

Alimenti bio

Chi controlla i controllori?

Punto debole del sistema sono gli enti di certificazione

di Carlo e Corinna Corra

Avvocati ed Esperti di Legislazione degli alimenti

Organismi di controllo per aziende biologiche: funzioni ispettive e sanzionatorie assieme non garantiscono né l'efficienza del controllo né l'imparzialità delle sanzioni. Con violazione del principio della "unicità di giurisdizione" previsto dalla legge 689/1981

L'espansione del mercato degli alimenti biologici è ormai un dato di fatto sotto gli occhi di tutti e, ad onta del livello dei prezzi raggiunto da questi prodotti, non è difficile prevederne un'ulteriore crescita sotto la spinta delle notizie allarmanti che sempre più spesso provengono dal settore degli alimenti "comuni".

Questi ultimi infatti stanno rivelando insidie e pericoli ad ogni piè sospinto: basti pensare al recente scandalo delle uova belga/olandesi trattate con l'insetticida Fipronil usato per l'igiene degli animali domestici e non per i loro cibi, ma che (poco) "virtuosi" imprenditori del Centro Europa bene hanno pensato di destinare anche allo sto-

maco umano.

Di fronte ad insidie così pesanti e sgradevoli celate negli alimenti "comuni", è inevitabile che quelli biologici si facciano sempre più strada nonostante l'handicap di un prezzo di vendita decisamente rilevante rispetto ai primi.

Sennonché le cronache dei controlli ufficiali ci stanno rivelando ultimamente che non è tutto "biologico" quello che luccica con l'uso di questo termine e che le frodi anche in questo settore stanno sempre più prendendo piede.

Le stesse cronache, però, ci rivelano, dato questo persino più inquietante, che punto debole del sistema sono paradossalmente gli organismi di controllo, quelli cioè che dovrebbero sorvegliare le aziende autorizzate ad avvalersi della qualifica di "biologico" per i loro prodotti.

Si sta ponendo, detto in altri termini, un antico problema: chi controlla il controllore?

Il caso

Per ben due volte, nella seconda parte del 2016, l'organismo di controllo biologico A.B. (sigla di fantasia) aveva mandato i suoi ispettori per le consuete verifiche presso l'azienda conserviera P.Q. (anche questa sigla di fantasia), autorizzata alle produzioni biologiche dei derivati del pomodoro. Ed in tutte e due le occasioni gli ispettori

non avevano contestato alcunché ed, in particolare, non avevano ritenuto di dover contestare le procedure interne di P.Q. in materia di tracciabilità dei suoi prodotti biologici.

Le frodi nel settore degli alimenti biologici stanno sempre più prendendo piede

E neanche in una terza occasione ispettiva, ovvero nel maggio del 2017, gli ispettori avrebbero avuto alcunché da contestare se, spontaneamente, P.Q., l'azienda controllata, non avesse fatto presente che nei giorni precedenti all'ispezione i Carabinieri del Nucleo Antifrode (Nac) del Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali avevano proceduto al sequestro di alcuni lotti della loro produzione di conserve di pomodori realizzate con materia prima "pomodori" falsamente dichiarati "biologici" dal loro fornitore R.S., azienda, quest'ultima, a sua volta soggetta ai controlli di un altro organismo di controllo biologico. Fornitore questo che, dal canto suo, li aveva ricevuti da altra azienda fornitrice, Y.Z., sottoposta anch'essa ai controlli dell'organismo di certificazione biologica A.B., ovvero lo stesso controllore del trasformatore finale P.Q.

Il punto di partenza delle forniture, però, era rappresentato da un'azienda agricola, U.V., le cui produzioni non erano ancora certificate come biologiche in quanto trattavasi – come lo stesso produttore primario U. V. aveva lealmente precisato nei documenti commerciali rilasciati al primo acquirente Y.Z. – di pomodori provenienti da campi di coltura "in fase di conversione" dalle produzioni comuni a quelle biologiche (in tal senso si veda il regolamento (CE) 834/2007).

I Carabinieri del Nac avevano accertato, tra l'altro, che questo produttore primario aveva – nella documentazione commerciale consegnata al primo acquirente – correttamente qualificato come "proveniente da azienda in fase di conversione biologica" la fornitura di pomodori consegnata al primo operatore, ovvero a

quello sottoposto ai controlli dell'organismo di certificazione A.B.. Sennonché proprio questo primo acquirente fraudolentemente l'aveva ribattezzata come "produzione biologica".

Anche a fronte di questa complessa serie di passaggi di merce lo scenario appariva abbastanza chiaro: ovvero l'acquirente finale P.Q. aveva in buona fede ricevuto – e pagato – per "pomodoro biologico" quello che "biologico" invece non poteva essere qualificato ai sensi della vigente normativa. In pratica, P.Q. aveva subito una frode.

E che questa fosse la sua posizione, commerciale prima e processuale poi, ovvero, quella di parte lesa in un episodio di frode commerciale, lo avrebbe poi ufficialmente stabilito, di lì a qualche settimana, anche il giudice per le indagini preliminari (Gip) del competente tribunale. Gip che, su conforme richiesta del pubblico ministero, avrebbe emesso un decreto di archiviazione chiudendo così il procedimento nei confronti di P.Q., mentre l'azione penale proseguiva nei confronti dei suoi fornitori.

A questo punto, però, si sbaglierebbe chi pensasse che le vicissitudini di P.Q. siano finite con quel riconoscimento della sua innocenza rispetto al falso pomodoro biologico da lui lavorato, in buona fede, nella sua azienda.

Si sbaglierebbe perché A.B., ovvero l'organismo di controllo suo controllore e che solo grazie alla collaborazione di P.Q. in occasione della terza ispezione ha "scoperto" la frode partita – per giunta – da un'altra azienda sottoposta ai suoi controlli, A.B. dicevamo, ha ritenuto di dover intervenire con pesanti sanzioni nei confronti della vittima della frode. Infatti, avvalendosi dei poteri che ad ogni organismo di controllo sono conferiti dalle normative in materia di prodotti biologici (il regolamento (CE) 834/2007 (e successive modifiche ed integrazioni) ed il decreto ministeriale 20 dicembre 2013, il "controllore" A. B. ha ritenuto che il "frodato" P.Q. si sia comunque reso responsabile di violazione delle norme di cui agli artt. 2 e 5 del decreto ministeriale suddetto ovvero di una "non conformità" (art. 2) nella sua versione più grave, la "infrazione" (art. 5) e ciò per non aver attivato un sistema che le consentisse di individuare per tempo eventuali frodi – anche ai suoi danni – nella filiera dei fornitori.

Peccato che la presunta “inadeguatezza” di questo sistema il solerte “controllore” l’avesse appurata solo ad una terza ispezione e solo dopo la segnalazione della frode proprio da parte dell’azienda controllata!

L’azienda biologica sanzionata da un ente di certificazione può ricorrere al “Comitato Ricorsi” dello stesso ente...

La sanzione comminata a P.Q. dall’organismo di certificazione prevedeva, tra l’altro, l’interdizione dall’attività per tre mesi, ovvero per tutta la stagione 2017, per la produzione dei derivati “biologici” del pomodoro.

Provvedimento sanzionatorio questo, però, tempestivamente “sospeso” dai giudici amministrativi del Tar (con un primo provvedimento del luglio scorso, ribadito due mesi dopo) cui l’azienda conserviera si è rivolta ritenendosi iniquamente colpita proprio da quel controllore che avrebbe dovuto tutelarla, visto che il frodatore, a sua volta, era soggetto al medesimo organismo di controllo.

Come il lettore ben comprende siamo al cospetto di una vicenda ancora in corso di valutazione da parte delle competenti autorità giudiziarie, anche se qualche prima e significativa decisione già si è registrata sia in sede penale (archiviazione a favore dell’azienda frodata P.Q.) sia in sede amministrativa (doppia sospensione del provvedimento sanzionatorio inflitto a P.Q. dall’organismo di certificazione). Sennonché, la delicata vicenda offre alcuni temi di riflessione giuridica già ora degni di attenzione in quanto prescindono da quelli che saranno gli esiti finali del contenzioso (amministrativo, in primo luogo) ancora aperto.

Intendiamo riferirci a due aspetti, ovvero:

- alla facoltà – riconosciuta all’operatore “controllato” e sanzionato – di ricorrere contro il provvedimento sanzionatorio impugnandolo presso lo stesso organismo controllore (per la precisione, il suo “Comitato Ricorsi”) che ha inflitto la sanzione e,

per giunta, senza che il ricorso comporti la sospensione del provvedimento impugnato;

- alla mancata applicazione della regola sull’unificazione del procedimento sanzionatorio amministrativo con quello penale ovvero alla mancata applicazione dell’art. 24 della legge 689/1981.

Il ricorso al Comitato “interno” del controllore

La disciplina nazionale della procedura sanzionatoria a carico dell’azienda “biologica” da parte dell’organismo di certificazione prevede (art. 12 del decreto ministeriale 20 dicembre 2013), come strumento di difesa per l’operatore del settore alimentare, la facoltà di un ricorso al “Comitato Ricorsi” dello stesso organismo di controllo. Quest’ultimo, dunque, viene chiamato a verificare se vi è stata – da parte dello stesso organismo di controllo – una corretta e proporzionata applicazione delle sanzioni per le infrazioni che il suo personale ispettivo avrebbe accertato a carico dell’azienda biologica controllata.

Un meccanismo, questo, che palesemente non assicura la “terzietà” ovvero l’imparzialità di chi (Comitato Ricorsi) deve decidere sulla fondatezza o meno di quel ricorso, ovvero deve stabilire se il potere sanzionatorio è stato correttamente esercitato da parte di quell’organismo di controllo di cui esso stesso fa parte.

...un meccanismo che non assicura l’imparzialità di chi deve decidere sulla fondatezza o meno di quel ricorso

La mancata unificazione dei procedimenti

Come è noto, la legge 689/1981, legge-quadro per la disciplina degli illeciti amministrativi, in sede di articolo 24, ha stabilito il principio della “unicità di procedimento” nei casi in cui nello

stesso caso concreto si ipotizzino sia un illecito amministrativo che uno penale. In particolare, la norma in questione ha – tra l’altro – previsto:

«Articolo 24

Connessione obiettiva con un reato

Qualora l’esistenza di un reato dipenda dall’accertamento di una violazione non costituente reato, e per questa non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta, il giudice penale competente a conoscere il reato è pure competente a decidere sulla predetta violazione e ad applicare con la sentenza di condanna la sanzione stabilita dalla legge per la violazione stessa. *[Omissis]*».

I commi successivi di questo articolo 24 sono nient’altro che la consequenziale disciplina di questo principio di “unicità del procedimento” e si chiudono con la seguente significativa disposizione finale: «La competenza del giudice penale in ordine alla violazione non costituente reato cessa se il procedimento penale si chiude per estinzione del reato o per difetto di una condizione di procedibilità».

Salvo che per queste due ipotesi, resta dunque – e prevale – il principio della “unicità di giurisdizione”, ovvero il principio dell’unica competenza dell’autorità giudiziaria penale sia per il reato che per l’illecito amministrativo che sia in “connessione obiettiva” con il reato ove l’accertamento di quest’ultimo dipenda dall’accertamen-

to dell’illecito amministrativo.

Pertanto, a conferma della volontà del legislatore di garantire l’unicità di procedimento ovvero di giurisdizione in tali casi – e questo sia per evitare un inutile dispendio di energie istituzionali con un due separate procedure dinanzi a due istituzioni pubbliche diverse sia per evitare il rischio di imbarazzanti quanto inique decisioni contrastanti e contraddittorie tra l’uno e l’altro procedimento – la Corte di Cassazione ha riaffermato la competenza del giudice penale, rispetto all’illecito amministrativo “connesso”, anche nei casi in cui abbia deciso in sentenza per l’insussistenza del reato.

È dunque evidente che, nel caso – sopra illustrato – del pomodoro “falso biologico” che ha dato l’avvio alla procedura sanzionatoria a carico dell’azienda (frodata), l’organismo controllore, titolare del potere sanzionatorio, avrebbe dovuto trasmettere all’autorità giudiziaria penale, peraltro attivatasi per prima e proprio essa scoprendo l’intera vicenda frodatrice, anche gli atti riguardanti il “connesso” illecito amministrativo (qualificato “infrazione” ai sensi del decreto ministeriale 20 dicembre 2013), così riconoscendo quell’unicità di competenza e/o giurisdizione ai sensi del sopra ricordato art. 24 della legge 689/1981. Il mancato rispetto di questo principio di “giurisdizione unica” fa sì che, al momento, siano impegnate parallelamente la Giustizia penale e la Giustizia amministrativa per i due aspetti – più che connessi – di una medesima vicenda frodatrice nel – già di per sé delicato – settore dei prodotti biologici.

Importazioni bio da Paesi terzi, in vigore il sistema Traces

Il 19 ottobre è diventato obbligatorio l’utilizzo del nuovo sistema di certificazione elettronica per le importazioni di prodotti biologici (Traces). Obiettivo di Traces è migliorare la tracciabilità di alimenti e bevande bio importati e ridurre le frodi potenziali.

Sono, quindi, ora validi solo i certificati avviati e rilasciati tramite il sistema elettronico.

Per ulteriori informazioni, vedi la sezione dedicata al sistema Traces sul sito del Sinab¹.

(Fonte: Sinab)

¹ Vedi: <http://www.sinab.it/home-filiera?home=importazioni>