

Corte cost. - 18-7-2013, n. 209 - Gallo, pres.; Frigo, est. - Presidente del Consiglio dei ministri c. Regione Basilicata.

**Produzione, commercio e consumo - L.r. Basilicata 13 luglio 2012, n. 12 - Norme della Regione Basilicata per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale «a chilometri zero» - Previsione che l'utilizzo dei prodotti agricoli di origine regionale costituisce titolo preferenziale per l'aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari ed agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva - Commercio - Previsione che agli imprenditori agricoli esercenti la vendita diretta di prodotti agricoli lucani venga riservato dai Comuni almeno il 20 per cento dei posteggi nei mercati al dettaglio in aree pubbliche - Previsione che le imprese di ristorazione o vendita al pubblico che utilizzano i suddetti prodotti nella misura almeno del 30 per cento ottengono un contrassegno con lo stemma della Regione utilizzabile nell'attività promozionale e sono inserite in un apposito circuito regionale veicolato nell'ambito delle attività promozionali della Regione - Illegittimità costituzionale.** (Cost., art. 117; l.r. Basilicata 13 luglio 2012, n. 12, artt. 2, comma 1, 3, comma 1, e 4, commi 2, 3 e 4)

*Sono costituzionalmente illegittimi gli artt. 2, comma 1, 3, comma 1, e 4, commi 2 e 4, della legge della Regione Basilicata 13 luglio 2012, n. 12 (Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero). Alla concorrenza «per il mercato» e, dunque, all'ambito materiale della «tutela della concorrenza» la Corte costituzionale ha, d'altro canto, già ascritto la disciplina delle procedure di selezione dei concorrenti e dei criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici. In applicazione dell'art. 27 della l. 11 marzo 1953, n. 87, in via consequenziale è dichiarata anche l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della medesima legge della Regione Basilicata n. 12 del 2012 (1).*

(Omissis)

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale in via principale degli artt. 2, comma 1, 3, comma 1, e 4, commi 2 e 4, della legge della Regione Basilicata 13 luglio 2012, n. 12 (Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero).

Ad avviso del ricorrente, le disposizioni impugnate - favorendo la commercializzazione dei prodotti regionali ed avvantaggiando le aziende agricole locali - violerebbero tanto il primo comma dell'art. 117 della Costituzione, per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libera circolazione delle merci; quanto il secondo comma, lett. e), del medesimo articolo, ledendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza».

In particolare, l'art. 2, comma 1, della legge regionale censurata - nel prevedere che l'utilizzo di prodotti agricoli di origine lucana costituisca titolo preferenziale per l'aggiudicazione negli appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari ed agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva - indurrebbe i gestori dei servizi di ristorazione collettiva a rifornirsi dalle aziende agricole locali, con ciò ostacolando gli scambi intracomunitari e falsando la concorrenza.

Il successivo art. 3, comma 1 - con l'imporre ai Comuni di riservare agli imprenditori agricoli esercenti la vendita diretta di prodotti di origine regionale almeno il 20 per cento del totale dei posteggi nei mercati al dettaglio in aree pubbliche - introdurrebbe, a sua volta, una riserva di concessioni pubbliche non giustificata da ragioni imperative di interesse pubblico o, comunque, non proporzionata al perseguimento di tale obiettivo.

Infine, i commi 2 e 4 dell'art. 4 - nel prevedere l'assegnazione di un contrassegno con lo stemma della Regione, da collocare all'esterno dell'esercizio e utilizzabile nell'attività promozionale, a favore delle imprese esercenti attività di ristorazione o di vendita al pubblico operanti sul territorio regionale che utilizzino in misura almeno del 30 per cento prodotti agricoli di origine lucana «a chilometri zero» - indurrebbe dette imprese a privilegiare l'acquisto di prodotti locali, a discapito degli altri, al fine di fregiarsi del contrassegno, da considerare alla stregua di «un vero e proprio marchio illegittimo».

2. - In via preliminare, va rilevato che non incide sull'ammissibilità del ricorso la previsione dell'art. 7 della legge regionale impugnata, in forza della quale gli effetti di detta legge «sono subordinati all'acquisizione del parere positivo di compatibilità da parte della Commissione

europea ai sensi degli artt. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea».

A prescindere dalla considerazione che il richiamato parere di compatibilità si riferisce alle sole misure potenzialmente qualificabili come aiuti di Stato - misure che la legge in esame prefigura, e in termini di mera eventualità, solo all'esito della futura emanazione del regolamento concernente l'utilizzazione del marchio regionale previsto dall'art. 4 - questa Corte ha già avuto modo di precisare che «l'impugnativa da parte dello Stato delle leggi regionali è sottoposta, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, ad un termine tassativo riferito alla pubblicazione e non anche all'efficacia della legge stessa e, d'altra parte, la pubblicazione di una legge regionale, in asserita violazione del riparto costituzionale di competenze, è di per sé stessa lesiva della competenza statale, indipendentemente dalla produzione degli effetti concreti e dalla realizzazione delle conseguenze pratiche» (sentenze n. 407 del 2002 e n. 332 del 1998). Ne deriva che il differimento nel tempo dell'entrata in vigore di disposizioni regionali, condizionato al verificarsi di un evento o all'adozione di un atto, non produce l'inammissibilità del ricorso in via principale (sentenza n. 45 del 2011).

3. - Quanto al merito del ricorso, le censure del ricorrente relative all'asserita violazione del riparto interno, tra Stato e Regioni, delle competenze legislative - in specie, per avvenuta lesione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» [art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.] - assumono carattere pregiudiziale, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto alle censure intese a denunciare la violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, che investono i contenuti delle scelte legislative concretamente operate (*ex plurimis*, sentenze n. 219 del 2012, n. 120 e n. 67 del 2010).

In riferimento al citato art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., le questioni sono fondate.

Al riguardo, giova premettere che la legge della Regione Basilicata n. 12 del 2012 - stando al relativo titolo - è volta ad «orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero».

Nell'ambito delle disposizioni della legge regionale, tuttavia, la qualificazione «a chilometri zero» - formula che, nel lessico corrente, designa i prodotti consumati a breve distanza dal luogo di produzione, con connessi benefici in termini di tutela dell'ambiente e dei consumatori - rimane priva di ogni concreta valenza selettiva, distinta e ulteriore rispetto a quella insita nel predicato «di origine regionale».

La definizione della nozione di «prodotti a chilometri zero», offerta dall'art. 1, comma 1, della legge («prodotti agricoli ed agroalimentari destinati all'alimentazione umana, ottenuti e trasformati»), prima ancora che generica, si rivela, infatti, eccentrica rispetto al concetto definito, in quanto attinente alla sola natura del prodotto, e non già alla distanza tra luogo di produzione e luogo di consumo. Negli ulteriori commi dell'art. 1 e nelle successive disposizioni della legge è, per converso, costante la limitazione delle prefigurate misure di sostegno ai prodotti di provenienza lucana.

La legge regionale - e, in particolare, le disposizioni impugnate - risultano volte, dunque, ad incentivare il consumo dei soli prodotti di origine regionale come tali, indipendentemente dall'ubicazione del luogo di produzione o dalla presenza di particolari qualità, senza che la tutela si estenda a prodotti con caratteristiche analoghe, ancorché provenienti da aree poste a distanza uguale o minore dal luogo di consumo (come può avvenire, in specie, ove il consumo avvenga in zone limitrofe ad altre Regioni).

4. - Ciò puntualizzato, per quel che concerne il parametro costituzionale evocato, la giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che la nozione di «concorrenza», di cui al secondo comma, lett. e), dell'art. 117 Cost., riflette quella operante in ambito comunitario. Essa comprende, pertanto, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati; sia le misure legislative di promozione, volte ad eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza «nel mercato»), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza «per il mercato») (*ex plurimis*, sentenze n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010). In questa seconda accezione, attraverso la «tutela della concorrenza», vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sentenze n. 299 del 2012 e n. 401 del 2007).

Ove la suddetta materia, considerato il suo carattere finalistico e «trasversale», interferisse anche con materie attribuite alla competenza

legislativa delle Regioni, queste ultime potrebbero dettare una disciplina con «effetti pro-concorrenziali», purché tali effetti siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza (sentenze n. 43 del 2011 e n. 431 del 2007).

5. - Alla concorrenza «per il mercato» e, dunque, all'ambito materiale della «tutela della concorrenza» questa Corte ha, d'altro canto, già ascrivito la disciplina delle procedure di selezione dei concorrenti e dei criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici (tra le ultime, sentenze n. 52 del 2012, n. 339 e n. 184 del 2011).

Si colloca, pertanto, in tale ambito anche l'impugnato art. 2, comma 1, della legge regionale, il quale stabilisce che l'utilizzo dei prodotti agricoli di origine lucana costituisce titolo preferenziale per l'aggiudicazione di appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari ed agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva.

In tal modo, viene imposto all'amministrazione appaltante un criterio di scelta del contraente diverso e ulteriore rispetto alle previsioni della legislazione statale e, in particolare, degli artt. 81 e seguenti del d.lgs. 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, risolvendosi in un *favor* per gli imprenditori che impiegano prodotti provenienti da una certa area territoriale (quella lucana), così da poter vantare il titolo preferenziale in questione.

6. - Parimenti lesivo del titolo competenziale invocato dal ricorrente si rivela l'art. 3, comma 1, della legge in esame, che impone ai Comuni di riservare agli imprenditori agricoli esercenti la vendita diretta di prodotti agricoli lucani almeno il 20 per cento del totale dei posteggi nei mercati al dettaglio in aree pubbliche, autorizzando, a tal fine, i Comuni stessi «all'istituzione di nuovi posteggi», anche in deroga alle previsioni della l.r. 30 settembre 2008, n. 23 (Modifiche ed integrazioni alla l.r. 20 luglio 1999, n. 19, concernente la disciplina del commercio al dettaglio su aree private in sede fissa e su aree pubbliche), «fino al raggiungimento [della suddetta] percentuale».

La disciplina regionale risulta, anche in questo caso, diversa e più restrittiva rispetto a quella stabilita dalla normativa statale. L'art. 28, comma 15, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, comma 4, della l. 15 marzo 1997, n. 59), come modificato dal d.l. 9 settembre 2005, n. 182 (Interventi urgenti in agricoltura e per gli organismi pubblici del settore, nonché per contrastare andamenti anomali dei prezzi nelle filiere agroalimentari), convertito, con modificazioni, dalla l. 11 novembre 2005, n. 231, prevede, infatti, una riserva nell'assegnazione dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche a favore di tutti indistintamente gli «imprenditori agricoli che esercitano la vendita diretta ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228».

La norma regionale in esame determina dunque, di nuovo, effetti anticoncorrenziali, in danno degli imprenditori che non vendano derrate agricole di origine lucana. È evidente, infatti, che la previsione di restrizioni ulteriori alla possibilità di accesso degli operatori alle concessioni di posteggi su aree pubbliche, in un contesto nel quale l'esercizio del commercio è condizionato dalla disponibilità di spazi appositamente definiti, si risolve in un ostacolo alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale (al riguardo, sentenza n. 18 del 2012).

Né, d'altro canto, il dedotto profilo di illegittimità costituzionale può rimanere escluso dall'attinenza della norma impugnata anche alla materia del «commercio», riservata alla potestà legislativa residuale delle Regioni. Come chiarito, infatti, in più occasioni da questa Corte, «è illegittima una disciplina che, se pure in astratto riconducibile alla materia commercio di competenza legislativa delle Regioni, produca, in concreto, effetti che ostacolano la concorrenza, introducendo nuovi o ulteriori limiti o barriere all'accesso al mercato e alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale» (sentenze n. 18 del 2012 e n. 150 del 2011): ipotesi, per quanto detto, riscontrabile nel caso considerato.

7. - La competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» è lesa, infine, anche dalle disposizioni di cui all'art. 4, commi 2 e 4, della legge regionale.

Con dette disposizioni, la Regione Basilicata ha istituito un contrassegno con il proprio stemma, per le imprese di ristorazione o di vendita al pubblico operanti in Regione che, nell'ambito degli acquisti di prodotti agricoli effettuati nel corso dell'anno, si approvvigionino per almeno il 30 per cento, in termini di valore, di prodotti di origine regionale: contrassegno da collocare all'esterno dell'esercizio e utiliz-

zabile nell'attività promozionale (comma 2 dell'art. 4). È previsto, inoltre, che le imprese in questione siano inserite «in un apposito circuito regionale veicolato nell'ambito delle attività promozionali della Regione Basilicata», mentre viene affidato alla Giunta regionale il compito di adottare, entro centottanta giorni dalla pubblicazione della legge, un regolamento recante la disciplina «di utilizzo del marchio e il programma di valorizzazione del circuito, comprendente anche eventuali sgravi fiscali e specifici contributi o premialità nell'ambito dei bandi di finanziamento del settore» (comma 4).

Come chiaramente si evince dal ricordato complesso di previsioni, l'intento è, dunque, quello di introdurre e di regolare un segno distintivo delle imprese che impieghino o commercino, in termini percentualmente significativi, prodotti agricoli lucani.

In proposito, questa Corte ha avuto modo di rilevare come il concetto di «segno distintivo», inteso in senso ampio, abbracci un complesso di istituti, qualificati con denominazioni eterogenee dalla legislazione vigente (quali, ad esempio, quelle di marchi di impresa, marchi collettivi, denominazioni di origine o denominazioni di provenienza) e destinati ad assolvere funzioni parzialmente diverse (ora, cioè, di prevalente tutela dei produttori contro la concorrenza sleale, ora, invece, di certificazione della qualità del prodotto, a garanzia, almeno in via principale, del consumatore). Su tale premessa, la Corte ha rilevato, altresì, come la disciplina dei segni distintivi sia suscettibile di incidere su plurimi interessi (dei produttori, dei consumatori, della collettività al rispetto del principio di verità, del corretto svolgimento della concorrenza, interferendo, correlativamente, su una molteplicità di materie: interferenza che può essere, peraltro, composta facendo ricorso al criterio della prevalenza).

Al pari che in altri casi in precedenza scrutinati (sentenze n. 368 del 2008 e n. 175 del 2005), tale criterio porta a ricondurre anche le disposizioni oggi in esame alla materia, riservata alla legislazione dello Stato, della «tutela della concorrenza». A tale materia risulta, infatti, ascrivibile il nucleo essenziale della disciplina recata dalle norme in discussione, avuto riguardo al loro contenuto e alla loro *ratio*, che si identifica essenzialmente nell'intento di orientare la preferenza del mercato verso una determinata categoria di prodotti, qualificata dal mero territorio di provenienza.

8. - Alla luce delle considerazioni che precedono, gli artt. 2, comma 1; 3, comma 1, e 4, commi 2 e 4, della l.r. n. 12 del 2012 vanno, dunque, dichiarati costituzionalmente illegittimi, rimanendo assorbiti le ulteriori censure.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale va estesa, in via consequenziale, al comma 3 dell'art. 4, che detta una disposizione meramente strumentale a quella del comma 2 del medesimo articolo (ivi esplicitamente richiamato), stabilendo le modalità con le quali, ai fini dell'ottenimento del contrassegno regionale, deve essere documentato l'approvvigionamento dei prodotti di origine regionale nella percentuale richiesta (e, cioè, tramite indicazione, nelle fatture di acquisto, «dell'origine, natura, qualità e quantità dei prodotti acquistati»).

(Omissis)

(1) IL SACRIFICIO DEL *CHILOMETRO ZERO* SUL TERRENO DEL LIBERO SCAMBIO E IL RUOLO DEBOLE DELLA CORTE COSTITUZIONALE.

La disciplina regionale sulla valorizzazione delle produzioni agricole così dette a *chilometro zero* risulta travolta dalla sentenza in esame, riaprendo la questione della discrezionalità del giudice nell'interpretazione delle norme: «discrezionalità enormemente aumentata da quando, oltre alla legge, il giudice si trova ad applicare direttamente principi tratti dalla Costituzione e persino da altri ordinamenti» (1).

Si avverte, per altro, che il sillogismo del Supremo Giudice sia, piuttosto, l'esito di un certo grado di deferenza al modo *economicista* di intendere il perseguimento di obiettivi politici per mezzo di strumenti normativi che di una concreta e specifica riflessione sul funzionamento concorrenziale del mercato

(1) Il rinvio è all'analisi di BIN R., *A discrezione del giudice. Ordine e*

*disordine in una prospettiva quantistica*, Milano, 2013, 7.

tramite un crescente livello di tutela di altri valori costituzionalmente rilevanti (2).

Il tracciato su cui poggia l'intervento del legislatore regionale risulta, in effetti, supportato da una densa e moderna rilettura dei valori che trovano sede, non solo nel Titolo III della Parte I della Costituzione al fine della ri-configurazione del comportamento competitivo degli operatori economici in modo non svincolato da situazioni socialmente rilevanti, quanto nella stessa posizione dei *Principi fondamentali* attraverso la cresciuta dignità che riceve lo svolgimento della personalità dell'individuo anche nella cornice economica.

L'iter argomentativo della decisione si sostanzia, invece, nella valutazione di conformità dei diversi strumenti, approntati per promuovere i prodotti agroalimentari il cui luogo di produzione si trovi ad una distanza *prossima* al luogo di consumo, all'esclusivo parametro della libera circolazione insuscettibile, in ragione della connotazione europea del suo trapianto ordinamentale, di qualsiasi condizionamento.

Sì che, preconstituire, in sede di aggiudicazione di appalti pubblici di servizi di ristorazione, un titolo preferenziale riferito all'origine regionale dei prodotti ovvero introdurre una riserva nella concessione di posteggi in aree pubbliche agli esercenti la vendita diretta di tali prodotti o, ancora, prevedere l'assegnazione di un contrassegno, con lo stemma regionale, utilizzabile nell'attività promozionale a favore degli operatori interessati alla immissione in commercio, si risolve – nella sommaria elaborazione della Corte – in un duplice *vulnus* dell'intervento regionale per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento europeo non che per violazione del riparto interno delle competenze legislative.

Eppure, il giudizio poteva condurre ad esiti diversi, non foss'altro per l'anticipato esame, sotto il profilo logico-giuridico, della censura riguardante l'asserita aggressione del livello statale di regolazione degli interessi in gioco rispetto alla contemporanea violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo che, in altra occasione (3), la Corte ha ammesso sbrigativamente quale argomento diretto *di per sé* a dichiarare illegittimo un provvedimento regionale rivolto alla promozione di prodotti del territorio attraverso l'istituzione di un marchio, in forza delle disposizioni da 34 a 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in quanto preclusive *anche* per il legislatore regionale di disposizioni destinate ad incidere l'intoccabile parametro di riferimento risolto nella circolazione delle merci.

Pregiudiziale allo scopo di contestare il potere della Regione di concretizzare la vocazione dinamica della concorrenza, la scelta di sistema alla base delle relazioni di tipo economico, fatta propria dalla Corte, in base al primato del diritto europeo (4) non lascia altro spazio di intervento, sia pure attraverso effetti indiretti e marginali, tanto ai fini dell'adozione di così dette misure antitrust rivolte al contrasto di atti e comportamenti delle imprese che incidono sull'assetto del mercato, quanto di azioni di liberalizzazione, assicurando procedure concorsuali di garanzia strutturate in modo da eliminare barriere all'entrata e

ridurre o eliminare vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (5).

La portata dirompente di tale lettura si riverbera, così, sulla irriducibilità alla materia agricoltura della qualificazione a *chilometro zero* impiegata per designare i prodotti consumati a breve distanza dal luogo di produzione, perché creando, in concreto, una barriera discriminatrice a danno della offerta non localizzata in quel territorio comporterebbe, in automatico, la violazione dell'ordine costituzionale delle competenze.

Quella che secondo il legislatore regionale si traduce in una maggiore e diversa considerazione dei vantaggi per l'ambiente e il benessere dei cittadini consumatori emerge, diversamente, nella sentenza, come una *eccentrica* presa di posizione aliena da una selezione dei prodotti che discenda da un criterio misurabile di distanza e caratterizzata, invece, dalla esclusiva natura degli stessi, così da alterare le condizioni correttamente concorrenziali e la competitività delle imprese in conseguenza dell'atteggiamento indotto nei modi di pensare e negli stili di vita dei consumatori.

Una volta identificata la materia nella quale lasciar sedimentare contenuti e finalità della disciplina impugnata, alla Corte non resta, per ciò, che denunciare la strumentalità dell'intento di «orientare la preferenza del mercato verso una determinata categoria di prodotti, qualificata dal mero territorio di provenienza».

L'assetto concorrenziale del mercato si rivela, da questo punto di vista, *un monstrum* destinato a rendere vana qualsiasi operazione di bilanciamento di interessi con altri beni di rilevanza costituzionale, apprezzando l'appropriatezza e la coerenza di un diverso modo di combinarli e di risolvere eventuali conflitti in un contesto in evoluzione, per l'incondizionato recepimento della nozione operante in ambito europeo di libera circolazione dei prodotti posta al riparo, a partire dalla nota formula *Dassonville* (6), da qualsiasi misura di uno Stato membro che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari.

Ciò che minimizza l'ambizione interpretativa del giudice e, cioè, l'approccio deferente e tutto appiattito sull'esame delle finalità di cui sono incondizionatamente accreditate le misure messe a punto dal legislatore regionale, tanto da separare il percorso argomentativo dalla necessità di una ricerca del più vasto catalogo degli interessi coinvolti nell'esperienza del processo economico.

Non si può, infatti, avere una percezione infallibile del mercato concorrenziale senza prestare attenzione alle premesse sostanziali generate dall'incidenza degli altri indici e valori che caratterizzano l'ordinamento: il postulato di fondo dell'orientamento europeo sulle misure del commercio adottate dagli Stati membri – dalle campagne pubblicitarie, alla registrazione di segni distintivi, alla marcatura di origine – non ha mancato, in altre occasioni di smascherarne tale portata, essendo i prodotti nazionali candidati alla sostituzione, sul mercato interno, dei prodotti di importazione, con l'effetto di frenare gli scambi e incitare i consumatori all'acquisto in ragione del *favor loci* (7).

(2) Sulla regolazione a tutela di valori diversi da quello del mercato, si rinvia a GIAMPIERETTI M., *Il principio costituzionale di libera concorrenza: fondamenti, interpretazioni, applicazioni*, in *Dir. soc.*, 2003, 517, che riassume: «La liberalizzazione dei mercati non deve infatti ostacolare il raggiungimento di obiettivi di interesse generale, ma limitarsi a rimuovere quelle restrizioni della concorrenza non strettamente necessarie al loro perseguimento».

(3) Cfr. Corte cost. 19 luglio 2012, n. 191, in questa Riv., per il cui ampio esame si rinvia ad ALBISINNI F., *Continuiamo a farci del male: la Corte costituzionale e il Made in Lazio*, *ivi*, 526, a cui *adde* la successiva decisione della stessa Corte 12 aprile 2013, n. 66, in corso di pubblicazione in questa Riv., con nota di CODUTI C., *Un altro no della Consulta al marchio regionale di qualità*.

(4) Per una serrata critica, cfr. IRTI N., *Crisi mondiale e diritto europeo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2009, 1243; mentre considerazioni avanzate sulla emersione di «un'altra Europa, assai diversa dalla prepotente Europa economica e dall'evanescente Europa politica», si devono a RODOTÀ S., *Il*

*diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, 38.

(5) Cfr. Corte cost. 20 luglio 2012, n. 200, in *Giur. cost.*, 2012, II, 2910, non che 19 dicembre 2012, n. 291, *ivi*, 4558 e ancora, 19 dicembre 2012, n. 299, *ivi*, 4654. Osservazioni critiche all'obiettivo incontrollata dilatazione della materia sono formulate da JANNARELLI A., «Agricoltura e tutela della concorrenza nel nuovo art. 117 Cost.», in *Riv. dir. agr.*, 2006, I, 31 e ss.

(6) Si veda Corte di giustizia CE 11 luglio 1974, in causa C-8/74, *Benoit e Gustave Dassonville*, in *Racc.*, 1974, 837 e anche per i riferimenti bibliografici CARUSO F., voce *Armonizzazione dei diritti e delle legislazioni nella Comunità europea*, in *Enc. giur.*, vol. I, Roma, 1993, 1.

(7) Ampi riferimenti alla giurisprudenza della Corte di giustizia sulla libera circolazione dei prodotti sono formulati da SGARBANTI G., *Il principio del mutuo riconoscimento e la denominazione dei prodotti alimentari*, in L. COSTATO - A. GERMANO - E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. III, *Il diritto agroalimentare*, Torino, 2011, 475 e ss.

Ma le argomentazioni esposte, dalla Corte di giustizia, potevano anche 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» (8).

Alla base del sostegno riconosciuto ai prodotti a *chilometro zero*, custodi delle differenze dei tratti geo-agronomici dei luoghi non meno che delle attitudini produttive intrecciate dalla cultura ereditata dal passato, si pongono, tuttavia, ragioni ancora diverse da quelle che sollecitano la tensione del *particolarismo* contro l'*uniformità*, promuovendo dal basso la salvaguardia di interessi ambientali contro turbative che producono, nell'orizzonte globale degli scambi, un'accelerazione del mutamento climatico (9).

La smarrita solitudine della Corte nel formare un'immagine artificiale del funzionamento del mercato si rivela, per tanto, evasiva di una più feconda problematicità circa il ridisegno complessivo dei luoghi e delle relazioni tra globale e locale ma, soprattutto, responsabile della disapplicazione di alcuni fondamentali parametri costituzionali che avrebbe avuto l'onere di argomentare proprio con riguardo alla duplice finalità del razionale sfruttamento del suolo e dello stabilimento degli equi rapporti sociali che ineriscono alla *narrazione* del modello in essere in agricoltura, della sua influenza sulla condizione umana, individuale e collettiva e delle sue responsabilità (10).

In realtà, è proprio la rigidità dell'interpretazione assunta dalla Corte a lasciare aperto un possibile varco per la riproposizione di un intervento regionale che, ricalcolando la distanza fra luogo di produzione e luogo di consumo e proponendone una esplicita misurazione, potrebbe far cadere le obiezioni formulate sull'asserito slittamento dell'incentivo al consumo dei prodotti agroalimentari *ratione loci*.

Non è dato, ad esempio, rintracciare, nella recente giurisprudenza costituzionale, in materia di marchi collettivi di provenienza e qualità, oggetto di registrazione e gestione, da parte delle Regioni, l'esistenza di un divieto generalizzato alla dichiarazione di qualità e identità dei prodotti in base all'effettiva provenienza, una volta ammessa la garanzia di accesso, in capo a tutti i produttori dell'Unione europea, ad un analogo segno distintivo con la semplice sostituzione del richiamo geografico al territorio di origine.

E né pure, dalla sentenza in esame, è dato enucleare un aprioristico divieto di considerare le diverse modalità di organizzazione della filiera di produzione e di distribuzio-

ne, dal momento in cui risulti ripristinata quella concreta valenza selettiva imputabile al messaggio del *chilometro zero* con la previsione della distanza in modo indipendente dall'origine regionale, così da consentire la promozione del consumo di alimenti la cui produzione avvenga in aree limitrofe anche ad altre Regioni.

Chiuso il giudizio con una risposta soltanto parziale è dato, dunque, tener conto del campo di applicazione delle misure di sostegno all'offerta di prodotti a chilometro zero, attesa la rilevanza necessariamente limitata a mercati di interesse locale senza determinare ingiustificati ostacoli alla circolazione nella dimensione più vasta degli scambi a livello intraeuropeo (11).

Una ragionevole alternativa interpretativa – quella delle dimensioni del mercato (12) – che consente di sfumare il preteso contrasto con la configurazione di limiti alla libertà di circolazione dei prodotti in modo conforme al dettato delle norme europee, tanto da trovare uno specifico appiglio nel regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 *sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari* che rinvia, nelle disposizioni finali, all'opportunità di progettare «un nuovo regime di etichettatura relativo all'agricoltura locale e alla vendita diretta al fine di assistere i produttori nella commercializzazione dei loro prodotti a livello locale», in modo da tener conto di alcuni profili significativi inerenti alla riduzione delle emissioni di carbonio e dei rifiuti tramite l'accorciamento delle fasi della filiera di produzione e di distribuzione (13).

Preso atto di una accresciuta partecipazione critica dei consumatori alle scelte di mercato non poteva, tuttavia, sfuggire alla Corte, se non la riflessione sensibile agli aspetti sociologici della rivisitazione di tradizionali abitudini e della acquisizione di una nuova cittadinanza consapevole ai problemi ecologici, il dato positivo di concetti e categorie già approntate a disciplinare l'ambito della vita economica come incisivamente conferma il sistema degli *acquisti verdi* della pubblica amministrazione (14).

Sì che, la fedeltà riposta nell'idea che la libera circolazione possa svolgersi in condizioni di sostanziale immunità da qualsiasi regola o subirne un'incidenza per così dire *leggera* porta ad indebolire l'autorevolezza del precedente quando anche il diritto positivo torna ad assumersi il compito di impedire «la mercantizzazione della società e la identificazione (e l'esaurimento) dei diritti civili e dei diritti naturali con quelli economici» (15).

Stefano Masini

(8) COSÌ LIBERTINI M., *Sull'azione promozionale di prodotti locali da parte delle Regioni*, in *Giur. cost.*, 2012, II, 2760.

(9) STERN N., *Il cambiamento climatico*, in YANN ARTHUS BERTAND (a cura di), *La terra vista dal cielo*, Milano, 2010, 276.

(10) In proposito, si ricorda lo scritto di GALLONI G., *Nuovi confini del diritto agrario fra il diritto comunitario e il diritto ambientale*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, 381.

(11) OSSERVA CANFORA I., *I marchi regionali di qualità e la correttezza dell'informazione dei consumatori: libera circolazione delle merci e tutela dell'agricoltura locale*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, 165: «La ragione di una diversificazione delle regole da applicare ai diversi mercati presenti sul territorio dell'Unione, è legata sia alle potenzialità di sviluppo dell'economia, anche locale, sia alla capacità di distorsione della concorrenza, che deve necessariamente valutarsi in rapporto all'ampiezza del potenziale spettro d'azione della circolazione dei prodotti».

(12) OSSERVA, sotto altro e incisivo profilo, CANFORA I., *Le nuove forme di commercializzazione dei prodotti alimentari: dalle vendite 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 agro-alimentari*, Atti del Convegno Pisa 1-2 luglio 2011, Milano, 2011, 240, che la dimensione di mercato è assunta quale criterio di riferimento nell'area della disciplina europea sull'igiene degli alimenti al fine di semplificare le regole incidenti sulle imprese agricole. Della stessa A., si veda, *amplius*, *La*

*commercializzazione dei prodotti agricoli nel diritto italiano e comunitario*, Bari, 2008, spec. 140 e ss.

(13) Si veda anche tra i materiali recentemente prodotti dalle istituzioni europee il Libro verde della Commissione europea *Politica di informazione e promozione dei prodotti agricoli: una strategia a forte valore aggiunto europeo per promuovere i sapori dell'Europa*, Bruxelles, 14 luglio 2011, COM (2011) 436 def., che rubrica il paragrafo 3.1.1 *La scommessa dei mercati regionali e locali*, precisando come il contributo dei circuiti brevi «si esprime anche in termini ambientali, ad esempio con la limitazione delle emissioni di CO<sub>2</sub> e dell'uso di imballaggi».

(14) L'integrazione della dimensione ambientale negli appalti pubblici è perseguita a partire dal d.m. 11 aprile 2008 *Approvazione del piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione* che, per quanto riguarda anche la produzione e distribuzione degli alimenti, risulta completato dal d.m. 25 luglio 2011 *Adozione dei criteri minimi ambientali da inserire nei bandi di gara della pubblica amministrazione per l'acquisto di prodotti e servizi nei settori della ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari e serramenti esterni* e aggiornato dal d.m. 10 aprile 2013 *Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione - revisione 2013*.

(15) COSÌ, LIPARI N., *Riflessioni di un giurista nel rapporto tra mercato e solidarietà*, in *Rass. dir. civ.*, 1995, I, 34.