



**CONFCOMMERCIO**  
IMPRESE PER L'ITALIA

*Proposte di legge recanti norme per la valorizzazione dei prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta a chilometro zero e di qualità” (C.77, C.1052,C.1223)*

*AUDIZIONE*

*Camera dei Deputati  
XIII Commissione Agricoltura*

*Roma, 17 aprile 2014*

## Premessa

Confcommercio - Imprese per l'Italia manifesta il suo positivo apprezzamento per l'occasione offerta dalla Commissione Agricoltura di rappresentare il punto di vista delle imprese della distribuzione in merito ai disegni di legge finalizzati alla promozione e valorizzazione dei prodotti alimentari a "chilometro zero" provenienti da filiera corta e di qualità (C.77, C.1052,C.1223).

Occorre infatti a nostro avviso valutare con molta attenzione il mercato delle vendite dirette e non considerare in senso assoluto questa forma di commercializzazione come la più idonea a conseguire un rapporto qualità prezzo ideale, tanto da essere sponsorizzata in maniera prioritaria.

In questo contesto, i canali alternativi di commercializzazione dei prodotti agricoli che prevedono il contatto diretto fra produttori e consumatori, non possono rappresentare la strategia unica da sostenere per rispondere alle necessità di diversificazione e multifunzionalità dell'agricoltura e, insieme, di valorizzazione del territorio, proprio perché non si adattano a tutti i prodotti: è lo stesso tipo di prodotto, per le sue caratteristiche a determinare lo strumento più adatto alla sua commercializzazione e non il contrario.

È chiaro infatti che concentrarsi in maniera troppo insistita sui metodi di vendita diretta e sui *farmer's market*, significa operare una scelta di campo orientata alle piccole dimensioni in una logica di mercati locali, che rappresentano soluzioni insufficienti, inadeguate e marginali alle esigenze del settore agricoltura chiamato a fronteggiare, in un mercato globalizzato, la concorrenza di produttori dei paesi terzi.

Sottolineiamo inoltre fin da subito che le proposte all'attenzione della Commissione risultano per molti aspetti indeterminate e perfino contraddittorie con gli obiettivi dichiarati

## Distinzione tra chilometro zero, filiera corta e vendita diretta

Nell'esaminare i disegni di legge in discussione, è innanzitutto fondamentale sgombrare il campo da possibili equivoci chiarendo i concetti a cui si fa riferimento.

Il testo dei tre provvedimenti, infatti, sembra quasi uniformare i concetti di "chilometro zero", "filiera corta" e "vendita diretta", tanto che, con l'unica eccezione del ddl C.1223, non viene neppure fornita la definizione di "filiera corta" cui si fa riferimento nell'articolato.

Appare quindi opportuno sottolineare che, dal punto di vista concettuale, un prodotto a "chilometro zero" non deve necessariamente provenire da una filiera corta, dal momento che può aver subito molteplici passaggi pur rimanendo sempre all'interno di una zona geografica ristretta, e avendo in ogni caso prodotto un impatto ambientale ridotto rispetto ai prodotti che potremmo definire "tradizionali". Se ciò che si vuole promuovere, quindi, è il ridotto impatto ambientale e il consumo dei prodotti nel loro

territorio di produzione, non è necessario introdurre l'ulteriore criterio della filiera corta, essendo sufficiente fare riferimento al criterio del "chilometro zero".

Allo stesso modo, l'uso del termine "filiera corta", nell'accezione corrente, non implica che debba avvenire un solo passaggio di mano della merce, direttamente dal produttore al consumatore, ma che i passaggi intermedi devono essere pochi. Le fonti normative, ancorché scarse, coerentemente declinano il concetto secondo una logica simile. Il regolamento (UE) n. 1305/2013 del 17 dicembre 2013, relativo al sostegno allo sviluppo rurale, fornisce infatti la seguente definizione di "filiera corta": *"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"* (art. 2, par. 1, lett. m)).

Nella prassi, i soggetti che compongono la "filiera corta" sono spesso soltanto tre: produttore, intermediario commerciale e consumatore. Se non ci fosse alcun intermediario, d'altra parte, la definizione coinciderebbe con quella di "vendita diretta". Questo aspetto, come detto, viene chiarito nella proposta C.1223, che tuttavia non ne trae completamente le conclusioni. Merita riflettere sulla circostanza che, nell'ambito di pochi passaggi, o anche di un passaggio intermedio soltanto, un prodotto può percorrere moltissimi chilometri, tradendo così proprio quelle esigenze che i tre disegni di legge mirano ad assicurare.

La vendita diretta, invece, richiede per forza di cose il numero minimo di passaggi all'interno della filiera: uno soltanto. Riguardo alle sue caratteristiche di ridotto impatto ambientale, tuttavia, bisogna considerare il dettato del D.Lgs. 228/2001 che disciplina tale modalità di vendita: l'art. 4, comma 1, del decreto, abilita gli imprenditori agricoli alla vendita diretta su tutto il territorio della Repubblica. Di conseguenza, un prodotto venduto *"direttamente"*, può legittimamente aver percorso l'intera penisola. Anche in questo caso, quindi, tale modalità di vendita non offre, in quanto tale, nessuna garanzia in merito all'impatto ambientale prodotto.

### **Possibile impatto dell'intervento**

Le materie dell'agricoltura e del commercio a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione rientrano tra le competenze residuali del legislatore regionale.

Sebbene lo Stato possa intervenire per disciplinare alcuni aspetti delle materie facendo leva su esigenze differenti quali la tutela dell'ambiente, della concorrenza, della salute, un'ingerenza diretta e troppo puntuale rischia di non cogliere a pieno le specificità dei singoli territori.

Inoltre dal momento che numerose regioni hanno già legiferato sul tema della filiera corta e dei prodotti a chilometro zero, adottando per altro definizioni declinate in base alle caratteristiche del mercato locale, come correttamente rilevato nel dossier di documentazione predisposto dal Servizio studi della Camera, un intervento statale comporterebbe la necessità di uniformare le differenti discipline, con il rischio di ingenerare vuoti normativi ed eventuali conflitti di competenza per la definizione della regolamentazione preminente.

## Definizioni

Ferme restando le considerazioni appena svolte, che privilegiano la soluzione di mantenere in capo alle regioni le scelte operate in merito alle definizioni dei prodotti agricoli a filiera corta, appare tuttavia evidente come una regolamentazione statale debba accordarsi sull'adozione di caratteristiche uniformi per la definizione dei prodotti.

I testi in esame qualificano (articolo 2) a “chilometro zero” i prodotti il cui consumo avviene entro un raggio di 50-70 chilometri e fanno rientrare in questa definizione anche i prodotti il cui trasporto - dalla fase della produzione a quella del consumo - produca un limitato apporto delle emissioni inquinanti, senza tuttavia fissare i criteri per la valutazione dell'impatto ambientale, ma rimandando a un generico decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali da adottare successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti. La fissazione del limite di 50 o 70 chilometri, in assenza di altri criteri, appare arbitraria e in grado di generare notevoli distorsioni.

La totale assenza di qualsiasi riferimento a dati e studi sull'argomento emissioni inquinanti, che consenta almeno di chiarire la natura delle emissioni cui riferirsi, rende tale previsione fonte di discrezionalità ed indeterminazione.

Si sottolinea inoltre come all'interno di una simile estensione chilometrica rientri una parte consistente della fornitura di prodotti alimentari per il piccolo dettaglio. Con una definizione così ampia gli agricoltori sarebbero legittimati a vendere in deroga alla normativa commerciale, come prodotti a “chilometro zero”, prodotti che di fatto non hanno nulla di locale contraddicendo così la finalità dichiarata delle proposte.

Inoltre merita considerare che le “*aree di produzione*” possono avere un'estensione rilevante, tale da far sì che il prodotto venduto abbia la propria origine in un luogo che si trova ben oltre il limite chilometrico stabilito.

## Riserve e parità di trattamento tra operatori commerciali

Nei provvedimenti in esame vengono previste specifiche riserve a favore degli imprenditori agricoli esercenti la vendita diretta (art. 4).

In particolare il ddl 77 consente ai comuni di riservare alla vendita diretta *almeno il 20 per cento dei posteggi nei mercati al dettaglio situati in aree pubbliche* e stabilisce inoltre che i comuni debbano destinare specifiche aree per la realizzazione di mercati riservati alla vendita diretta.

Sul tema si richiama la sentenza della Corte Costituzionale 16/2004, che pronunciandosi sull'istituzione del Fondo per la riqualificazione urbana dei comuni (art. 25, comma 10, della legge n. 448 del 2001) ne ha dichiarato l'illegittimità per il fatto che le Regioni, alle quali competeva la materia, sono state per così dire “scavalcate” dallo Stato che ha disciplinato direttamente per i comuni, senza tener conto dei compiti di programmazione spettanti alle regioni.

I ddl 1052 e 1223 prevedono invece la facoltà per i comuni di aprire mercati alimentari di vendita diretta, ma la accompagnano all'obbligo di riservare il 20-25 per cento dei posteggi agli imprenditori agricoli esercenti la vendita diretta.

Il ddl 77, nel disciplinare la vendita diretta, non traccia alcun collegamento con il criterio del chilometro zero. In base alle disposizioni in esso contenute quindi gli imprenditori agricoli potranno vendere prodotti provenienti da un'azienda situata a qualsiasi distanza dal mercato.

Il ddl 1052, così come il 1223, prevede invece che l'azienda agricola sia ubicata all'interno della regione o in ambiti definiti dalle singole amministrazioni competenti. Tale criterio tuttavia non assicura comunque che la stessa azienda si trovi entro la distanza prevista per qualificare i prodotti a "chilometro zero".

Sull'assimilazione tra prodotti a km 0 e prodotti regionali vale la pena richiamare la recente sentenza della Corte Costituzionale 209/2013.

La Corte Costituzionale, nel dichiarare illegittima la legge della Regione Basilicata 12/2012 sul Km 0 ha ritenuto che:

- la definizione di «prodotti a chilometri zero», effettuata dalla norma regionale («*prodotti agricoli ed agroalimentari destinati all'alimentazione umana, ottenuti e trasformati*»), è eccessivamente generica e basata solo sulla natura del prodotto, senza alcun riferimento alla distanza tra luogo di produzione e luogo di consumo;
- le disposizioni sono illegittime perché mirate ad incentivare il consumo dei soli prodotti lucani, indipendentemente dall'ubicazione del luogo di produzione o dalla presenza di particolari qualità;
- non sono considerati a km 0 prodotti con caratteristiche analoghe, provenienti da aree poste a distanza uguale o minore dal luogo di consumo se non siano nella regione;
- la fornitura di prodotti lucani (e non a km 0) costituisce titolo preferenziale per l'aggiudicazione di appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari ed agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva, imponendo all'amministrazione appaltante un criterio anticoncorrenziale di scelta, non contemplato dalla legislazione in materia (artt. 81 e seguenti del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE): criterio che non solo non favorisce la concorrenza, ma chiaramente la altera;
- appare un comportamento anticoncorrenziale anche la riserva del 20% del totale dei posteggi nei mercati in aree pubbliche, disposta a favore degli imprenditori agricoli lucani. Detta previsione risulta più restrittiva rispetto a quella stabilita dalla normativa statale che prevede anch'essa una riserva nell'assegnazione dei posteggi ma rivolta a favore di tutti indistintamente gli «imprenditori agricoli che esercitano la vendita diretta ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 18 maggio 2001»;
- l'introduzione e regolazione di una sorta di marchio delle imprese che impieghino o commercino prodotti agricoli lucani, incide su una serie trasversale di interessi (dei produttori, dei consumatori, della collettività al rispetto del principio di verità, del corretto svolgimento della concorrenza), interferendo, sulla «tutela della concorrenza con l'effetto di orientare la preferenza del mercato verso una

determinata categoria di prodotti, qualificata unicamente dal territorio di provenienza.

Il ddl 1223 è l'unico a stabilire espressamente che la vendita diretta in questione debba riguardare i prodotti a chilometro zero, ma non impone all'imprenditore di vendere soltanto quei prodotti.

Per rispettare le finalità indicate dai tre disegni di legge all'articolo 1, invece, è necessario che i prodotti venduti siano davvero provenienti dal territorio. Ugualmente non dovrebbe essere ammessa l'istituzione di mercati riservati alla vendita diretta dei prodotti senza, parallelamente, predisporre un vincolo territoriale per l'origine degli stessi.

Inoltre, anche per quelle proposte in cui questo vincolo viene tracciato, bisogna considerare che gli imprenditori agricoli, ai sensi dell'art. 4 comma 8 del D.Lgs. 228/2001, possono effettuare la vendita diretta di prodotti anche non provenienti dalle rispettive aziende, a patto che non eccedano un certo limite annuo di fatturato. Se lo scopo dei disegni di legge è di valorizzare i prodotti provenienti da filiera corta e a chilometro zero (e pur tenendo conto delle argomentazioni già svolte riguardo a tali concetti), è opportuno che simili facoltà siano concesse soltanto a quegli imprenditori che si impegnino a vendere unicamente tali prodotti, a pena di una equiparazione immotivata tra agricoltori e commercianti, senza il vincolo del rispetto delle norme specifiche per i primi. Il rispetto di tale criterio dovrebbe essere dimostrato attraverso l'obbligo per l'imprenditore agricolo di registrare debitamente le vendite (emissione scontrino fiscale).

Inoltre, nel partecipare ai mercati al dettaglio su aree pubbliche, gli imprenditori agricoli dovrebbero essere tenuti al pagamento degli stessi oneri/tributi cui sono soggetti gli operatori ambulanti (ad es. raccolta rifiuti, allacciamenti elettrici etc.).

I provvedimenti in esame, al fine di agevolare l'acquisto e il consumo dei prodotti a chilometro zero e di quelli di qualità, si rivolgono direttamente agli esercizi commerciali "consentendo" loro di destinare alla vendita dei citati prodotti almeno il 30 per cento della propria superficie. Oltre a sottolineare l'intervento "*improprio*" nella disciplina del commercio, si segnala altresì, come già correttamente rilevato dal dossier di documentazione predisposto dagli uffici della Camera, che *l'utilizzo della parola "almeno" appaia più consono ad un obbligo che ad una possibilità*.

Non è inoltre chiaro cosa avverrebbe nel caso in cui l'operatore commerciale che già oggi vende prodotti qualificabili come chilometro zero, ai sensi delle definizioni fornite dai provvedimenti, non fosse in grado di destinarli la superficie minima richiesta. Se dovesse, per tale ragione, rinunciare a vendere anche quei prodotti che oggi espone, si produrrebbe un danno per la valorizzazione degli stessi, con una riduzione dell'offerta che andrebbe esattamente nel senso opposto alla *ratio* dei provvedimenti.

Il ricorso a disposizioni che interferiscono con le libere scelte commerciali riguardo all'assortimento merceologico appare inoltre, a nostro avviso, in contrasto con il principio costituzionale di libera iniziativa economica.

La previsione che le imprese commerciali possano riservare alla vendita di prodotti agricoli almeno il 30% della loro superficie di vendita contrasta con la legge n. 248/2006, emanata a seguito di diverse segnalazioni dell'Antitrust in materia di rimozione degli ostacoli alla piena liberalizzazione del settore distributivo - che vieta le limitazioni

quantitative all'assortimento merceologico offerto negli esercizi commerciali (legge 248/2006 art 3 lettera c).

Si ricorda che quando fu emanata la legge 248/2006, il Ministero dello sviluppo economico nella nota *“Nuove Norme sulla concorrenza e i diritti dei consumatori”* precisava che l'interpretazione di *“limitazione quantitativa”* all'assortimento merceologico doveva per forza riferirsi al divieto di imporre merceologie esclusive, in quanto nella legislazione commerciale non risultavano essere imposti *“limiti di quantità”* né dalla legislazione nazionale né da leggi regionali. Alla luce delle disposizioni del provvedimento in oggetto detti limiti verrebbero invece introdotti da una normativa del settore agricolo.

Inoltre il fatto che l'imprenditore venga in qualche modo condizionato o comunque invogliato nelle sue scelte di assortimento merceologico fa sì che possa essere lesa il diritto, costituzionalmente garantito dall'art. 41 Cost., alla libera iniziativa economica.

La Confederazione si dichiara contraria ad ogni forma di limitazione, fissata per legge o per via amministrativa e anche se *“vestita”* da facoltà, alla libera scelta dell'imprenditore di determinare l'assortimento merceologico del proprio esercizio commerciale, ritenuto più idoneo a soddisfare le esigenze dei consumatori.

Nulla vieta che gli operatori possano decidere attraverso operazioni di marketing locale di dedicare spazi nelle proprie strutture ad appositi corner del tipo *“l'angolo del contadino”*, ma ciò deve avvenire senza obblighi relativi alle superfici minime o al valore delle produzioni complessivamente acquistate.

### **Modifiche al d.lgs. 228 del 2001**

Le disposizioni in esame intervengono tra l'altro modificando la disciplina della vendita diretta di cui all'art. 4 del Decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228.

Premesso che tali modifiche non sembrano pertinenti alle finalità delle proposte di legge, si segnala che alcune sono state già introdotte nell'ordinamento lo scorso anno (cfr. art. 30-bis DL 69/2013, convertito dalla legge 98/2013).

L'atto 77, inoltre, prevede l'estensione della disciplina della vendita diretta anche alle società di persone e alle società a responsabilità limitata costituite da imprenditori agricoli.

Con tale modifica un produttore socio potrebbe cedere alla società anche solo prodotti di terzi (nel limite del 49 per cento continuerebbe, infatti, a mantenere la propria natura di produttore agricolo).

La società a quel punto potrebbe trovarsi a commercializzare per il suo intero fatturato prodotti svincolati dalla produzione dei propri soci.

Viene proposta poi una modifica al comma 2 dell'articolo in modo da consentire la vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli anche nelle *“altre aree private di cui ... abbiano la disponibilità”*. In tal modo la norma consentirebbe di estendere enormemente le possibilità di vendita a prescindere da qualsiasi collegamento territoriale tra luogo di produzione e di vendita.

Anche la modifica relativa all'attività di vendita nei locali aperti al pubblico, semplificando ulteriormente la disciplina, sembra tradire sempre più quel necessario legame con il territorio che le proposte in esame intendono rafforzare.

### Agevolazioni

Ulteriore problematica che ricalca generalmente i concetti già espressi in materia di limitazioni e soglie, è rinvenibile nelle previsioni dell'articolo 6 e 7 delle proposte 77 e 1052, che prevedono una riduzione del 50% del contributo per il rilascio dell'autorizzazione a costruire grandi strutture di vendita e centri commerciali, qualora gli imprenditori si impegnino a porre in vendita prodotti alimentari a chilometro zero in misura non inferiore al 30% delle produzioni agricole acquistate in un anno.

Tale previsione appare anzitutto assolutamente inadeguata nell'attuale formulazione.

Oltre alla quasi ridicola entità della sanzione (attualmente pari al 3%: 1% di tasso di interesse legale + 2% di maggiorazione) che la rende addirittura conveniente se paragonata ad esempio a quella in vigore per i ritardi di pagamento nelle cessioni dei prodotti agricoli e alimentari ex art. 62 che è superiore al 9%, la stessa appare eccessivamente indeterminata.

Ammesso di mantenerla nell'attuale formulazione, andrebbe quantomeno prevista la sottoscrizione, da parte del proponente, di una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà e l'imposizione, in caso di mancato rispetto dell'impegno, del pagamento di sanzioni effettivamente in grado di costituire un deterrente.

Secondo la proposta 77, il medesimo impegno, assunto unilateralmente, deve essere oggetto di valutazione nella fase istruttoria del procedimento in materia edilizia allo scopo di orientare la programmazione commerciale alla luce dell'art. 41 della Costituzione che, pur riconoscendo la libertà dell'iniziativa economica, non consente che questa possa svolgersi in contrasto con l'utilità sociale. Il mancato rispetto dell'impegno comporta il versamento per intero del contributo maggiorato dall'applicazione di un tasso d'interesse.

A tal proposito si richiama una decisione della Corte Costituzionale (sentenza n. 440 del 2006 e sentenza n. 207 del 2001) in materia di autorizzazioni commerciali per le quali erano previsti criteri preferenziali.

La Corte Costituzionale ha dichiarato la manifesta incostituzionalità della normativa impugnata, specificando come l'introduzione di un criterio preferenziale per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività commerciale rappresenti, di fatto, una vera e propria barriera *“di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale”*

Si ritiene, pertanto, che debba almeno essere eliminata la parte che prevede una forma sanzionatoria in caso di mancato rispetto dell'impegno. Il pagamento del contributo integrale appare l'unica soluzione applicabile per non incorrere in una pratica discriminatoria.

Per come è formulata la disposizione, inoltre, l'apertura di un centro commerciale beneficerebbe delle agevolazioni previste senza alcun vincolo riguardo alla superficie minima da destinare alla vendita di prodotti alimentari. Sarebbe pertanto possibile destinare alla stessa una superficie minima, a patto che questa rispetti la quota del 30 per cento. In tal modo l'intero centro commerciale, di qualsiasi estensione, potrebbe avvalersi dell'agevolazione senza alcuna garanzia di un effettivo beneficio nell'ottica della promozione dei prodotti a chilometro zero, ma con l'unica certezza di un rilevante danno per le casse del comune di insediamento.