, vi sono esigenze legate alla sicurezza e qualità degli alimenti: i prodotti locali sono infatti percepiti come più sicuri e, soprattutto, di qualità superiore rispetto agli altri prodotti. Con riferimento a quest'ultimo profilo, dalle interviste compiute emerge come un fattore centrale sia rappresentato dalla freschezza degli alimenti, che si presume maggiore nel caso di prodotti di origine prossima. In secondo luogo, vi sono ragioni connesse alla tutela dell'ambiente: la vicinanza alla fonte di produzione dell'alimento dovrebbe garantire un minor impatto sull'ecosistema. Ancora, i consumatori dichiarano di acquistare alimenti locali per dare supporto all'economia locale e per ottenere un prezzo più vantaggioso: in quest'ultimo caso, l'assenza di una serie di intermediari permetterebbe di vendere il prodotto ad un prezzo inferiore rispetto a quello possibile in una filiera lunga. Va da sé che non si tratta di ragioni esclusive: il consumatore può comperare un prodotto locale per una o più delle motivazioni indicate, attribuendo una pluralità di significati alla sua scelta di acquisto».

(²⁸) Quando si discorre di filiera corta, per un verso, si suole fare riferimento a tutta una serie di caratteristiche possedute dai prodotti, quali stagionalità, freschezza, genuinità e, per altro verso, si rimanda a concetti come territorialità, informazione sull'origine dei prodotti, sicurezza alimentare e «km 0». Ed invero, siffatta locuzione, è bene ricordare, indica i chilometri percorsi da un cibo dal luogo di produzione a quello in cui è consumato; conseguentemente, mira ad esprimere l'entità dell'impatto ambientale del suo trasporto. In tal guisa, il concetto di chilometro zero non sempre è proporzionale a quello di filiera corta. In tale ultima ipotesi, infatti, volta semplicemente a diminuire il numero degli intermediari nell'ambito della catena dal produttore al consumatore, potrebbe rientrare anche l'acquisto effettuato mediante un semplice «click di mouse», magari un acquisto diretto relativamente ad un prodotto agricolo dal Sud al Nord dell'Italia o proveniente all'altra parte del mondo.

vo qualificativo “corta”²⁹, a garanzia del ridotto numero di passaggi che i prodotti alimentari compiono nel tragitto “dal campo alla tavola”³⁰.

È nell’esigenza di sottrarsi alla predominanza della filiera lunga, la quale non permette di «raggiungere coerenza tra valori e comportamento, di poter rispettare nelle proprie pratiche dei principi di riferimento quali la sostenibilità ambientale, il benessere animale, la dignità del lavoro»³¹, che si rinvengono le ragioni dell’auspicato accorciamento della filiera come riscoperta della prossimità, intesa, non solamente in senso geografico, bensì anche in senso sociale ed economico, ragioni che ben traspaiono dagli interventi normativi e giurisprudenziali in materia³².

4.- Gli innumerevoli interventi legislativi regionali: il blocco della Corte di giustizia e della Corte costituzionale

Sul piano disciplinare, in ambito comunitario, il fiorente interesse verso la filiera corta e la commercializzazione dei prodotti nei mercati locali sono emersi in svariati documenti sia del Parlamento europeo sia della Commissione; tuttavia, è solamente con il reg. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), che tali attività sono divenute meritevoli di ricevere aiuti comunitari.

(²⁹) A partire dagli anni Ottanta, l’esperienza giuridica ha assistito al proliferare di nuove forme di commercializzazione dei prodotti agricoli, le quali, pur differenziandosi tra loro per via di peculiari caratteristiche, hanno come minimo comune denominatore l’accorciamento delle distanze, non solo fisiche, ma anche sociali, culturali ed economiche, tra il mondo della produzione e quello del consumo. Tali esperienze sono andate intensificandosi con la graduale presa di coscienza delle problematiche del moderno sistema agro-alimentare e del modello di filiera alimentare da tempo in auge a livello planetario ossia la filiera lunga. È proprio la consapevolezza dei notevoli e gravi effetti negativi dal punto di vista ambientale, sociale, economico imputabili alla filiera lunga che hanno indotto la società civile e, in un secondo momento, le istituzioni ad optare per nuove modalità di commercializzazione di prodotti agroalimentari, caratterizzate dalla riduzione, se non dalla scomparsa degli intermediari e dalla riscoperta di rapporti di fiducia tra produttori e consumatori: la filiera corta (c.d. *short food supply chain*: SFSC). In tal senso, si veda S. Giuca, *Conoscere la filiera corta*, in F. Giarè, S. Giuca (a cura di), *Agricoltori e filiera corta. Profili giuridici e dinamiche socio-economiche*, cit., p. 88 ss.

(³⁰) Tale strategia si incentra sulla rimodulazione del sistema agroalimentare sì da realizzare un sistema alimentare giusto e rispettoso dell’ambiente, tenendo conto del legame tra persone sane, società sane e pianeta sano, sottolineando l’indissolubile connessione tra pianeta, persone e società. La strategia mira ad un sistema alimentare che tra l’altro: abbia un impatto ambientale neutro o positivo; contribuisca a mitigare i cambiamenti climatici e ad adattarsi ai loro effetti; inverta la perdita di biodiversità; garantisca la sicurezza e l’approvvigionamento alimentare, la nutrizione e la salute pubblica, assicurandosi che tutti abbiano accesso ad alimenti nutrienti e sostenibili; preservi l’accessibilità economica degli alimenti. Si inseriscono gli interventi di revisione della Direttiva 2009/128/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009 che istituisce un quadro per l’azione comunitaria ai fini dell’utilizzo sostenibile dei pesticidi; Regolamento (UE) 2019/4 del Parlamento europeo e del Consiglio dell’11 dicembre 2018, relativo alla fabbricazione, all’immissione sul mercato e all’utilizzo di mangimi medicati, che modifica il regolamento (CE) n. 1831/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 90/167/CEE del Consiglio; Regolamento (UE) 2019/1009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 che stabilisce norme relative alla messa a disposizione sul mercato di prodotti fertilizzanti dell’UE, che modifica i regolamenti (CE) n. 1069/2009 e (CE) n. 1107/2009 e che abroga il regolamento (CE) n. 2003/2003.

(³¹) A. Rossi, *L’innovazione sociale della filiera corta*, in F. Giarè, S. Giuca (a cura di), *Agricoltori e filiera corta. Profili giuridici e dinamiche socio-economiche*, cit., p. 88 ss.

(³²) Tra i vari interventi normativi, si veda la legge 27 luglio 1999, n. 268, *Disciplina delle strade del vino*, avente l’obiettivo di valorizzare i territori a vocazione vinicola. La legge si riferisce a percorsi segnalati e pubblicizzati con appositi cartelli lungo i quali possono apprezzarsi, contestualmente a lavori naturali, ambientali e culturali, i vigneti e le cantine di aziende agricole, che costituiscono lo strumento principale attraverso il quale i territori vinicoli e le relative produzioni possono essere divulgati e commercializzati in forma di offerta turistica, allo scopo di favorirne la fruizione da parte di tutti i potenziali interessati. Tale modello è stato ripreso e modulato alle esigenze locali da molte Regioni. In particolare, si vedano l.r. Umbria, 22 dicembre 1999, n. 38, «Disciplina delle strade del vino dell’Umbria», l.r. Emilia-Romagna, 7 aprile 2000, n. 23, «Disciplina degli itinerari enogastronomici dell’Emilia-Romagna», l.r. Abruzzo, 18 maggio 2000, n. 101, «Disciplina delle strade del vino in Abruzzo», l.r. Veneto, 7 settembre 2000 n. 17, «Istituzione delle strade del vino e di altri prodotti tipici del Veneto», l.r. Friuli Venezia Giulia, 20 novembre 2000 n. 21, «Disciplina per il contrassegno dei prodotti agricoli del Friuli Venezia Giulia non modificati geneticamente, per la promozione dei prodotti agroalimentari tradizionali e per la realizzazione delle strade del vino», l.r. Lazio, 3 agosto 2001 n. 21, «Disciplina delle strade del vino, dell’olio d’oliva e dei prodotti agroalimentari tipici e tradizionali», l.p. Trento, 19 dicembre 2001 n. 19, «Disciplina dell’agriturismo, delle strade del vino e delle strade dei sapori», l.r. Toscana, 5 agosto 2003 n. 45, «Disciplina delle strade del vino, dell’olio extravergine di oliva e dei prodotti agricoli e agro-alimentari di qualità» (modificata, da ultimo, da l.r. 6 febbraio 2013 n. 4), l.r. Molise, 16 dicembre 2005, n. 50, «Istituzione delle strade del vino, dell’olio, del

L'art. 2, lettera m) fornisce una definizione di "filiera corta" come 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. Ad integrazione di quest'ultimo, il Regolamento delegato n. 807/2014 della Commissione statuisce, all'art. 11, che il sostegno deve essere concesso solamente se le filiere non comportino più di un intermediario fra l'agricoltore ed il consumatore³³.

Da un lato, dunque, affiora la necessità della riduzione degli intermediari e dall'altro il compito assegnato agli operatori economici di creare valore economico, sociale e culturale, mediante collaborazioni su base locale.

D'altronde, il ricorso alla vendita diretta e il sostegno alla filiera corta sono pienamente compatibili con gli obiettivi enunciati nel Libro Verde³⁴ sulla politica di informazione e promozione dei prodotti agricoli, là dove si afferma che «l'agricoltura di vicinato racchiude un potenziale che finora non è stato sufficientemente valorizzato. I mercati regionali e locali costituiscono un luogo di incontro importantissimo tra produttori e consumatori e permettono ai primi di trarre il massimo profitto dal loro lavoro e i secondi di contribuire allo sviluppo del territorio riducendo l'impronta ambientale delle loro abitudini di consumo e di avere accesso ad un'ampia gamma di prodotti tradizionali, legati allo stile di vita locale».³⁵ Per quanto concerne il piano nazionale, sino ad oggi, il sistema di valorizzazione dei prodotti a

del tartufo, del latte e dei sapori del Molise», I.r. Liguria, 21 marzo 2007 n. 13, «Disciplina degli itinerari dei gusti e dei profumi di Liguria, delle enoteche regionali, nonché interventi a favore della ricettività diffusa», I.r. Piemonte, 9 ottobre 2008 n. 29, «Individuazione, istituzione e disciplina dei distretti rurali e dei distretti agro-alimentari di qualità e modifiche della l.r. 12 maggio 1980 n. 37 (Le enoteche regionali, le botteghe del vino o cantine comunali, i musei etnografico-enologici, le strade del vino)», I.r. Friuli-Venezia Giulia, 25 settembre 2015 n. 22, «Disposizioni per la realizzazione, il riconoscimento e la valorizzazione delle "Strade del Vino e dei Sapori" della regione Friuli Venezia Giulia», I.r. Calabria, 8 novembre 2016, n. 33, artt. 9 ss. «Botteghe del vino e strade del vino e dei sapori». A tal riguardo, si vedano G. Strambi, *Le strade del vino, dell'olio e dei sapori: il quadro giuridico di riferimento*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2006, p. 204 ss.; N. Lucifero, *Paesaggio, agricoltura e territorio. Nuovi modelli di tutela*, in E. Rook Basile, S. Carmignani, N. Lucifero, *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio. Dalla natura delle cose alla natura dei fatti*, Milano, 2010, p. 229 ss.; E. Cristiani, *Codice del turismo e valorizzazione delle produzioni agro-alimentari: un'occasione mancata?* in M. Goldoni, E. Sirsi (a cura di), *Il ruolo del diritto nella valorizzazione e nella promozione dei prodotti*, cit., p. 258 ss.

⁽³³⁾ Il Reg. del. (UE) n. 807/2014 della Commissione dell'11 marzo 2014, che integra talune disposizioni del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che introduce disposizioni transitorie, all'articolo 11 statuisce che: «1. Il sostegno alla creazione e allo sviluppo delle filiere corte, come prevede l'articolo 35, paragrafo 2, lettera d), del regolamento (UE) n. 1305/2013, deve includere solo le filiere che non comportano più di un intermediario fra l'agricoltore e il consumatore. 2. Il sostegno alla creazione e allo sviluppo dei mercati locali, come prevede l'articolo 35, paragrafo 2, lettera d), del regolamento (UE) n. 1305/2013 deve includere i mercati per i quali: a) il programma di sviluppo rurale definisce un raggio espresso in chilometri dall'azienda agricola di origine del prodotto, nell'ambito del quale devono avere luogo le attività di elaborazione e di vendita al consumatore finale; o b) il programma di sviluppo rurale stabilisce una definizione alternativa che sia convincente. 3. Ai fini delle operazioni di cui all'articolo 35, paragrafo 2, lettera c), del Reg. (UE) n. 1305/2013, per «piccolo operatore» s'intende una microimpresa a norma della raccomandazione della Commissione 2003/361/CE (1), o una persona fisica non impegnata in un'attività economica al momento della richiesta di finanziamento. 4. Le attività di promozione di cui all'articolo 35, paragrafo 2, lettera e), del regolamento (UE) n. 1305/2013 sono ammissibili al sostegno soltanto relativamente alle filiere corte ed ai mercati locali rispondenti ai requisiti stabiliti ai paragrafi 1 e 2 del presente articolo».

⁽³⁴⁾ A tal riguardo, interessante A. Germanò, *La qualità dei prodotti agro-alimentari secondo la Commissione europea*, in F. Adornato, F. Albisinni, A. Germanò (a cura di), *Agricoltura e alimentazione. Principi e regole della qualità*, Milano, 2010, p. 189 ss.

⁽³⁵⁾ Ed ancora, continua come «i circuiti brevi siano un mezzo per migliorare il reddito dei produttori, garantire la sopravvivenza di un grande numero di aziende grazie soprattutto a margini più alti, a minori costi di trasporto e a una maggiore autonomia nei confronti del settore agroindustriale». Al contempo, la Commissione sottolinea come il contributo di tali circuiti si esprima anche in termini ambientali «ad esempio con la limitazione delle emissioni di CO₂ e dell'uso di imballaggi. Dal punto di vista culturale e sociale le filiere locali favoriscono un processo decisionale basato sulla collaborazione e su una governance locale più sensibile ai fabbisogni specifici a livello territoriale, preservano e sostengono le tradizioni locali e rinsaldano il legame del prodotto con uno spazio geografico condiviso da produttori e consumatori. In questa prospettiva territoriale – conclude la Commissione – la partecipazione dei produttori ai regimi di qualità e la promozione di questi prodotti svolge un ruolo fondamentale per rispondere alla domanda crescente di prodotti genuini, locali e tradizionali, rafforzando i legami sociali tra consumatori e produttori e valorizzando caratteristiche come la freschezza, l'innovazione, le qualità nutrizionali e la conoscenza dei prodotti».

chilometro zero e quelli provenienti da filiera corta hanno trovato la propria regolamentazione nel combinato disposto di una pluralità di atti normativi, tra l'altro multilivello, i quali hanno generato un quadro frammentario e, in alcune ipotesi, connotato da un notevole grado di incertezza.

Nei primi interventi normativi la filiera corta era citata nelle misure sullo sviluppo rurale, connotata da una logica orientata alla multifunzionalità³⁶ e spingeva alla valorizzazione del territorio come tutte le politiche sullo sviluppo rurale.

Tali misure hanno offerto un *humus* fecondo, stimolando le regioni ad emanare tutta una serie di leggi, le quali, in assenza di una disciplina nazio-

nale, si sono trovate dinanzi alla difficoltà di dover interpretare il concetto stesso di filiera, finendo per scontrarsi con i fondamenti dell'Unione europea. Dal 1999³⁷, infatti, inserendosi negli spazi non regolamentati dal Legislatore europeo³⁸, le Regioni hanno emanato molteplici leggi, indirizzate alla valorizzazione delle proprie produzioni agroalimentari tipiche e di qualità mediante svariati strumenti: sostegno economico, certificazioni, sistemi premiali, marchi regionali di qualità, basati su origine³⁹ nazionale, regionale o comunale dei prodotti⁴⁰.

Tali leggi hanno dato luogo, però, ad un lungo dibattito che ha visto contrapposti, da un lato l'in-

⁽³⁶⁾ Il Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del consiglio, cita testualmente all'art. 2 lett. m) la filiera corta e la definisce come «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». In linea generale, lo sviluppo di sistemi di filiera corta è sostenuto nella politica per lo sviluppo rurale 2007-2013, il Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), attraverso azioni che mirano al miglioramento del reddito degli agricoltori, alla riduzione del peso economico dell'intermediazione, alla fornitura di servizi alla popolazione, come i mercati locali.

⁽³⁷⁾ Prima ancora che le Regioni intervenissero, esperienze di marchi pubblici geografici, ideati per garantire la valorizzazione nonché promozione delle produzioni nazionali o regionali da parte dei rispettivi enti pubblici territoriali titolari del segno, erano già presenti in diversi Stati membri. A titolo esemplificativo, in Italia, con la legge del 23 giugno 1927, n. 1272, era stato istituito il "marchio nazionale di esportazione per i prodotti ortofrutticoli" di cui era titolare l'Istituto nazionale per il Commercio Estero, mentre con legge regionale n.14 del 1966 la Regione Sicilia aveva dato vita al "Marchio di qualità e propaganda dei prodotti siciliani" e la Regione Puglia, con legge regionale n.8 del nel 1988, ad un "marchio di origine e qualità per i prodotti agro-zootecnici pugliesi". Allo stesso modo, la Regione Veneto aveva creato il marchio "Paniere Veneto", mediante la legge regionale n. 11 del 1988.

⁽³⁸⁾ Ed infatti, se le esigenze relative alla tutela della salute hanno incentivato un elevato livello di uniformità in materia di *food safety*, con conseguente minore spazio di azione per Stato e Regioni, con riferimento, invece, alla tutela e promozione della qualità alimentare (*food quality*), non può dirsi la medesima cosa. E, infatti, con riguardo a questa ultima, è lo stesso legislatore europeo, nel perseguimento della politica agricola di sviluppo rurale, ad incentivare gli Stati membri a creare "regimi di qualità" dei prodotti agricoli e alimentari alternativi e complementari rispetto a quelli europei quali le Denominazioni di Origine Protette (DOP), le Indicazioni Geografiche Protette (IGP), le Specialità Tradizionali Garantite (STG), la cui disciplina è racchiusa nel Reg. n. 1151/2012.

⁽³⁹⁾ Come sottolineato, F. Albisinni *Continuiamo a farci del male: la Corte costituzionale e il made in Lazio*, in *Dir. giur. agr. alim. e amb.* 2012, p. 530 ss. «il tema dell'origine dichiarazione di origine assume peculiare rilievo per i prodotti agricoli alimentari, per l'intima relazione che questi intrattengono con la fase primaria della produzione e, dunque, con la localizzazione territoriale di questa, come confermato ancora dal decreto legge del giugno 2012 per la crescita del paese che ha previsto sistemi di etichettatura volontaria di origine per il pesce e della relativa legge di conversione che è introdotto ulteriori requisiti per l'indicazione di origine Italia italiana per gli oli di oliva extravergine e soprattutto ha dettato una specifica disciplina quanto all'effettiva origine dei prodotti alimentari, sicché le scelte disciplinari sulle dichiarazioni dell'origine dei prodotti risultano centrali non solo e non tanto sotto il profilo della tutela del consumatore quanto piuttosto sotto quello delle regole di corretta concorrenza tra le imprese di corretta comunicazione del mercato». A tal riguardo, si consulti, altresì, F. Albisinni *Luoghi e regole del diritto alimentare: il territorio tra competizione e sicurezza* in *Dir. giur. agr. alim. e amb.* 2014, p. 201 ss.; A Germanò, *Sulla titolarità dei segni DOP e IGP*, in *Dir. agroalim.*, 2017, p. 293 ss.

⁽⁴⁰⁾ A tal riguardo, si pensi alle denominazioni comunali d'origine (De.C.O.) le quali trovano la propria base giuridica nel combinato disposto degli artt. 117 e 118 della Costituzione e negli articoli 3, 8, 13 del d.lgs 267/2000, il quale attribuisce al Comune la competenza ad adottare tutte le iniziative aventi l'obiettivo di proteggere valorizzare la cultura e l'economia locale. Sull'argomento, si veda V. Rubino, *Le denominazioni comunali d'origine (De.C.O.) e la loro protezione nel quadro della disciplina comunitaria sulle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari*, in *il diritto dell'UE*, n. 1-2007, p. 123 e ss., il quale sottolinea che «dall'analisi dei più rappresentativi regolamenti comunali istitutivi delle De.C.O. si vede come esse siano accomunate dal generico scopo del mantenimento dell'originalità e della identità del territorio attraverso la valorizzazione delle proprie tradizioni produttive e gastronomiche. Nei preamboli dei regolamenti trovano infatti ampio spazio richiami alla necessità di preservare e difendere la propria storia e la propria economia artigianale dalla progressiva cancellazione delle differenze culturali e continua «il Giudice comunitario ha ritenuto che una denominazione geografica possa

teresse da parte degli enti regionali, alla valorizzazione e promozione dei prodotti del proprio territorio, al fine di contribuire, altresì, allo sviluppo produttivo agricolo e, più in generale, delle zone rurali e, dall'altro lato, le regole dell'Unione europea sulla libera circolazione delle merci⁴¹ e sul divieto sancito dall'art 34 del TFUE delle cosiddette "misure di effetto equivalente"⁴².

Il desiderio di realizzare un equo bilanciamento tra siffatti interessi nonché il tentativo di aggirare una fin troppo rigida giurisprudenza della Corte di

Giustizia⁴³, la quale - in seguito alla procedura di contestazione avviata da parte della Commissione, ha ritenuto illegittimi, così come per i marchi di varie regioni francesi⁴⁴, per il marchio tedesco⁴⁵, vari marchi regionali italiani - ha condotto all'emanazione, da parte delle Regioni, di interventi normativi di compromesso.

Esemplificativa, in tal senso, la vicenda sui marchi regionali di qualità, con funzione secondaria di origine⁴⁶; basti ricordare, a tal proposito, la legge n. 25 del 15 aprile 1999⁴⁷ della Regione Toscana,

trovare riconoscimento e - limitata - protezione qualora abbia un fondamento obiettivo e non arbitrario, designi un prodotto proveniente da una zona determinata, e risponda non solo all'interesse dei produttori alla differenziazione sul mercato, ma anche al diritto dei consumatori ad una informazione corretta ed adeguata».

(⁴¹) Con riferimento alla libertà di circolazione delle merci, dopo una prima fase in cui l'attività interpretativa della Corte di Giustizia ha avuto una finalità *destruens*, indirizzata ad un estremo rigore applicativo in funzione dell'effettiva creazione del mercato interno, mediante l'eliminazione di ogni potenziale ostacolo agli scambi intracomunitari in aderenza alla formula *Dassonville*, successivamente è stata avviata una fase *costruens*, più attenta ad un equo contemperamento delle esigenze della libera circolazione e della concorrenza con altri interessi rilevanti. A tal riguardo, si pensi, a mero titolo esemplificativo alla sentenza 21 settembre 1999, causa C-124/97 nella quale la Corte, a proposito di una normativa statale che impediva l'importazione di determinate apparecchiature, ha affermato che «in mancanza di ragguagli sufficienti quanto alle effettive conseguenze della normativa *de qua* sulla importazione degli apparecchi automatici per giochi, la Corte non è in grado di pronunciarsi sulla questione se l'art. 30 del Trattato osti all'applicazione di una normativa del genere».

(⁴²) La nozione di misura di effetto equivalente, ricavabile dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia [Corte di Giustizia, sentenza 11 luglio 1974, causa C-8/1974], è alquanto ampia, giacché vi rientra, secondo la definizione fornita dalla, ormai nota, pronuncia *Dassonville*, «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari» di guisa che bisogna considerare vietata ogni misura idonea a generare un potenziale ostacolo per il commercio tra gli Stati membri, a prescindere da un'effettiva riduzione degli scambi, dall'esistenza di intenti protezionistici nonché dal suo carattere discriminatorio o meno, tra le quali rientrano, secondo quanto statuito dalla direttiva 70/50 del 22 dicembre 1969, all'art 2.3 lettera s, quelle che «riservano solo ai produttori nazionali denominazioni che non costituiscono né denominazioni di origine né indicazione di provenienza».

(⁴³) A tal riguardo, si pensi a quella giurisprudenza che ha interpretato in maniera alquanto rigida le norme europee sulla libera circolazione delle merci. *Ex multis* si vedano la sentenza 5 novembre 2002 Causa C-325/00, Commissione c. Germania; la sentenza 6 marzo 2003 Causa C-6/02, Commissione c. Francia; la sentenza 17 giugno 2004 Causa C-255/03, Commissione c. Belgio. Sull'argomento interessante la posizione espressa da M. Libertini, op. cit., p. 276 ss., il quale sottolinea come un siffatto atteggiamento poteva giustificarsi «in un momento storico in cui, ancora, il problema politico centrale era quello di costruire un mercato interno, superando la tradizionale divisione dei mercati lungo i confini nazionali e scongiurando il pericolo che l'abolizione dei dazi doganali fosse sostituita da altri strumenti giuridici tendenti a raggiungere, con modalità diverse, gli stessi effetti protezionistici». Si veda, altresì, F. Albisinni *Continuiamo a farci del male: la Corte costituzionale e il made in Lazio*, cit., p. 530 ss.

(⁴⁴) Ci si riferisce, ad esempio, al caso dei marchi il "*Label régional Normandie*" e il "*Label régional corse*", i quali, essendo destinati solamente ai prodotti delle rispettive Regioni della Francia, sono stati considerati illegittimi da parte della Corte di Giustizia (Corte Giust., 6 marzo 2002, in causa C 6/02, Commissione c. Francia) sul presupposto che gli stessi fossero idonei a favorire «la commercializzazione delle merci di origine nazionale a detrimento delle merci importate» e finivano per creare e mantenere «una disparità di trattamento tra queste due categorie» di prodotti.

(⁴⁵) Anche con riferimento ad alcuni marchi tedeschi, la Corte si è orientata nel senso di dichiararli illegittimi. In particolare, ci si riferisce, ad esempio, al "*Markenqualität aus deutschen Landen*", il marchio di qualità della campagna tedesca ("CMA"), il quale - introdotto al fine di promuovere la commercializzazione dei prodotti agroalimentari nazionali e riservato ai soli prodotti realizzati in Germania, con materie prime tedesche o importate - era concesso ai soli imprenditori tedeschi della Centrale *Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft*. Tale restrizione è stata ritenuta illegittima dalla Corte avendo «quantomeno potenzialmente, effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci tra Stati membri» e potendo «indurre i consumatori ad acquistare i prodotti che portano il marchio CMA, escludendo quelli importati».

(⁴⁶) Gli *Orientamenti dell'Unione europea per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014-2020* (2014/C 204/01) considerano compatibili con le regole della concorrenza i regimi di qualità dei prodotti agricoli riconosciuti dagli Stati membri che siano «aperti a tutti i produttori». Quanto all'indicazione dell'origine dei prodotti, la Comunicazione, nel riferirsi alle campagne e alle attività promozionali statuisce che «se l'attività riguarda prodotti coperti da regimi di qualità diversi dai regimi per le denominazioni riconosciute dall'Unione, l'origine dei prodotti può essere menzionata purché tale riferimento sia secondario nel messaggio. Per stabilire se il riferimento all'origine è secondario, la Commissione terrà conto dell'importanza globale del testo e/o delle dimensioni del simbolo, comprese le immagini, e della presentazione generale che fanno riferimento all'origine, in rapporto al testo e/o al simbolo relativi all'argomento commerciale chiave, cioè alla parte della promozione non incentrata sull'origine del prodotto»

la quale, pur istituendo il marchio “Prodotto di agricoltura integrata. Marchio concesso dalla Regione Toscana”, lo estende a tutti i produttori, di qualunque luogo, purché rispettosi del disciplinare di produzione, sì da ancorare la concessione del marchio, non già all’origine,⁴⁸ ma alla diversità del metodo produttivo e, dunque, alle caratteristiche obiettive⁴⁹ intrinseche, come richiesto dalla Sentenza *Eggers* della Corte di Giustizia⁵⁰.

Alcune Regioni hanno, però, continuato ad approvare leggi “volte ad orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di *origine regionale*”⁵¹, le quali erano idonee ad attribuire una serie di “privilegi” a questi ultimi⁵²; per esempio, potevano rappresentare titolo preferenziale, ai fini dell’aggiudicazione negli appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari e agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva⁵³.

(47) Alla stessa stregua è stato ritenuto legittimo il marchio istituito con la legge regionale dell’Emilia-Romagna del 28 ottobre 1999, n. 28, contenente come indicazione “Qualità controllata. Produzione integrata rispettosa dell’ambiente e della salute. Legge dell’Emilia-Romagna”, giacché accessibile a ogni imprenditore comunitario i cui prodotti rispondano ai requisiti del disciplinare.

(48) Si differenziano, per natura e funzione dai marchi regionali appena descritti, quelli di “seconda generazione”. Questi ultimi, oltre ad essere registrati come “marchi collettivi comunitari”, si riappropriano, almeno in parte, della funzione d’indicazione dell’origine, poiché quest’ultima è indicata come anche se in modo secondario rispetto al messaggio principale d’indicazione della qualità. Il requisito dell’apertura o accessibilità a tutti i produttori dell’Unione europea, è rispettato statuendo la sostituzione nel marchio e nel relativo logo il luogo di origine con il luogo di effettiva produzione. A tal riguardo, a titolo esemplificativo, si pensi al marchio “Prodotti di Qualità Puglia”, in cui l’origine indicata nella parte in basso nel marchio di qualità (“Puglia”) possono essere sostituiti con la reale zona d’origine di guisa che la formula descrittiva reciterà “Prodotti di Qualità Puglia” se si tratta di prodotti pugliesi, “Prodotti di Qualità Toscana” se si tratta di prodotti toscani e così via.

(49) La Regione, dunque, avendo dovuto abbandonare un ruolo, potremmo dire, connaturale ad un’istituzione che si rende portatrice degli interessi del territorio che rappresenta, vale a dire quello di farsi anche promotore dei prodotti agro-alimentari ottenuti sul proprio territorio, a causa dei potenziali effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci di misure come quelle istitutive di marchi pubblici geografici, si è “reinventato” ente certificatore di caratteristiche o proprietà oggettive dei prodotti e ha dato vita a sistemi di qualità dei prodotti agroalimentari, almeno in teoria, aperti a tutti gli imprenditori europei. Così, in Italia, per esempio, diverse Regioni hanno istituito “marchi collettivi di qualità” che puntano alla valorizzazione dei prodotti agroalimentari attraverso l’attestazione della presenza in essi di determinati caratteri qualitativi “oggettivi” o di specifiche modalità di produzione.

(50) In tale sentenza, la Corte affermò che «se è vero che gli Stati membri sono competenti a stabilire norme di qualità dei prodotti messi in commercio sul loro territorio e possono subordinare l’uso di denominazioni di qualità al rispetto di queste norme e denominazioni, essi lo sono a condizione che queste norme e denominazioni, a differenza di quanto accade per le denominazioni di origine e le indicazioni di provenienza, non siano legate alla localizzazione nel territorio nazionale del processo di produzione dei prodotti in questione, bensì unicamente al possesso delle caratteristiche obiettive intrinseche che danno ai prodotti la qualità richiesta dalla legge». In altre parole, in tali sistemi di valorizzazione dei prodotti agricoli, quel che deve rilevare sono le caratteristiche qualitative del prodotto, indipendentemente dalla loro origine geografica.

(51) Si pensi alla l.reg. Veneto n. 7 del 2008, “Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale”; l.reg. Calabria n. 29 del 2008, “Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli regionali anche a chilometri zero”; l.reg. Lazio n. 12 del 2009, “Disposizioni per sostenere il consumo dei prodotti provenienti dalle aziende agricole ubicate nel territorio regionale”; l.reg. Marche n. 16 del 2009, “Norme a sostegno del consumo dei prodotti di origine regionale”; l.reg. Friuli-Venezia Giulia n. 4 del 2010, “Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli regionali”.

(52) Ed invero, nonostante il suggerimento, da parte della Commissione, di sostituire quest’ultima con una diversa locuzione, quale quella, per l’appunto, di “a chilometri zero” sì da ancorare la preferenza, non già all’origine, ma alla maggiore sostenibilità dei prodotti locali, alcune Regioni, pur utilizzando, come richiesto, la locuzione “km zero”, la hanno accordata solamente ai prodotti di origine regionale. Così, ad esempio, l. reg. n. 4 del 2010 del Friuli-Venezia Giulia, la l. reg. n. 12 del 2009 del Lazio e la l. reg. n. 16 del 2009 delle Marche.

(53) L’inserimento di “criteri sociali e ambientali” nelle norme in materia di appalti pubblici è stata prevista dalla direttiva 2014/24, del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, la quale, sulla base del presupposto per cui la tutela dell’ambiente, la tutela sociale e quella del lavoro, in quanto interessi di carattere primario dell’intero ordinamento, devono essere perseguite in maniera trasversale da tutte le politiche comunitarie, ha sostituito il criterio del “prezzo” più basso di acquisto di un bene con quello del “costo” più basso. In particolare, essa ha introdotto la nozione di “costo del ciclo di vita del prodotto” (“*life-cycle cost*” concept), definito come l’insieme di «tutte le fasi consecutive e/o interconnesse, compresi la produzione, il trasporto, l’utilizzazione e la manutenzione, della vita di un prodotto (...) dall’acquisizione della materia prima o dalla generazione delle risorse fino allo smaltimento di un prodotto (...)» che permette di valutare anche i “costi ambientali” di un prodotto. In verità, a livello nazionale, già il d.m. 25 luglio 2011 relativo all’adozione dei criteri minimi ambientali da inserire nei bandi di gara della PA per l’acquisto di prodotti e servizi nei settori della ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari, aveva individuato come criterio “premiante” il fatto che i prodotti alimentari fossero ottenuti con una minore quantità di emissioni di gas a effetto serra, espressi in termini di CO₂ equivalenti. Con il Dm 10 marzo 2020 sono entrati in vigore i nuovi criteri minimi ambientali per il servizio di ristorazione collettiva e fornitura

In tal caso, pur non intervenendo la Commissione⁵⁴, la “denuncia della presunta perpetrata violazione” è avvenuta da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri, la quale ha sollevato questione di legittimità costituzionale per violazio-

ne dell’art. 117, comma 1, Cost., in relazione agli artt. da 34 a 36 del TFUE⁵⁵. Conseguentemente, si è assistito ad una vera e propria cascata di pronunce della Corte Costituzionale⁵⁶ che ne ha dichiarato l’incostituzionalità⁵⁷ per due ordini di

di derrate alimentari, ripartiti in tre sezioni relativi a: scuole di ogni ordine e grado, inclusi gli asili nido; gli uffici, università e le caserme; gli ospedali e le strutture assistenziali, socio-sanitarie e detentive, quali, ad esempio, le case circondariali, le case di riposo, i centri diurni, le case famiglie. Nel nuovo decreto ministeriale emerge un nuovo e diverso approccio per la valorizzazione dei prodotti a km zero e filiera corta giacché, nella versione 2011 del CAM, a causa di una normativa meno chiara al riguardo, avveniva, come sopra riportato, mediante l’impronta del carbonio. Nel Dm 10 marzo 2020, i CAM privilegiano un servizio più sostenibile mediante il criterio premiante della filiera corta e del chilometro zero tramite il quale mirano a sostenere anche, per quanto tecnicamente possibile le economie locali e i piccoli produttori biologici. Ed infatti, al fine di evitare che il criterio potesse essere lesivo del principio di tutela della concorrenza, è stato riferito esclusivamente ai prodotti biologici.

⁽⁵⁴⁾ Deve, inoltre, ricordarsi che non vi è una specifica giurisprudenza della Corte di giustizia sui provvedimenti regionali che sono stati oggetto dei giudizi della Corte costituzionale: la giurisprudenza richiamata nella sentenza n. 292/2013 è, infatti, relativa ai marchi regionali di qualità, ed è stata criticata dalla dottrina, in quanto considerata come “problematica”, “discutibile” e “meritevole d’essere rivista”, «piuttosto che essere recepita acriticamente e ulteriormente consolidata dalla nostra Corte». In tal senso, D. Paris, *Il parametro negletto. Diritto dell’Unione europea e giudizio in via principale*, Torino, 2018, p. 144 ss.; F. Albisinni, *Continuiamo a farci del male: la Corte costituzionale e il made in Lazio*, cit., p. 530 ss. Tra l’altro, è stato sottolineato come l’intervento della Regione Toscana si collochi in una prospettiva ben diversa da quella di altri interventi regionali aventi quale obiettivo la valorizzazione dei prodotti mediante l’utilizzazione di segni distintivi in un’ottica di concorrenza tra imprese. Diversamente da questi ultimi, l’obiettivo dell’intervento della legge regionale era volto non alla promozione dei propri prodotti sul mercato, ma alla valorizzazione del territorio e delle attività legate alla zona di produzione sì che i destinatari erano solamente i «consumatori che si affacciano sul mercato locale» [I. Canfora, *La valorizzazione dei prodotti agricoli regionali tra politiche territoriali e vincoli europei*, cit. p. 1370].

⁽⁵⁵⁾ La l. reg. Basilicata n. 12 del 2012, pur essendo volta, stando al titolo, ad orientare e sostenere il consumo di prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero, non qualifica, in alcun modo, la nozione di “chilometri zero” che rimane priva di ogni concreta valenza selettiva, distinta e ulteriore rispetto a quella insita nel predicato “di origine regionale” (punto 3 del considerato in diritto, sentenza n. 209 del 2013). La l. reg. Puglia n. 43 del 2012 definisce “prodotti a chilometri zero” sia i beni per il cui trasporto dal luogo di produzione a quello di consumo si producono meno di venticinque chilogrammi di anidride carbonica equivalente per tonnellata, sia «comunque» «i beni trasportati all’interno del territorio regionale» (punto 3, considerato in diritto, sentenza n. 292 del 2013).

⁽⁵⁶⁾ Nella sentenza della Corte costituzionale del 18 luglio 2013, n. 209, le norme regionali sono state ritenute incostituzionali per lesione della competenza statale in materia di “tutela della concorrenza” (art. 117, comma 2, lett. e), Cost.); nella sentenza n. 292/2013, invece, l’alterazione della concorrenza è venuta in rilievo, non come fonte della lesione del riparto interno di competenza, ma come ragione di contrasto della normativa regionale con il diritto dell’Unione europea. Secondo la Corte, la disposizione regionale costituiva una “misura di effetto equivalente” vietata dall’art. 34 TFUE e non giustificata dall’art. 36 (ossia da motivi di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali). Nella sentenza n. 31 del 2021, la Corte ha dichiarato l’incostituzionalità delle norme della Regione Toscana, in quanto quest’ultima ha bensì riservato un trattamento di favore ai prodotti a chilometri zero, salvo, però, definirli come quelli “la cui trasformazione o produzione avviene entro i confini amministrativi della Regione Toscana” (art. 2). La sentenza ha tenuto a fugare ogni dubbio circa la liceità della promozione dei prodotti a chilometri zero: dopo aver ricordato che quest’ultima «trova oggi un crescente riscontro nell’ordinamento, anche sulla spinta del diritto europeo, al fine di promuovere il consumo di alimenti a ridotto impatto ambientale», ed aver ricostruito il quadro normativo di riferimento a livello nazionale [art. 11 della legge n. 158 del 2017 sui piccoli comuni; art. 95, comma 13 e art. 144, comma 1, del Codice dei contratti pubblici; decreto del Ministro dell’ambiente 10 marzo 2020] la Corte arriva a concludere che è legittima «la previsione di criteri premiali nelle procedure di affidamento del servizio di ristorazione collettiva». Tuttavia «ciò non comporta la possibilità per le Regioni di dare una priorità agli alimenti prodotti o trasformati all’interno dei confini regionali» come ha fatto, invece, la normativa toscana, la cui definizione di prodotti a chilometro zero non si collega «a un criterio di prossimità tra produzione e vendita, né a un trasporto delle merci breve o con una bassa emissione di sostanze inquinanti», ma opera una «selezione in base al collegamento con il territorio regionale», finendo così per escludere le «aree di prossimità extra-regionali, che ben potrebbero offrire prodotti con analoghe caratteristiche e che comportino persino una minore distanza tra produzione e consumo». Sulla base delle premesse appena riportate, come nella sentenza n. 209, anche nella sentenza n. 31 del 2021, il Giudice costituzionale, ha scelto di valutare la legittimità della misura regionale non in base alle norme del Trattato europeo, ma in base alla competenza esclusiva dello Stato in materia di “tutela della concorrenza”, ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. e), Cost., nonché al divieto di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle cose, ai sensi dell’art. 120 Cost. Al riguardo è stato sottolineato come la Corte non abbia mai discusso della contrarietà delle disposizioni di legge regionali riferite all’origine regionale dei prodotti agroalimentari alla luce dell’art. 120 Cost. (cfr. 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 *Riv. dir. agr.*, 2014, p. 34 ss.).

⁽⁵⁷⁾ A tal riguardo, in dottrina si vedano S. Masini, *Il sacrificio del chilometro zero sul terreno del libero scambio e il ruolo debole della Corte costituzionale*, cit.; C. Losavio, *op. cit.*, p. 93 ss.; Ead., *Se il “chilometro zero” occulta l’origine, la legge regionale altera la concorrenza*, nota a sentenza Corte cost., sent. n. 31 del 2021, in *Giur. Cost.*, n. 2-2021, p. 297 ss.

ragioni: per lesione della competenza statale in materia di “tutela della concorrenza”; per contrasto della normativa regionale con il diritto dell’Unione europea ed, in particolare, poiché la disposizione regionale è stata qualificata come una “misura di effetto equivalente” vietata dall’art. 34 TFUE e non giustificata dall’art. 36 (ossia da motivi di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali)⁵⁸.

Esclusa ogni ambizione sistematica, l’evoluzione della disciplina sulle produzioni locali, sopra tratteggiata nonché sui vari strumenti che, direttamente o indirettamente, erano tesi alla loro valorizzazione, segnala all’interprete che la tutela della concorrenza, in un modo od in un altro, ha finito, di fatto, per impedire a tutte le legislazioni regionali di avere una qualche forma di rilevanza⁵⁹.

5.- Funzione dei nuovi interventi legislativi dalla valorizzazione locale alla sostenibilità

È in siffatto contesto che sono stati emanati i recenti interventi legislativi, i quali, lungi dall’esse-

re isolati, si inseriscono, dunque, nel più ampio appena tratteggiato, quadro normativo e giurisprudenziale e mirano da un lato, a calmierare il dibattito nato in ordine alle innumerevoli leggi regionali, alla stessa stregua di quando fu emanata la legge nazionale sull’agriturismo. Anche allora, infatti, se ci si pensa bene, con la legge 5 dicembre 1985, n. 730, «si pose una pietra miliare nella disciplina, riconducendo a regole omogenee le tante adottate dalle regioni in periodi precedenti, condizionando le successive scelte regionali e fornendo una definizione di impresa agrituristica»⁶⁰; dall’altro lato, tali disposizioni si pongono in chiave evolutiva anche sul piano teleologico, giacché il dettato normativo tende, non solamente, come nella logica iniziale, alla mera valorizzazione del prodotto locale, delle produzioni e, quindi, del territorio, ma parrebbe accostare il perseguimento di un ulteriore interesse, conformemente altresì, a tutta una serie di interventi normativi, in tal guisa, indirizzati.

Ed infatti, le leggi n. 30 e 61 del 2022, si inseriscono nell’ambito di una costante e durevole legislazione che, sin dalla Pac 2013, guarda alla filiera in una ulteriore prospettiva ossia quella della sua sostenibilità⁶¹.

⁽⁵⁸⁾ In particolare, la Corte richiama la giurisprudenza della Corte di giustizia, secondo cui un provvedimento nazionale non si sottrae al divieto di cui agli artt. 34 e 35 TFUE per il solo fatto che l’ostacolo è di scarsa importanza e che esistono altre possibilità di scambio del prodotto importato (sentenza 14 marzo 1985, C-269/83, Commissione contro Francia; sentenza 5 giugno 1986, C-103/84, Commissione contro Italia). Inoltre, un provvedimento nazionale può costituire una misura ad effetto equivalente anche se è applicabile ad un’area limitata del territorio nazionale (sentenza 3 dicembre 1998, C-67/97, Bluhme).

⁽⁵⁹⁾ Cfr. C.F. Coduti, *Il marchio collettivo privato a salvaguardia del patrimonio agroalimentare regionale*, in *Osservatorio sulla criminalità nell’agricoltura e sul sistema agroalimentare*, 2015, la quale afferma che «lo smarrimento delle Regioni dinanzi ad uno scenario confuso e penalizzante che erige il vessillo europeo della libera circolazione delle merci a fondamento della negazione di qualsiasi iniziativa che intenda promuovere le ricchezze agroalimentari del proprio territorio, è paragonabile a quello di chi, conseguito il permesso a compiere una certa azione, si veda negata tale facoltà non appena si appresti ad agire».

⁽⁶⁰⁾ In tal senso, si veda F. Albisinni (a cura di), *Giudici e Agriturismo. Casi e materiali per un repertorio*, Napoli, 1993.

⁽⁶¹⁾ *Ex multis*, si ricordano molti atti non vincolanti: Comunicazione COM(26.12.2011), “Un’Europa efficiente nell’impiego delle risorse - Iniziativa faro nell’ambito della strategia Europa 2020”, con l’obiettivo di favorire il passaggio ad un’economia efficiente nell’impiego delle risorse e a basso carbonio; nel 2013, il Settimo programma dell’Unione europea di azione ambientale, decisione n. 1386/2013/UE del parlamento europeo e del consiglio del 20 novembre 2013 su un programma generale di azione dell’Unione in materia di ambiente fino al 2020 «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta con nove obiettivi, tra cui spiccano la protezione della natura, l’utilizzazione delle risorse in modo più efficiente, il dar vita a un’economia a basse emissioni di carbonio, così come proteggere la salute umana dalle pressioni ambientali; Comunicazione COM (2.12.2015), “L’anello mancante – Piano d’azione dell’Unione Europea per l’economia circolare”, nella quale sono prese in considerazione cinque ambiti di azione, tipici della catena del valore di un prodotto o servizio. In particolare, è posta l’attenzione sulla progettazione e produzione dei prodotti, sulle dinamiche di consumo, la gestione dei rifiuti, il mercato delle materie prime seconde; Risoluzione adottata dall’Assemblea Generale il 25 settembre 2015, Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, basata sugli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) e concernente le tre dimensioni della sostenibilità: *governance* economica, sociale e ambientale; Comunicazione COM (29.02.2017), Il futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura; - Comunicazione COM(11.12.2019), *Green Deal*, il quale, con il suo ambizioso pacchetto di iniziative, mira proprio a coniugare economia e ambiente; Comunicazione COM(20.5.2020),

Quest'ultima, i cui germogli si annidano nel rapporto *Our Common Future* del 1987, per poi evolversi e manifestare il proprio carattere multidimensionale nella *Earth Summit*, Prima Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo, è esplosa nel noto *Green Deal*⁶² e nella strategia *From farm to fork*⁶³, i quali, con la loro logica programmatoria e la natura strategica ben chiara, hanno avuto un impatto importante nella definizione del nuovo quadro dei regolamenti della PAC del dicembre 2021⁶⁴.

La sostenibilità ha indotto ad una rimediazione dell'intera filiera agroalimentare e rappresenta la chiave di sintesi delle regole incidenti su ogni fase della filiera: dalla produzione, come scelta dei metodi produttivi o delle risorse da impiegare, alla commercializzazione, sino ad arrivare alla fase di gestione delle eccedenze, sottoprodotti, mps, rifiuti, secondo i canoni della emergente economia circolare.

È in tale ambito che si inseriscono le misure sui prodotti a km zero e sulla filiera corta, le quali, grazie alla riduzione dei passaggi tra produttore e consumatore, si pongono quali strumenti utili alla realizzazione della sostenibilità⁶⁵.

Un percorso di "compenetrazione" funzionale, dunque, tra valorizzazione del territorio e sostenibilità è quello presente nelle richiamate nuove normative e che sembra trovare una sua conferma nella proposta di regolamento, volta a modificare il sistema delle indicazioni geografiche per i prodotti vitivinicoli, agricoli e alimentari, la cui disciplina è attualmente contenuta, rispettivamente, nei Regolamenti n. 1308/2013 e n. 1151/2012.

In particolare, ai sensi dell'art. 12 della proposta, i gruppi a tutela delle DOP ed IGP potranno includere, nei singoli disciplinari di produzione, "impegni di sostenibilità" più rigorosi di quelli stabiliti dal legislatore europeo e/o nazionale sì da colmare un *vulnus* che, nonostante tutte le normative emana-

"Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita"; Comunicazione COM (24.2.2021), "Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici – La nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici"; Comunicazione COM (2.9.2020), Resilienza delle materie prime critiche: tracciare un percorso verso una maggiore sicurezza e sostenibilità. Al contempo, molti sono stati gli atti vincolanti, tra questi: Regolamento (UE) 2017/625 relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari, con la dichiarata attenzione all'intero ciclo della vita; Regolamento (UE) 2021/783 che istituisce un programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE); Regolamento (UE) 2021/1119 che istituisce il quadro per conseguire la neutralità climatica; Regolamento (UE) 2021/2115 recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR); Regolamento (UE) 2021/2116 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune; Regolamento (UE) 2021/2117 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli.

⁽⁶²⁾ Il *Green Deal* traccia un percorso di azioni e iniziative concernenti l'intero ciclo vitale dei prodotti, dalle fasi di progettazione e fabbricazione, a quelle di uso e consumo, compresa l'eventuale riparazione, indirizzata a rendere possibile il riutilizzo, a quella, infine, del riciclaggio dei beni obsoleti, ormai divenuti rifiuti.

⁽⁶³⁾ Tale strategia mira ad accelerare la transizione dell'Unione verso un sistema alimentare sostenibile che tra l'altro: abbia un impatto ambientale neutro o positivo; contribuisca a mitigare i cambiamenti climatici e ad adattarsi ai loro effetti; inverta la perdita di biodiversità; garantisca la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, la nutrizione e la salute pubblica, assicurandosi che tutti abbiano accesso ad alimenti nutrienti e sostenibili; preservi l'accessibilità economica degli alimenti generando rendimenti economici più equi, migliori la competitività del settore dell'approvvigionamento dell'Unione e promuova il commercio equo. Obiettivi concreti da raggiungere entro il 2030: Pesticidi. Ridurre l'uso e il rischio dei pesticidi chimici e l'uso dei pesticidi più pericolosi del 50 %; Nutrienti. Ridurre le perdite di nutrienti di almeno il 50 % garantendo nel contempo che non si verifichi un deterioramento della fertilità del suolo e ridurre l'uso dei fertilizzanti di almeno il 20 %; Resistenza antimicrobica. Ridurre del 50 % l'uso di antimicrobici come gli antibiotici per gli animali da allevamento e per l'acquacoltura; Agricoltura biologica. Vedere almeno il 25 % della superficie agricola destinata all'agricoltura biologica.

⁽⁶⁴⁾ In dottrina, si vedano S. Masini, V. Rubino (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della Pac*, Bari, 2021.

⁽⁶⁵⁾ Ed invero, la nuova Pac guarda alla filiera corta in una diversa prospettiva. Il Reg. (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013 cita le filiere corte come strumento utile per migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore. In particolare, tale regolamento prevede che "Al fine di sostenere un reddito agricolo sufficiente e la resilienza del settore agricolo in tutta l'Unione per rafforzare la sicurezza alimentare a lungo termine, è necessario migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore, in particolare incoraggiando forme di cooperazione che coinvolgano e apportino benefici agli agricoltori, nonché promuovendo le filiere corte e aumentando la trasparenza del mercato".

te sulla sostenibilità, ha riguardato, sin dal 1992, i segni di qualità: l'assenza sia nei regolamenti sopra menzionati sia nelle norme di registrazione e nei disciplinari di produzione, di qualunque riferimento alla sostenibilità nella sua triplice dimensione ambientale, sociale ed economica⁶⁶.

Va delineandosi, dunque, un indirizzo normativo che vede nel legame con il territorio, non solamente un mezzo per la sua valorizzazione, ma anche uno strumento volto a ridurre l'impatto ambientale e l'impiego di risorse naturali, fonti entrambi di attrazione per il consumatore.

6.- Considerazioni conclusive

Nella prospettiva, segnata dall'indagine, si è voluto prendere in considerazione la disciplina della filiera corta nel contesto del suo lungo e complesso sviluppo normativo e giurisprudenziale.

Si è partiti dalle sue prime forme attuative, come quella della vendita diretta, nate come strumenti indirizzati ad arginare gli effetti negativi, derivanti dalla "industrializzazione" dell'agricoltura tradizionale; si è poi, giunti alle singole leggi regionali emanate con il precipuo obiettivo di valorizzare le proprie produzioni locali e, tramite queste ultime, il proprio territorio.

Conseguentemente, si è passato in rassegna il dibattito giurisprudenziale, suscitato al riguardo, il quale ha visto contrapposte Corte di giustizia e Corte Costituzionale sino ad arrivare, infine, agli attuali interventi legislativi.

Questi ultimi, pur ponendo alcuni dubbi interpretativi sulle definizioni fornite, possono essere apprezzati per la propria verosimile capacità di risolvere il problema del contenzioso sopra menzionato, il quale, è bene ricordare, si basava su due ordini di ragioni: l'incompetenza regionale in materia di tutela della concorrenza e la violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libera circolazione delle merci.

L'emanazione di una legge nazionale ha posto rimedio al primo quesito; circa il secondo, il dettato normativo introduce alcune misure di valorizzazione, quali, in via esemplificativa, la possibilità per i comuni di riservare, per tali prodotti, una percentuale del totale dell'area destinata al mercato e, per la pesca, delle aree prospicienti i punti di sbarco; così come è riconosciuta la possibilità di favorire, all'interno degli esercizi della grande distribuzione commerciale, la destinazione di particolari aree alla vendita di questi ultimi.⁶⁷

Si prevede, altresì, l'istituzione di un logo per prodotti a km zero o filiera corta, da poter esporre nei luoghi di vendita diretta, nei mercati⁶⁸, tutte misure

⁽⁶⁶⁾ Un primo passo in tal senso, è stato posto in essere dalla FAO, nel 2018, con il documento "Strengthening sustainable food systems through geographical indications: an analysis of economic impacts".

⁽⁶⁷⁾ L'art 4, della legge 17 maggio 2022, n. 61, statuisce che «1. I comuni riservano agli imprenditori agricoli e agli imprenditori della pesca e dell'acquacoltura marittima e delle acque interne, singoli o associati in cooperative, esercenti la vendita diretta dei prodotti agricoli e alimentari di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a) e b), almeno il 30 per cento del totale dell'area destinata al mercato e, per la pesca, delle aree prospicienti i punti di sbarco. 2. I comuni, nel caso di apertura di mercati agricoli di cui all'articolo 22 della legge 28 luglio 2016, n. 154, possono riservare agli imprenditori agricoli, singoli o associati in diverse forme di aggregazione, esercenti la vendita dei prodotti agricoli e alimentari a chilometro zero e di quelli provenienti da filiera corta, appositi spazi all'interno dell'area destinata al mercato. È fatta salva, in ogni caso, la possibilità per gli imprenditori agricoli di realizzare tipologie di mercati riservati alla vendita diretta ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, non riconducibili a quelle di cui al citato articolo 22 della legge n. 154 del 2016, ferma restando l'osservanza delle vigenti norme in materia di igiene e sanità 3. Le regioni e gli enti, locali, d'intesa con le associazioni di rappresentanza del commercio e della grande distribuzione organizzata, possono favorire, all'interno dei locali degli esercizi della grande distribuzione commerciale, la destinazione di particolari aree alla vendita dei prodotti agricoli e alimentari a chilometro zero e di quelli provenienti da filiera corta».

⁽⁶⁸⁾ L'art 5, della legge 17 maggio 2022, n. 61, statuisce che «1. Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dello sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono istituiti il logo «chilometro zero» e il logo «filiera corta» per i prodotti agricoli e alimentari di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a) e b). Con lo stesso decreto sono stabilite le condizioni e le modalità di attribuzione dei loghi. Il medesimo decreto definisce altresì le modalità di verifica e di attestazione della provenienza dall'ambito territoriale dei prodotti agricoli e alimentari di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a) e b), nonché gli adempimenti relativi alla tracciabilità e alle modalità con cui fornire una corretta informazione al consumatore. All'attuazione del presente articolo si provvede nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. 2. Il logo è esposto nei luoghi di vendita diretta, nei

che, però, non sembrano idonee a ledere la concorrenza in entrambe le sue accezioni “nel” e “per” il mercato⁶⁹.

Ed infatti, pur incentivando il consumo dei prodotti provenienti da filiera corta o a km zero, lo si fa limitatamente ad un percentuale non rilevante, individuata nel 30 % del totale dell'area destinata al mercato; è fornita una definizione di siffatti prodotti, non ancorata all'origine geografica ma alla distanza esistente tra luogo di produzione/trasformazione e luogo di consumo; una definizione non idonea a creare disparità tra produttori di zone limitrofe e tra prodotti con caratteristiche analoghe.

Riconosce, dunque, le stesse possibilità⁷⁰.

Eppure, le medesime normative presentano, al contempo, qualche profilo di criticità in ordine alla efficacia dei modelli giuridici proposti.

In particolare, se la filiera corta, i prodotti a chilometro zero, ben potrebbero rappresentare strumenti utili nell'ambito di quell'ormai avviato percorso volto ad ottenere una filiera interamente sostenibile, nel senso più ampio del termine - anche se forse neppure così attuale sotto il profilo ambientale⁷¹ - qualche problematica potrebbe sorgere con riferimento alla valorizzazione e promozione dei prodotti.

Dinanzi all'esistenza di un mercato globale⁷²,

mercati, negli esercizi commerciali o di ristorazione o di somministrazione ovvero negli spazi espositivi appositamente dedicati o comunque posto in evidenza all'interno dei locali, anche della grande distribuzione ed è pubblicato nelle piattaforme informatiche di acquisto o distribuzione che forniscono i prodotti agricoli e alimentari di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a) e b). 3. Il logo non può essere apposto sui prodotti, sulle loro confezioni e su qualsiasi imballaggio utilizzato per la vendita. (negli esercizi commerciali o di ristorazione o di somministrazione ovvero negli spazi espositivi appositamente dedicati o, comunque, posti in evidenza all'interno dei locali, anche della grande distribuzione, o pubblicati nelle piattaforme informatiche di acquisto o distribuzione che forniscono tali prodotti agricoli e alimentari ma non si possono apporre)».

⁽⁶⁹⁾ Come sottolinea G. Urbano, *La gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica e la concorrenza: una storia infinita in Apertacontrada.it*, la «concorrenza nel mercato dovrebbe consentire agli imprenditori del settore di operare contemporaneamente nel mercato rilevante ad “armi pari” riuscendo al contempo a soddisfare le esigenze della comunità amministrata. In un regime completamente liberalizzato e, quindi, di piena concorrenza, l'accesso al mercato dovrebbe essere “libero” o al più caratterizzato dal previo rilascio di autorizzazioni (vincolate) all'esercizio della relativa attività economica - qualora sia necessario che gli operatori presentino determinati requisiti - in base a criteri oggettivi, trasparenti e non discriminatori [...]. Detto ciò, deve, però, sottolinearsi come la “concorrenza per il mercato” costituisca l'obiettivo minimo che deve essere garantito quando non è possibile ottenere l'erogazione di quel determinato “servizio” in un regime di “concorrenza nel mercato”».

⁽⁷⁰⁾ Qualche dubbio potrebbe, semmai, sorgere con particolare riferimento all'art 6, il quale modifica l'art. 144 del codice dei contratti pubblici, eliminando il riferimento alla filiera corta dai criteri di valutazione dell'offerta, salvo, poi, far riferimento ai criteri minimi ambientali, che, nel nuovo decreto ministeriale, privilegiano un servizio più sostenibile, mediante il criterio premiante della filiera corta e del chilometro zero seppur limitatamente ai prodotti biologici. Il Dm 10 marzo 2020, all'allegato 1, Art. 1 prevede al comma c, lettera b, tra i criteri premianti il chilometro zero e la filiera corta per: per l'affidamento del servizio di ristorazione scolastica (asili nido, scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo e secondo grado); per l'affidamento del servizio di ristorazione collettiva per uffici, università, caserme; per la fornitura di derrate alimentari. A complicare il tutto la bozza del nuovo codice di contratti pubblici parrebbe reinserire il riferimento alla filiera corta, di guisa che bisognerà aspettare la versione definitiva per comprendere l'evoluzione.

⁽⁷¹⁾ Le recenti crisi alimentari, dovute alla propagazione del COVID-19 e, successivamente, al conflitto russo-ucraino, hanno, infatti, riportato in auge il tema della sicurezza alimentare, intesa come garanzia di una quota strategica degli approvvigionamenti necessari, il quale si riteneva, a tal punto, risolto in seguito alla globalizzazione dei mercati, da far sì che le Istituzioni europee si concentrassero sull'altra forma di sicurezza, *Food safety*, propendendo per le quote di produzione, i diritti di impianto, i vincoli di trasformazione, attribuendo all'agricoltura il compito di custode delle risorse ambientali e di protagonista nella lotta al cambiamento climatico. Il riavvertito rischio di un mancato accesso al cibo, la consapevolezza di una non acquisita autosufficienza alimentare, ha determinato una inversione di tendenza: si assiste alla concessione di deroghe agli obblighi dei terreni a riposo nell'ambito delle cosiddette aree a valenza ecologica; all'emanazione di un Regolamento Europeo sulla necessità di un piano d'azione urgente dell'UE, per garantire la sicurezza alimentare all'interno e all'esterno dell'Unione europea, in cui riemergono i profili della *food security* e quello della sostenibilità economica, scarsamente considerati nei documenti strategici. In tal senso, si vedano F. Aversano, *Effetti della pandemia nel settore agroalimentare e ruolo rassicurante del cibo*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2020, p. 21; L. Costato, *Riscoprire la food security*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2020, p. 1

⁽⁷²⁾ Con il termine “globalizzazione” si suole identificarsi quei processi che pur appartenendo ad ambiti fra loro differenti, presentano un minimo comune denominatore nel superamento delle distinzioni derivanti dai confini delle nazioni e dagli ordinamenti che le governano con conseguente omologazione dei tratti identitari individuali e collettivi. A tal riguardo si vedano le voci D. Di Micco, voce *Globalizzazione del diritto*, in *Digesto*, 2013; M.R. Ferrarese, voce *Globalizzazione giuridica*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 547 ss. Eppure, sulla non attualità della globalizzazione, si veda G. Tremonti, *Globalizzazione le piaghe e la cura possibile*, Solferino, 2022; Id., *Le tre profezie. Contagio globale: come finisce l'utopia della globalizzazione*, Solferino, 2022, nei quali, l'A. sottolinea come il “ritorno

infatti, la predisposizione di strumenti che abbiano come obiettivo finale quello di delimitare la circolazione dei prodotti, potrebbe non essere la forma più idonea a metterne in risalto le caratteristiche, le quali invece potrebbero trarre maggiore valorizzazione proprio dalla possibilità di essere conosciute oltre gli stretti confini regionali e/o nazionali, là dove godono già di una loro “reputazione” e sono apprezzate.

In un bilanciamento di valori, tali leggi, dunque, sembrerebbero privilegiare la realizzazione di una filiera agroalimentare sostenibile rispetto alla valorizzazione dei prodotti locali.

Ed invero, una soluzione che potrebbe contemperare gli interessi coinvolti sarebbe quella di una diversificazione, nell’ambito delle produzioni locali, tra quelle comuni e quelle peculiari.

Le prime, non godendo di alcuna caratteristica differenziale rispetto a quelle della stessa specie, prodotte nello stesso o in altri territori, potrebbero rimanere circoscritte nel proprio ambito produttivo, contribuendo a ridurre l’impronta ambientale e valorizzando, al contempo, il proprio territorio, seppur in altro modo, ad esempio, in termini di conservazione della propria biodiversità o, ancora, in termini di aumento del reddito per i produttori e di maggior guadagno per i consumatori.

Viceversa, con riferimento alle produzioni locali peculiari⁷³, ossia quelle che godono di elementi differenziali rispetto ad altre analoghe appartenenti alla stessa categoria, che si sono a tal punto affermate nel proprio territorio di origine da divenirne un simbolo di tipicità⁷⁴, sarebbe opportuno che fossero veicolate, con il loro bagaglio territoriale, culturale e la loro tipicità⁷⁵ anche lontano dal mercato indigeno, là dove sono già ampiamente conosciute e godono anche di una notevole forza attrattiva nei confronti dei consumatori.

Ed infatti, «la tipicità del prodotto si esprime non solo nell’origine locale del prodotto, ma soprattutto nella forte identità e reputazione territoriale, basata su uno specifico metodo di produzione che conduce ad un profondo sapere antico»⁷⁶. In tal modo, il prodotto diviene sul mercato espressione dell’identità e della cultura locale di un popolo a dimostrazione del forte legame che intercorre tra prodotto e territorio, che si riflette necessariamente nella sua identità culturale rinvenibile nel paesaggio rurale.

Come ben evidenziato da parte di Autorevole dottrina «il prodotto del lavoro in agricoltura non è il solo bene separato e individualizzato che percorre il proprio cammino dai campi alla tavola, ma il faticoso percorso attraverso il quale le risorse

della natura” con fenomeni climatici estremi e con l’epidemia del coronavirus confermano le previsioni sulla fine del trentennio dorato della globalizzazione che ci è stato donato dagli “illuminati”. L’inflazione e recessione, crisi finanziarie, carestie, migrazioni, altre guerre sono tutti anelli sconnessi di una stessa catena, i quali sono rappresentativi non già della «fine della storia» ma della fine della globalizzazione.⁽⁷³⁾ Discorso analogo per i prodotti tradizionali, la cui definizione è ricavabile dal combinato disposto del d. lgs. 30 apr. 1998 n. 173 e del d.m. 8 sett. 1999 nr. 350, secondo cui gli usi relativi alla lavorazione devono essere «[...] praticati sul territorio in maniera omogenea e secondo regole tradizionali protratte nel tempo, comunque per un periodo non inferiore ai 25 anni».

⁽⁷⁴⁾ Nel corso del tempo al termine *tipicità* sono stati attribuiti significati che possono far riferimento al territorio di origine, alle qualità sensoriali, al tipo di materia prima usata, alle tecniche di trasformazione, al contesto antropologico. In tal direzione, il concetto di tipicità rimanda a tipo, modello, con qualità uniformi e costanti nel tempo, comprendendo così sia l’ambiente geografico, sia i fattori naturali e umani. Con particolare riferimento alle denominazioni, la prima normativa italiana sulle denominazioni tipiche è da far risalire al 1937, alla legge del 10 giugno n. 1287, concernente l’uso della mannite o mannite da frassino. Successivamente, in seguito sono state emanate quelle sulla margarina (l. 4 novembre 1951 n. 1316), acquaviti (l. 7 dicembre 1951 n. 1559) e altri distillati, mentre la distinzione tra il vermouth e altri liquori è fatta con la l. 16 marzo 1956 n. 108. Il 1958 è l’anno della legge sulle denominazioni delle varietà di riso e di risone (l. 18 marzo 1958 n. 325), il 1962 quello delle norme sulla birra (l. 16 aprile 1962 n. 354) e il 1963 quello della legge sui mangimi (l. 15 febbraio 1963 n. 281).

⁽⁷⁵⁾ Come sostenuto in dottrina «In un mondo sempre più concepito come “società aperta” con una identità fluida, in cui la sovrabbondanza di modelli di riferimento (ed, ovviamente, la crescita del benessere) ha generato una estrema fragilità individuale, la scelta di un prodotto implica non solo la selezione dei suoi componenti materiali (ingredienti, funzioni ed altre qualità misurabili come “valore oggettivo”), ma anche, in misura sempre crescente, la scelta di elementi intangibili che di quel prodotto sono il presupposto, contribuendo a definirne i caratteri ed esprimendo l’ambiente da cui proviene” [V. Rubino, *I limiti alla tutela del “made in” tra integrazione europea e ordinamenti nazionali*, Torino, 2017, p. 5].

⁽⁷⁶⁾ N. Lucifero, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare*, cit. p. 321 e ss.

naturali assumono e mantengono peculiari caratteristiche produttive»⁷⁷.

Sarebbe opportuno, dunque, considerare che la valorizzazione del patrimonio alimentare debba avvenire nella consapevolezza che i prodotti agroalimentari sono beni economici, ma sono anche beni in senso culturale⁷⁸ ed alcuni «corrispondono alla memoria storica, alla coscienza popolare»⁷⁹, ma proprio per questo, proprio perché alcuni più di altri sono idonei a divenire simbolo rappresentativo di un territorio, di una tradizione, di una cultura, «espressione di una identità

comune, di una collettività che del mercato è al contempo destinataria»⁸⁰, questi, in un mondo caratterizzato da una continua dialettica tra individuo e collettività, tendente alla integrazione tra culture diverse⁸¹, devono poter essere conosciuti con il loro valore aggiuntivo e tutelati mediante gli strumenti legali previsti dall'ordinamento europeo⁸². C'è una competitività che si può perseguire mediante gli strumenti che garantiscono il riconoscimento e la protezione⁸³.

È necessaria una valorizzazione “nel” territorio ma anche “per” il territorio così da evitare l'etero-

(⁷⁷) F. Albisinni, *Il territorio come regola? Segni del territorio e mercato*, cit. p. 154 ss.

(⁷⁸) E. Montelione, *La produzione agroalimentare di qualità come bene culturale*, in *Riv. dir. agr.*, n.1-2000, p. 462 ss.

(⁷⁹) C. Barberis, H. Mendras, *L'avvenire delle campagne europee*, Milano, 1976, p. 26 ss.

(⁸⁰) Sottolinea V. Rubino, *I limiti alla tutela del “made in” tra integrazione europea e ordinamenti nazionali*, cit., p. 165 «In quanto espressione di una identità comune, i prodotti e le regole di mercato che li governano si pongono in relazione con il singolo consumatore e con la collettività, divenendo veicoli di messaggi identificativi (ed identitari), strumenti di incontro, fattori di differenziazione individuale o di gruppo. In altre parole essi esprimono i caratteri di una collettività che del mercato è al contempo soggetto e destinataria, e, come tali, chiedono di essere tutelati: su piano individuale, per difendere il proprio spazio di identificazione e di libertà da fenomeni erosivi del mercato (agevolati, eventualmente, dalle norme); sul piano collettivo, attraverso la richiesta di politiche che soddisfino i bisogni immateriali oggetto dei diritti culturali, primo fra tutti la conservazione dell'insieme degli elementi che garantiscono lo sviluppo dell'identità sociale. È in quest'ottica che la questione dell'origine emerge come valore specifico: in un mondo che propone di continuo modelli alternativi fra cui scegliere, che spinge per la perenne sperimentazione innovativa, ponendo a rischio ogni possibile fattore identitario in cui riconoscersi, l'origine può contribuire a mantenere dei punti di riferimento, nonché a consolidare la storia e le attitudini di un popolo e di un territorio. Attraverso la trasparenza comunicativa, le regole sulla correttezza commerciale e le politiche di promozione del territorio, l'individuo è così posto in grado di compiere delle scelte di riconoscimento, senza con ciò rinunciare alla propria libertà di sperimentare ciò che è nuovo o è diverso dalle proprie tradizioni. La questione dell'origine diventa, insomma, parte di un discorso più grande, legato ai fattori costitutivi di diritti fondamentali come la dignità della persona, l'autonomia, la libertà, il diritto all'accesso all'informazione e la tutela dell'identità culturale e sociale».

(⁸¹) Come sottolineato da E. Triggiani, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, Bari, 2015, p. 229 «nell'epoca contemporanea globalizzata e sotto più profili resa “omogenea” dallo strapotere dei mezzi di comunicazione, il problema della salvaguardia del pluralismo delle identità culturali diviene anch'esso un compito fondamentale della comunità internazionale (...) Il confronto tra i popoli ed anche gli stessi rapporti economici acquisiscono valenza di pace e solidarietà se si realizzano attraverso i beni culturali, che sono in grado, pur nella loro diversità, di costituire un collante incredibilmente robusto se utilizzati con il linguaggio della comprensione e della tolleranza. In proposito, estremamente incisivo è l'art. 2 della Dichiarazione di Principi sulla Tolleranza dell'Unesco (16 novembre 1995) per il quale essa consiste in rispetto, accettazione ed apprezzamento della ricca diversità delle culture del nostro mondo, delle no-tre forme di espressione e di costumi dell'essere umano. (...) Tolleranza è armonia nella differenza. Essa non è solo un dovere morale, ma è anche un requisito politico e giuridico (...)».

(⁸²) A tal riguardo, molto interessante quanto evidenziato da V. Rubino, *I limiti alla tutela del “made in” tra integrazione europea e ordinamenti nazionali*, cit. p. 202, secondo il quale «la valorizzazione delle specificità, pur nel rispetto dei principi di unificazione economica ed allargamento del mercato, è ormai uno dei tratti essenziali della costruzione europea: l'art. 3 TUE lo evidenzia in numerosi passaggi laddove afferma, a fianco alla instaurazione del mercato interno (par. 3), l'impegno dell'Unione ad adoperarsi per uno sviluppo sostenibile, basato su di una crescita equilibrata ed una economia sociale di mercato che miri alla piena occupazione; viene, inoltre, ribadito l'obbligo di promuovere la coesione sociale e territoriale in un contesto solidaristico complessivo che ha nella ricchezza della diversità culturale e nel relativo patrimonio di conoscenze il suo punto fondamentale di approdo. L'insieme degli elementi richiamati portano, nella materia che qui interessa, ad una rilettura del mercato interno come spazio in cui alla rimozione delle barriere deve necessariamente affiancarsi la valorizzazione – anche in termini giuridici – di certi fattori che corrispondono a sentimenti diffusi e valori condivisi. In questo scenario il consumatore, con le sue fragilità, ma anche il suo nuovo ruolo di “attore” sulla scena socio-economica europea riconosciutogli dalla evoluzione della relativa politica e dal suo essere anzitutto “persona” in una “comunità di diritto” (fondamentali) può costituire l'elemento determinante di questa rivalutazione».

(⁸³) Il riferimento è alle denominazioni e indicazioni di origine, alle specialità tradizionale garantita e al biologico. A tal riguardo, tra i moltissimi in letteratura, si vedano: M. Goldoni, *Denominazione d'origine*, cit. p. 190; N. Lucifero, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare: marchi e segni del territorio* cit.; A. Di Lauro, *Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello Sviluppo sostenibile*, cit., p. 381; L. Costato, *La protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine e le attestazioni di specificità*, cit., p. 488. Sulla tutela internazionale delle indicazioni geografiche dei prodotti agroalimentari si vedano l'intero volume della rivista di diritti alimentare, 3/2022, a quest'ultima dedicata.

genesi dei fini e «continuare a farci del male»⁸⁴.

regionali e/o nazionali, là dove sono già note e apprezzate.

ABSTRACT

Il tema della filiera corta ha subito un lungo percorso evolutivo sul piano funzionale. Citata per la prima volta tra le misure di sviluppo rurale, quale strumento di valorizzazione del territorio, quest'ultima è divenuta oggetto di innumerevoli leggi regionali, le quali, in assenza di una norma nazionale, si sono trovate dinnanzi alla difficoltà di doverne, persino, interpretare il concetto. In tal guisa, tali interventi normativi hanno finito per scontrarsi, prima con la Corte di giustizia e, poi, con la Corte costituzionale, perché emanati in violazione delle fondamenta del diritto europeo, tra cui, in modo particolare, la tutela della concorrenza. In questa prospettiva orientata esclusivamente alla valorizzazione del prodotto, della produzione e, dunque, del territorio, si è inserita la PAC e tutti gli atti europei aventi il precipuo diverso obiettivo di ottenere una filiera agroalimentare sostenibile. Le recenti leggi n. 30 e 61 del 2022, per un verso, possono essere apprezzate per il tentativo di dare maggiore chiarezza al sistema; per altro verso, si inseriscono nell'ambito di questo indirizzo evolutivo sulla sostenibilità senza, al contempo, prendere in considerazione che la delimitazione della circolazione dei prodotti potrebbe non essere la forma più idonea a metterne in risalto le caratteristiche. Al contrario, queste ultime potrebbero trarre maggiore valorizzazione proprio dalla possibilità di essere conosciute oltre gli stretti confini

The theme of the short supply chain has undergone a long evolutionary path on a functional level. Mentioned for the first time among rural development measures, as a tool for enhancing the territory, the latter has become the subject of countless regional laws, which, in the absence of a national standard, have found themselves faced with the difficulty of having to, even interpret the concept. In this way, these regulatory interventions ended up clashing first with the Court of Justice and then with the Constitutional Court, because they were issued in violation of the foundations of European law, including, in particular, the protection of competition. In this perspective oriented exclusively to the enhancement of the product, of the production and, therefore, of the territory, the CAP and all the European acts have been inserted with the main different objective of obtaining a sustainable agri-food chain.

Laws. no. 30 and 61 of 2022, recently issued, on the one hand, can be appreciated for the attempt to give greater clarity to the system; on the other hand, they fit into this evolutionary direction on sustainability without, at the same time, taking into consideration that the delimitation of the circulation of products might not be the most suitable form to highlight their characteristics. On the contrary, the latter could derive greater value precisely from the possibility of being known beyond the narrow regional and/or national borders, where they are already known and appreciated.

□

⁽⁸⁴⁾ Celebre frase in un film di Nanni Moretti, evocata in dottrina da F. Albisinni, *Continuiamo a farci del male: la Corte costituzionale e il Made in Lazio*, cit., p. 526 e ss.