

Sentenza: 9 febbraio 2021, n. 31

Materia: agricoltura, tutela della concorrenza

Parametri invocati: art.117, primo comma, secondo comma, lett. e), art. 120 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: legge della Regione Toscana 10 dicembre 2019, n. 75 (Norme per incentivare l'introduzione dei prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta nelle mense scolastiche)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale degli artt. 2, 3 e 4 della legge in oggetto;
- 2) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge in oggetto;

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Gli artt. 2, 3 e 4 della legge in oggetto definiscono i prodotti a chilometro zero e da filiera corta, rispettivamente individuati in quelli provenienti da attività produttive o di trasformazione o manipolazione effettuate nei confini amministrativi regionali e nei prodotti provenienti da una filiera produttiva costituita al massimo da un intermediario tra il produttore e la stazione appaltante. Il regime previsto per tali prodotti viene esteso a quelli regolati dalle norme europee e interne sulle varie produzioni tutelate, ove conformi ai medesimi requisiti (art. 2). Al fine di promuovere l'utilizzo dei prodotti in questione la Regione finanzia – stanziando le relative somme per le annualità 2020 e 2021 (art. 4) – progetti pilota, presentati, previo esperimento di una procedura di evidenza pubblica, sia da soggetti pubblici appaltanti che aggiudicano servizi di refezione collettiva scolastica, sia da soggetti che erogano il servizio di refezione collettiva scolastica direttamente o mediante società a partecipazione pubblica affidatarie. Tali progetti sono volti a garantire la fornitura di pasti nelle mense scolastiche incluse nel progetto preparati utilizzando almeno il cinquanta per cento di prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta e a garantire altresì un'iniziativa d'informazione e sensibilizzazione almeno dei fruitori della refezione scolastica (art. 3).

Secondo lo Stato le disposizioni impugnate lederebbero il primo comma dell'art. 117 della Costituzione, in relazione agli artt. 34, 35 e 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il secondo comma, lettera e), del medesimo articolo nonché l'art. 120 Cost. A suo giudizio, infatti, la previsione di tali criteri prioritari costituirebbe una misura ad effetto equivalente vietata dall'art. 34 e non giustificata dall'art. 36 TFUE, che fa salve le ragioni di «tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali». La mera origine regionale dei beni non garantirebbe che gli stessi siano realmente a chilometro zero e che il loro trasporto abbia una minore incidenza negativa sull'ambiente. In ogni caso, tale preferenza si risolverebbe in un immediato ostacolo alla libera circolazione tra le Regioni dei prodotti privi degli indicati requisiti e delle imprese e dei lavoratori che intendano operare nei servizi della refezione collettiva scolastica.

Secondo il ricorrente, inoltre, queste misure altererebbero la concorrenza, poiché si tradurrebbero in un favor per gli imprenditori che usano prodotti provenienti da una certa area territoriale, senza che possa applicarsi quanto previsto dall'art. 95, comma 13, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) che consente d'inserire nei bandi adottati dalle amministrazioni aggiudicatrici un maggiore punteggio per le offerte che presentano un minore

impatto sulla salute e sull'ambiente, ivi compresi i beni o i prodotti da filiera corta o a chilometro zero. Ciò in quanto nell'intervento legislativo regionale mancherebbero tali presupposti giustificativi.

La Corte procede ad esaminare le censure del ricorrente relative all'asserita violazione del riparto interno delle competenze legislative tra Stato e Regioni in quanto assumono carattere pregiudiziale, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto alle censure relative alla violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (ex plurimis, sentenze n. 114 del 2017, n. 209 del 2013, n. 219 del 2012, n. 67 del 2010 e n. 368 del 2008).

Essa ritiene fondate le questioni sollevate in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 120 Cost. A suo giudizio, infatti, sebbene la valorizzazione dei prodotti "a chilometro zero" e da "filiera corta" (con cui sono comunemente intesi, rispettivamente, i prodotti per i quali vi sia una breve distanza tra il luogo di produzione e quello di consumo e quelli che abbiano subito un limitato passaggio d'intermediari tra produttore e consumatore finale) trovi oggi un crescente riscontro nell'ordinamento, anche sulla spinta del diritto europeo, al fine di promuovere il consumo di alimenti a ridotto impatto ambientale, ciò non comporta la possibilità per le Regioni di dare una priorità agli alimenti prodotti o trasformati all'interno dei confini regionali.

Essa ricorda, a tal proposito, quanto previsto innanzitutto dall'art. 11 della legge 6 ottobre 2017, n. 158 (Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni) che attribuisce, nei bandi di gara per gli appalti pubblici di servizi o di forniture di alimenti destinati alla ristorazione collettiva, un titolo preferenziale per l'utilizzo dei prodotti «a filiera corta» e a «chilometro utile». I primi sono individuati nei prodotti provenienti da una filiera di approvvigionamento formata da un numero limitato di operatori economici; i secondi nei prodotti provenienti da un luogo di produzione, di coltivazione o di allevamento della materia prima situato entro un raggio di 70 chilometri dal luogo di vendita nonché in quelli per cui è dimostrato un limitato apporto delle emissioni inquinanti dalla produzione al consumo finale.

Anche il già citato articolo 95, comma 13, del Codice dei contratti pubblici stabilisce che, compatibilmente con il diritto dell'Unione europea e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità, i bandi di gara possono prevedere un maggiore punteggio per l'offerta di beni, lavori o servizi con minore impatto sulla salute e sull'ambiente, ivi compresi i beni o i prodotti da filiera corta o a chilometro zero. Inoltre, il successivo art. 144, comma 1, prevede che, nelle procedure di affidamento del servizio di ristorazione collettiva, la valutazione dell'offerta tiene conto, in particolare, dei prodotti provenienti da sistemi di filiera corta.

In attuazione di tali disposizioni, il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 10 marzo 2020 (Criteri ambientali minimi per il servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari) definisce, nell'Allegato 1, filiera corta «sia la vendita diretta tra produttore primario o associazioni di produttori primari e centro di preparazione del pasto, sia la vendita tra l'impresa che gestisce la piattaforma per la distribuzione dei prodotti, purché questa si configuri come unico intermediario con il produttore primario e centro di preparazione del pasto e purché la piattaforma sia collocata entro il Km 0 (o chilometro utile, nel caso dei piccoli comuni)». Per chilometro zero, invece, s'intende «una distanza tra terreno coltivato/sito dell'allevamento e centro di cottura, o interno o esterno, di 200 Km» (nel caso dei piccoli comuni 70 Km). L'utilizzo di tali prodotti costituisce, appunto, un criterio premiale che deve essere attribuito dalla stazione appaltante.

Infine, le Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica, approvate dalla Conferenza unificata il 29 aprile 2010, stabiliscono che, nella valutazione della qualità dell'offerta per l'affidamento del servizio, possa tenersi conto dell'uso degli alimenti a filiera corta, cioè che abbiano viaggiato poco e abbiano subito pochi passaggi commerciali prima di arrivare alla cucina o alla tavola, attribuendo punteggi diversi e premiando i prodotti locali.

La Corte sottolinea che le procedure di selezione dei concorrenti e i criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici sono ascrivibili alla materia della «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – che riflette la definizione operante in ambito comunitario – nella

specie alla concorrenza «per il mercato» (ex multis, sentenze n. 166 del 2019, n. 209 del 2013, n. 52 del 2012, n. 339, n. 184 e n. 43 del 2011 e n. 401 del 2007).

In tal senso, disposizioni recanti un titolo preferenziale per l'utilizzo di prodotti agricoli di origine regionale non solo non favoriscono la concorrenza, ma chiaramente la alterano, privilegiando gli imprenditori che impiegano tali prodotti e non quelli con caratteristiche analoghe, ancorché provenienti da aree che, sebbene fuori Regione, ben possono trovarsi a distanza uguale o minore dal luogo di consumo (sentenza n. 209 del 2013); il che si risolve altresì in un ostacolo alla libera circolazione delle merci ai sensi, sia dell'art. 120 Cost., sia del diritto europeo (sentenza n. 292 del 2013).

Essa precisa che l'art. 3 della legge in oggetto non prevede direttamente un criterio premiale nell'aggiudicazione del servizio di ristorazione collettiva ma la predisposizione di progetti pilota, presentati dalle stazioni appaltanti e finanziati dalla Regione (art. 4), che devono garantire la fornitura di pasti con l'utilizzo di almeno il cinquanta per cento di prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta. Tali progetti, in quanto progetti pilota, hanno un senso solo se prefigurano i caratteri che s'intendono favorire per siffatto servizio. E i caratteri qui incentivati incidono negativamente sulla concorrenza e sulla circolazione dei prodotti alimentari, favorendo quelli di origine regionale.

Essa evidenzia come le definizioni di prodotti "a chilometro zero" e "da filiera corta" di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 2 non si colleghino, in quanto tali, 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 facciano piuttosto una selezione in base al collegamento con il territorio regionale. Il chilometro zero è delineato in difformità da quanto previsto dalla sopra ricordata normativa statale, solo in base alla produzione e trasformazione del prodotto all'interno della Regione Toscana, escludendo così 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 e in difformità con la disciplina vigente in altre Regioni. Per quanto concerne la filiera corta, invece, da un lato, il riferimento a un unico intermediario non esclude che il trasporto da lui effettuato copra una distanza maggiore di quella di due intermediari che operino in un territorio ristretto, e produca così effetti ambientali nocivi; dall'altro lato, ai sensi dell'art. 3 della legge regionale in esame, i progetti pilota devono garantire pasti preparati utilizzando almeno il cinquanta per cento di prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta, con un'espressione che rende comunque imprescindibile il legame con il territorio regionale, insito nella definizione di chilometro zero recata dalle disposizioni impugnate.

Tale legame, pertanto, non consente di riscontrare quelle esigenze di tutela dell'ambiente e della salute in forza delle quali, ai sensi dell'art. 95, comma 13, del codice dei contratti pubblici, nelle procedure di affidamento degli appalti pubblici, è possibile attribuire punteggi premiali per l'utilizzo di prodotti a chilometro zero e da filiera corta.

Il legislatore toscano, in conclusione, pur perseguendo il fine di valorizzare i prodotti del territorio – di per sé non illegittimo e, non a caso, non censurato dallo Stato – realizza siffatto obiettivo favorendo i prodotti e i produttori regionali, con una evidente discriminazione per chi faccia uso di prodotti di diversa provenienza.

La declaratoria d'illegittimità costituzionale è stata estesa anche all'art. 2, comma 3, della legge in virtù del rapporto di stretta concatenazione oggettiva e funzionale con le censurate disposizioni della medesima legge, in assenza di cui l'art. 2, comma 3, resta privo di autonoma portata normativa (sentenze n. 217 del 2015 e n. 141 del 2010).

La questione promossa in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. è assorbita.