

Prodotti biologici

Il nuovo decreto sui controlli

È il Mipaaf l'autorità competente all'organizzazione dei controlli

di Paola Cane

Consulente in Diritto alimentare

Il 21 marzo è stato pubblicato in Gazzetta il decreto legislativo 20/2018, che armonizza e razionalizza la normativa sui controlli in materia di produzione bio

18

Lo scorso 21 marzo, è stato pubblicato il decreto legislativo 23 febbraio 2018, n. 20, recante disposizioni in materia di controlli (e sanzioni) sulla produzione agricola e agroalimentare biologica: una norma piuttosto controversa, per l'assenza di consultazione pubblica in fase di stesura dello schema del decreto, ma anche perché, alla luce dell'approvazione del nuovo regolamento europeo sul bio a poco meno di un mese dalla pubblicazione della norma nazionale, si potrebbero ingenerare, da subito, non pochi dubbi interpretativi. Tuttavia, proprio alla luce del nuovo regolamento, il decreto fornisce un quadro di garanzie che renderanno il bio italiano uno dei più controllati, dotando il nostro Paese di uno

dei sistemi di controlli più accurato e repressivo a livello europeo.

Il decreto interessa un settore dalla chiara e riconosciuta funzione sociale, nonché particolarmente profittevole, basti pensare che, nell'ultimo trentennio, ha mantenuto tassi di crescita anticiclici, tra il 10% e il 15% annui. Sono oltre 70.000 le aziende, tra produttori, preparatori, distributori e importatori¹ sulle quali la norma impatta, oltre che gli organismi di controllo delegati.

Considerato che il mercato del biologico dipende più di altri dalla fiducia dei consumatori, è evidente che per il settore è particolarmente importante un quadro sanzionatorio chiaro ed efficace, in grado di garantire il rispetto della normativa. Destinatari indiretti della norma sono, quindi, i consumatori, tanto che tra gli obiettivi dichiarati della norma troviamo anche la tutela del consumatore e della concorrenza.

Al decreto legislativo 23 febbraio 2018, n. 20 si devono due principali aspetti innovativi: da un lato, l'introduzione di sanzioni amministrative pecuniarie in capo agli operatori e agli organismi di controllo che non rispettano le "regole del gioco", dall'altro la definizione del perimetro del

¹ Andando nel dettaglio, sono 72.154 gli operatori biologici agroalimentari italiani (dati Sinab al 31 dicembre 2016).

rapporto tra controllore e controllato, nell'ottica di eliminare le ambiguità di una relazione nella quale il legislatore teme si possa annidare un potenziale conflitto di interesse.

Due i principali aspetti innovativi del nuovo decreto: l'introduzione di sanzioni amministrative pecuniarie per operatori e organismi di controllo che non rispettano le "regole del gioco"...

Il decreto legislativo è composto da 17 articoli e tre allegati.

Ambito di applicazione

L'articolo 1 descrive l'ambito di applicazione dello schema, che riguarda il sistema dei controlli e di certificazione delle attività di produzione, trasformazione, commercializzazione, importazione di prodotti ottenuti secondo il metodo di agricoltura biologica.

Definizioni

L'articolo 2 elenca le definizioni usate nel testo dello schema. Da notare che il decreto, al comma 1, punto e), fornisce una definizione di organismo di controllo parzialmente difforme rispetto quella del regolamento (CE) 834/2007 (articolo 2, lettera p), definendolo come «ente terzo che effettua ispezioni e certificazioni sulle attività di produzione, trasformazione, commercializzazione e importazioni di prodotti biologici», mentre il regolamento fa genericamente riferimento ad «un ente terzo indipendente che effettua ispezioni e certificazioni nel settore della produzione biologica». Al riguardo, si ricorda che l'opportunità di allineare le definizioni è stata segnalata, durante la stesura dello schema del decreto, sia dal Consiglio di Stato

(CdS) sia dalla Commissione parlamentare per la Semplificazione.

In tale sede, il CdS ha oltretutto contestato l'effettiva necessità del ricorso alle definizioni, segnalando che potrebbero essere superate da future modifiche nei regolamenti dell'Unione che, alla luce del nuovo regolamento sul bio, approvato a poco meno di un mese di distanza, potrebbero generare nel prossimo futuro non pochi dubbi interpretativi.

... e la definizione del perimetro del rapporto tra controllore e controllato

Sistema di controllo

La struttura del sistema di controllo, ai sensi del regolamento (CE) 834/2007, è delineata dall'articolo 3. L'autorità competente all'organizzazione dei controlli è individuata nel Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali (Mipaaf), fatte salve le competenze del Ministero della Salute, delle altre autorità sanitarie e dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli in materia di importazione di prodotti biologici. Il Ministero delega uno o più organismi di controllo mediante il rilascio di una autorizzazione ed è autorità responsabile della vigilanza su di essi.

Organismi di controllo

L'articolo 4 reca la disciplina degli organismi di controllo, enti accreditati in conformità alla norma UNI CEI EN 17065/2012 e autorizzati dal Ministero. L'istanza di autorizzazione contiene la descrizione dettagliata della procedura di controllo standard che l'organismo intende seguire, sulla base dei requisiti minimi fissati nell'allegato 1. Ai fini dell'autorizzazione, il Ministero accerta la sussistenza di una serie di requisiti, definiti dal comma 6 (che elenca, tra l'altro, l'idoneità morale, l'imparzialità e l'assenza di conflitto di interesse) e dall'allegato 2. L'autorizzazione del Mi-

nistero ha durata quinquennale, non è trasferibile ed è rinnovabile su richiesta. Il comma 9 stabilisce che il personale degli organismi di controllo, nello svolgimento dell'attività, è incaricato di pubblico servizio, ai sensi dell'articolo 358 del codice penale.

Attività di controllo svolta dagli organismi

L'articolo 5 disciplina l'attività svolta dagli organismi di controllo secondo programmi annuali di controllo, i cui requisiti minimi sono fissati dall'allegato 3.

Particolare attenzione merita il sistema di irregolarità inosservanze e infrazioni che il legislatore delegato ha delineato.

Al riguardo, occorre ricordare che il regolamento

(CE) 834/2007, pur nominando le infrazioni e le irregolarità (articolo 30), non ne forniva una definizione, rimettendone la qualificazione agli Stati.

Le infrazioni sono inadempienze di carattere sostanziale che compromettono la conformità del processo di produzione, del Sistema di Autocontrollo sul metodo di produzione, della gestione della documentazione aziendale e del rispetto degli obblighi contrattuali assunti nei confronti degli organismi di controllo, e si caratterizzano per avere effetti prolungati tali da determinare variazioni sostanziali della forma giuridica dell'operatore, della conformità dei prodotti e dell'affidabilità dell'operatore.

Le irregolarità sono inadempienze che compromettono la qualificazione del prodotto, ma non la conformità del processo di produzione o del Sistema di Autocontrollo e si caratterizzano per non avere effetti prolungati nel tempo e non de-

Tabella 1

Inadempienze degli operatori ex articolo 5 del decreto legislativo 20/2018 e relativi provvedimenti

TIPO DI INADEMPIENZA	CARATTERISTICHE	EFFETTI NEL TEMPO	PROVVEDIMENTI
Infrazioni	Inadempienze sostanziali, che compromettono la conformità del processo di produzione, del sistema di autocontrolli, della documentazione aziendale	Hanno effetti prolungati nel tempo tali da determinare variazioni nella forma giuridica dell'operatore, nella conformità dei prodotti e nell'affidabilità dell'operatore	Sospensione o esclusione dal sistema di controllo
Irregolarità	Inadempienze di media entità, che compromettono la qualificazione del prodotto, ma non la conformità del processo di produzione o del Sistema di Autocontrollo	Prive di effetti prolungati nel tempo	Soppressione delle indicazioni biologiche nella partita, nel lotto o nell'intera produzione in cui è stata riscontrata l'irregolarità
Inosservanze	Sono inadempienze di lieve entità	Prive di effetti prolungati nel tempo	Diffida scritta e invito a correggere l'inosservanza in tempi definiti e ad intraprendere azioni correttive affinché l'evento non si ripeta

terminare variazioni sostanziali della forma giuridica dell'impresa.

Le inosservanze sono inadempienze di lieve entità, prive di effetti prolungati nel tempo, tali da non compromettere la conformità del processo di produzione o del Sistema di Autocontrollo e non determinare variazioni della forma giuridica dell'operatore o di conformità dei prodotti o di affidabilità dell'operatore. Nella *Tabella 1*, lo schema delle inadempienze e dei relativi provvedimenti.

Obblighi e sanzioni a carico degli organismi di controllo

Gli articoli 6, 7 e 8 disciplinano obblighi a carico degli organismi di controllo e i provvedimenti e le sanzioni amministrative ai quali sono soggetti.

Tra gli obblighi in capo agli organismi di controllo ricordiamo:

- la comunicazione al Ministero dei risultati

dei controlli effettuati e di ogni rilevazione di infrazione, irregolarità o inosservanza;

- l'adozione delle misure a carico degli operatori, comunicandole al Ministero;
- la conservazione dei fascicoli di controllo per almeno cinque anni;
- l'aggiornamento dell'elenco dei prodotti certificati per ogni operatore e l'impiego di laboratori di analisi designati dal Ministero.

Conseguenze del mancato rispetto di tali obblighi possono essere la sospensione o la revoca dell'autorizzazione, ma anche sanzioni amministrative pecuniarie, suddivise in tre scaglioni, in base alla gravità della condotta.

Obblighi e sanzioni a carico degli operatori

L'articolo 9 istituisce obblighi a carico degli operatori, lungo tutto il percorso aziendale,



Tabella 2
Quadro riassuntivo delle sanzioni amministrative pecuniarie a carico degli operatori

RIFERIMENTO NORMATIVO	CONDOTTA	SANZIONE AMMINISTRATIVA
Articolo 10, comma 1	Utilizzo sulla confezione o sull'imballaggio, nei marchi commerciali, nell'informazione ai consumatori, anche tramite Internet, o sui documenti di accompagnamento, indicazioni, termini o simboli che possono indurre in errore il consumatore sulla conformità del prodotto o dei suoi ingredienti	Da 7.000 a 18.000 euro
Articolo 10, comma 2	Utilizzo in maniera non conforme al regolamento dei termini relativi alla produzione biologica nell'etichettatura, nella pubblicità, nella presentazione e nei documenti commerciali di prodotti rinvenuti in fase di commercializzazione	Da 1.000 a 3.000 euro
Articolo 10, comma 3	Utilizzo in maniera non conforme al regolamento del logo comunitario di produzione biologica nell'etichettatura, nella pubblicità e nella presentazione di prodotti rinvenuti in fase di commercializzazione	Da 600 a 1.800 euro
Articolo 11, comma 1	A seguito di esclusione o di recesso volontario, non provvedere a mettere in atto, nei tempi previsti dalla vigente normativa europea e nazionale, le necessarie procedure per il ritiro della merce ovvero a comunicare ai propri clienti la soppressione dei termini riferiti al metodo di produzione biologico	Da 10.000 a 20.000 euro
Articolo 11, comma 1	A seguito di esclusione o di recesso volontario, non provvedere a comunicare la soppressione delle indicazioni relative al metodo di produzione biologico	Da 10.000 a 20.000 euro
Articolo 11, comma 2	Non consentire o impedire le verifiche dell'organismo di controllo	Da 6.000 a 18.000 euro
Articolo 11, comma 3	A chiunque sia stato applicato, da parte dell'organismo di controllo, un provvedimento definitivo di sospensione della certificazione biologica	Da 6.000 a 18.000 euro
Articolo 11, comma 4	A chiunque sia stato applicato, da parte dell'organismo di controllo, un provvedimento definitivo di esclusione dal sistema biologico, fatta eccezione per l'esclusione imputabile a morosità	Da 10.000 a 30.000 euro

che va dall'assoggettamento al sistema biologico, con l'obbligo di notifica, fino all'eventuale uscita da esso con l'obbligo di informazione scritta degli acquirenti in caso di soppressione delle indicazioni.

Gli articoli 10 e 11 prevedono sanzioni amministrative pecuniarie a carico degli operatori in caso di inosservanza degli obblighi stabiliti, con riserva esplicita di applicazione della legge penale (in *Tabella 2* il quadro riassuntivo).

Va rilevato che l'ammontare degli scagioni, quanto meno con riguardo al minimo, è stato ripensato a seguito del parere del Consiglio di

Stato, che aveva evidenziato come gli importi inizialmente previsti non risultassero dissuasivi, con il rischio di compromettere seriamente l'effetto deterrente.

Gli articoli 12 e 13 dispongono in merito all'applicazione delle sanzioni in misura ridotta e le modalità di pagamento.

Gli ultimi articoli del provvedimento contengono norme di chiusura, transitorie, di salvaguardia o abrogative. L'articolo 17 prevede, infine, l'entrata in vigore, ad effetto immediato, il giorno dopo la pubblicazione del decreto in Gazzetta ufficiale.