

Controlli ufficiali

Il nuovo regolamento europeo 2017/625

I requisiti in materia di certificazione ufficiale

di Antonio Menditto*, Anna Giovanna Fermani**, Alfredo Pecoraro***, Emiliana Falcone*, Paolo Stacchini*

* Dipartimento Sicurezza alimentare, Nutrizione e Sanità pubblica veterinaria, Istituto superiore di Sanità.

** Struttura Semplice Servizio Tutela Igienico-Sanitaria Alimenti Origine Animale, Unità Operativa Complessa Igiene degli Alimenti di Origine Animale, Dipartimento di Prevenzione, Asl Latina.

*** Unità Operativa Veterinaria Igiene degli Allevamenti e delle Produzioni Zootecniche, Asl Napoli 3 Sud.

Il tema della certificazione ufficiale è stato da sempre oggetto di ampia e specifica trattazione negli atti giuridici dell'Unione europea. Di fatto, a partire dal 14 dicembre 2019, i requisiti destinati ad armonizzare le modalità di emissione dei certificati e degli attestati ufficiali avranno un unico riferimento normativo, il regolamento (UE) 2017/625, in relazione all'esecuzione sia dei controlli che delle altre attività ufficiali lungo tutta la filiera agroalimentare

Il presente articolo è il settimo di una serie dedicata al regolamento (UE) 2017/625 «relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari [...]» (di seguito regolamento sui controlli ufficiali nella filiera agroalimentare, Rcu). Adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 15 marzo 2017, e pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 7 aprile 2017, è entrato in vigore il 27 aprile dello stesso anno. Le disposizioni in esso contenute dovranno essere applicate in via principale a partire dal 14 dicembre 2019, in sostituzione del regolamento (CE) 882/2004 (di seguito, Rcu_old). Nei precedenti lavori sono stati oggetto di trattazione:

- gli aspetti legislativi e la tempistica di attuazione, l'oggetto e l'ambito di applicazione del Rcu¹;
- il tema della terminologia (concetti, termini e

¹ Vedi l'articolo "Controlli ufficiali. Il nuovo regolamento europeo 2017/625" (I parte) di Antonio Menditto, Fabrizio Anniballi, Bruna Auricchio, Monica Gianfranceschi, Dario De Medici, Anna Giovanna Fermani, Gualtiero Fazio, Paolo Stacchini, pubblicato su "Alimenti&Bevande" n. 8/2017, alle pagine 23-39.

definizioni) utilizzata nel Rcu²;

- il sistema di controllo che le autorità competenti devono porre in essere per garantire un efficace svolgimento delle attività e dei processi inerenti alle attività di controllo ufficiale³.
- i metodi e le tecniche dei controlli ufficiali⁴;
- la documentazione scritta dei controlli ufficiali⁵;
- l'audit degli operatori della filiera agro-alimentare⁶.

Con questo settimo lavoro, ci si propone di approfondire il tema della certificazione ufficiale. Per "certificazione ufficiale", ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 25, del Rcu, si intende «la procedura con cui le autorità competenti garantiscono il rispetto di uno o più requisiti previsti dalla normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2». Anche i termini correlati "certificatore" e "certificato ufficiale" sono definiti nell'articolo 3 del Rcu rispettivamente nei paragrafi 26 e 27. Per "certificatore" si intende: «a) qualsiasi funzionario, appartenente ad un'autorità competente, autorizzato dalla stessa a firmare certificati ufficiali; o b) qualsiasi altra persona fisica autorizzata dalle autorità competenti a firmare certificati ufficiali in conformità della normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2». Per "certificato ufficiale" si intende «un documento in forma cartacea o elettronica, firmato dal certificatore, che garantisce la conformità a uno o più requisiti previsti dalla normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2». L'articolo

1, paragrafo 2, richiamato nelle tre definizioni di cui sopra rappresenta il campo di applicazione del Rcu che, nonostante sia già stato oggetto di trattazione in un precedente lavoro, viene riportato nella nota⁷. Nel Rcu, la certificazione ufficiale è oggetto di un'ampia e articolata trattazione e ad essa è dedicato, tra l'altro, l'intero Capo VII, "Certificazione ufficiale", composto di sei articoli, dall'articolo 86 all'articolo 91, del Titolo II del regolamento.

Oltre che nel Rcu, il tema della certificazione ufficiale è oggetto di trattazione in numerosi altri atti giuridici dell'UE.

Nel presente lavoro verranno presi in considerazione i requisiti relativi alla certificazione ufficiale specificati nei seguenti ulteriori atti giuridici emanati dal legislatore comunitario/unionale:

- Rcu_old;
- direttiva 96/93/CE del Consiglio del 17 dicembre 1996 relativa alla certificazione di animali e di prodotti di origine animale, recepita in Italia dal decreto del Ministero della Salute del 19 giugno 2000, n. 303; la direttiva è stata abrogata dall'articolo 146 "Abrogazioni" del Rcu, con effetto dal 14 dicembre 2019;
- direttiva 2002/99/CE del Consiglio, del 16 dicembre 2002, che stabilisce norme di polizia sanitaria per la produzione, la trasformazione, la distribuzione e l'introduzione di prodotti di origine animale destinati al consumo umano,

² Vedi l'articolo "Controlli ufficiali. Il nuovo regolamento europeo 2017/625" (II parte) di Antonio Menditto, Anna Giovanna Fermani, Gualtiero Fazio, Fabrizio Anniballi, Bruna Auricchio, Monica Virginia Gianfranceschi, Dario De Medici, Emiliana Falcone, Paolo Stacchini, pubblicato su "Alimenti&Bevande" n. 9/2017, alle pagine 19-39.

³ Vedi l'articolo "Controlli ufficiali. Il nuovo regolamento europeo 2017/625" (III parte) di Antonio Menditto, Anna Giovanna Fermani, Gualtiero Fazio, Maria Cristina Bisso, Salvatore Bavetta, Alfredo Pecoraro, Fabrizio Anniballi, Bruna Auricchio, Monica Gianfranceschi, Dario De Medici, Emiliana Falcone, Paolo Stacchini, pubblicato su "Alimenti&Bevande" n. 1/2018, alle pagine 25-37.

⁴ Vedi l'articolo "Controlli ufficiali. Il nuovo regolamento europeo 2017/625" (IV parte) di Antonio Menditto, Anna Giovanna Fermani, Gualtiero Fazio, Maria Cristina Bisso, Salvatore Bavetta, Fabrizio Anniballi, Bruna Auricchio, Monica Gianfranceschi, Dario De Medici, Emiliana Falcone, Raffaella Gargiulo, Paolo Stacchini, Alfredo Pecoraro, pubblicato su "Alimenti&Bevande" n. 2/2018, alle pagine 22-31.

⁵ Vedi l'articolo "Controlli ufficiali. Il nuovo regolamento europeo 2017/625" (V parte) di Antonio Menditto, Anna Giovanna Fermani, Gualtiero Fazio, Maria Cristina Bisso, Salvatore Bavetta, Fabrizio Anniballi, Bruna Auricchio, Monica Gianfranceschi, Dario De Medici, Emiliana Falcone, Raffaella Gargiulo, Paolo Stacchini, Alfredo Pecoraro, pubblicato su "Alimenti&Bevande" n. 3/2018, alle pagine 30-47.

⁶ Vedi l'articolo "Controlli ufficiali. Il nuovo regolamento europeo 2017/625" (VI parte) di Antonio Menditto, Anna Giovanna Fermani, Gualtiero Fazio, Maria Cristina Bisso, Salvatore Bavetta, Fabrizio Anniballi, Bruna Auricchio, Monica Gianfranceschi, Dario De Medici, Emiliana Falcone, Raffaella Gargiulo, Paolo Stacchini, Alfredo Pecoraro, pubblicato su "Alimenti&Bevande" n. 4/2018, alle pagine 33-53.

recepita in Italia con il decreto legislativo 27 maggio 2005, n. 117; la direttiva è stata abrogata dall'articolo 270 "Abrogazione" del regolamento (UE) 2016/429, con effetto dal 21 aprile 2021. Nel regolamento (UE) 2016/429, la certificazione ufficiale e la documentazione connessa (con particolare riferimento ai "certificati sanitari", "*animal health certificate*" in lingua inglese) sono oggetto di un'ampia e articolata trattazione;

- nei considerando 48, 125, 126, 127, 128, 130, 133, 134, 141, 151, 157, 158 e 161;
- negli articoli 108, 127, 134, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 155, 156, 158, 161, 162, 163, 164, 167, 168, 169, 186, 194, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 223, 224, 225, 227, 229, 230, 237, 238, 239, 241, 242, 252, 281.

Una definizione del termine "*animal health certificate*" (non presente nel regolamento (UE) 2016/429) è rinvenibile nell'"*Aquatic Animal Health Code*" della *World Organisation for Animal Health (Oie)* (twentieth edition, 2017 lbn 978-92-9044-777-1; <http://www.oie.int/standard-setting/aquatic-code/>): "*An international aquatic animal health certificate is an official document that the competent authority of the exporting country issues in accordance with*

chapter 5.1. And chapter 5.2. It lists aquatic animal health requirements for the exported commodity. The quality of the exporting country's aquatic animal health services is essential in providing assurances to trading partners regarding the safety of exported aquatic animal commodities. This includes the aquatic animal health services' ethical approach to the provision of international health certificates and their history in meeting their notification obligations".

In base alla definizione di cui sopra, si può affermare che il "certificato sanitario" ("*animal health certificate*") è una particolare tipologia di certificato ufficiale;

- direttiva 97/78/CE del Consiglio, del 18 dicembre 1997, che fissa i principi relativi all'organizzazione dei controlli veterinari per i prodotti che provengono dai Paesi terzi e che sono introdotti nella Comunità e la direttiva 97/79/CE del Consiglio del 18 dicembre 1997, che modifica le direttive 71/118/CEE, 72/462/CEE, 85/73/CEE, 91/67/CEE, 91/492/CEE, 91/493/CEE, 92/45/CEE e 92/118/CEE per quanto riguarda l'organizzazione dei controlli veterinari per i prodotti che provengono da Paesi terzi e che sono introdotti nella Comunità; le direttive 97/78/CE e 97/79/CE sono state rece-

⁷ In base all'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2017/625, il regolamento stesso si applica ai controlli ufficiali effettuati per verificare la conformità alla normativa, emanata dall'Unione o dagli Stati membri in applicazione della normativa dell'Unione nei seguenti settori relativi a:

- a) gli alimenti e la sicurezza alimentare, l'integrità e la salubrità, in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione di alimenti, comprese le norme volte a garantire pratiche commerciali leali e a tutelare gli interessi e l'informazione dei consumatori, la fabbricazione e l'uso di materiali e oggetti destinati a venire a contatto con alimenti;
- b) l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati (OGM) a fini di produzione di alimenti e mangimi;
- c) i mangimi e la sicurezza dei mangimi in qualsiasi fase della produzione, della trasformazione, della distribuzione e dell'uso di mangimi, comprese le norme volte a garantire pratiche commerciali leali e a tutelare la salute, gli interessi e l'informazione dei consumatori;
- d) le prescrizioni in materia di salute animale;
- e) la prevenzione e la riduzione al minimo dei rischi sanitari per l'uomo e per gli animali derivanti da sottoprodotti di origine animale e prodotti derivati;
- f) le prescrizioni in materia di benessere degli animali;
- g) le misure di protezione contro gli organismi nocivi per le piante;
- h) le prescrizioni per l'immissione in commercio e l'uso di prodotti fitosanitari e l'utilizzo sostenibile dei pesticidi, ad eccezione dell'attrezzatura per l'applicazione di pesticidi;
- i) la produzione biologica e l'etichettatura dei prodotti biologici;
- j) l'uso e l'etichettatura delle denominazioni di origine protette, delle indicazioni geografiche protette e delle specialità tradizionali garantite».

Tabella 1

Atto giuridico che ha abrogato la direttiva modificata dalla direttiva 97/79/CE

DIRETTIVA MODIFICATA DALLA DIRETTIVA 97/79/CE	ATTO GIURIDICO CHE HA ABROGATO LA DIRETTIVA MODIFICATA DALLA DIRETTIVA 97/79/CE
Direttiva 71/118/CEE del Consiglio, del 15 febbraio 1971, relativa a problemi sanitari in materia di scambi di carni fresche di volatili da cortile.	Direttiva 2004/41/CE del Parlamento europeo e del consiglio del 21 aprile 2004, che abroga alcune direttive recanti norme sull'igiene dei prodotti alimentari e le disposizioni sanitarie per la produzione e la commercializzazione di determinati prodotti di origine animale destinati al consumo umano e che modifica le direttive 89/662/CEE del Consiglio e 92/118/CEE e la decisione 95/408/CE del Consiglio.
Direttiva 91/492/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1991, che stabilisce le norme sanitarie applicabili alla produzione e alla commercializzazione dei molluschi bivalvi vivi.	
Direttiva 91/493/CEE del Consiglio, del 22 luglio 1991, che stabilisce le norme sanitarie applicabili alla produzione e alla commercializzazione dei prodotti della pesca.	
Direttiva 92/45/CEE del Consiglio, del 16 giugno 1992, relativa ai problemi sanitari e di polizia sanitaria in materia di uccisione di selvaggina e di commercializzazione delle relative carni.	
Direttiva 72/462/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1972, relativa a problemi sanitari e di polizia sanitaria all'importazione di animali della specie bovina e suina e di carni fresche in provenienza dai Paesi terzi.	Direttiva 2004/68/CE del Consiglio, del 26 aprile 2004, che stabilisce norme di polizia sanitaria per le importazioni e il transito nella Comunità di determinati ungulati vivi, che modifica le direttive 90/426/CEE e 92/65/CEE e che abroga la direttiva 72/462/CEE). A sua volta, la direttiva 2004/68/CE è abrogata dal regolamento (UE) 2016/429, con decorrenza 21 aprile 2019.
Direttiva 85/73/CEE del Consiglio del 29 gennaio 1985, relativa al finanziamento delle ispezioni e dei controlli sanitari delle carni fresche e delle carni di volatili da cortile.	Regolamento (CE) 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali (Rcu_old). A sua volta, l'Rcu_old è abrogato dal regolamento (UE) 2017/625. La data di fine validità del Rcu_old è fissata al 13 dicembre 2019.
Direttiva 91/67/CEE del Consiglio, del 28 gennaio 1991, che stabilisce le norme di polizia sanitaria per la commercializzazione di animali e prodotti d'acquacoltura.	Direttiva 2006/88/CE del Consiglio, del 24 ottobre 2006, relativa alle condizioni di polizia sanitaria applicabili alle specie animali d'acquacoltura e ai relativi prodotti, nonché alla prevenzione di talune malattie degli animali acquatici e alle misure di lotta contro tali malattie. A sua volta, la direttiva 2004/68/CE è abrogata dal regolamento (UE) 2016/429, con decorrenza 21 aprile 2019.
Direttiva 92/118/CEE del Consiglio, del 17 dicembre 1992, che stabilisce le condizioni sanitarie e di polizia sanitaria per gli scambi e le importazioni nella Comunità di prodotti non soggetti, per quanto riguarda tali condizioni, alle normative comunitarie specifiche di cui all'allegato A, Capitolo I, della direttiva 89/662/CEE e, per quanto riguarda i patogeni, alla direttiva 90/425/CEE.	La direttiva 92/118/CEE è abrogata dal regolamento (UE) 2016/429, con decorrenza 21 aprile 2021.

pite dal decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 80 «Attuazione della direttiva 97/78/CE e 97/79/CE in materia di organizzazione dei controlli veterinari sui prodotti provenienti da Paesi terzi»; la direttiva 97/78/CE è stata

abrogata dall'articolo 146 "Abrogazioni" del Rcu con effetto dal 14 dicembre 2019; le direttive modificate dalla direttiva 97/79/CE sono state abrogate dagli atti giuridici dell'UE, che vengono riportati nella *Tabella 1*.

La certificazione ufficiale e il Rcu_Old

Nonostante l'entrata in vigore del Rcu, le disposizioni del Rcu_old in materia di certificazione ufficiale dovranno continuare ad essere applicate fino al 13 dicembre 2019. Dopo tale data diverranno applicabili i precetti del Rcu.

Nel Rcu_old, la certificazione ufficiale e la documentazione connessa sono oggetto di trattazione:

- nel considerando 40, in base al quale «per assicurare che le merci importate siano conformi o siano equivalenti alla normativa comunitaria in materia di mangimi e di alimenti è necessario stabilire procedure che consentano la definizione delle condizioni di importazione e dei requisiti di certificazione a seconda dei casi»; coerentemente con le motivazioni, l'interesse del legislatore comunitario nel Rcu_old è principalmente rivolto alla certificazione ufficiale in relazione alle merci introdotte nell'Unione;
- nell'articolo 2, paragrafo 12, dove viene definito il termine "certificazione ufficiale", con il quale si intende «la procedura per cui l'autorità competente o gli organismi di controllo autorizzati ad agire in tale qualità rilasciano un'assicurazione scritta, elettronica o equivalente relativa alla conformità»;
- nell'articolo 2, paragrafo 17, dove viene definito il termine "controllo documentale", con il quale si intende «l'esame dei documenti commerciali e, se del caso, dei documenti richiesti dalla normativa in materia di mangimi e di alimenti che accompagnano la partita»;
- nell'articolo 2, paragrafo 18, dove viene definito il termine "controllo di identità", con il quale si intende «un'ispezione visuale per assicurare che i certificati o altri documenti di accompagnamento della partita coincidano con l'etichettatura e il contenuto della partita stessa»;
- nell'articolo 18, "Azione in casi sospetti", di cui al Capo V "Controlli ufficiali sull'introduzione di mangimi e alimenti provenienti da Paesi terzi", del Titolo II, che recita: «In caso di sospetta non conformità oppure se sussistono dubbi quanto all'identità o all'effettiva destinazione della partita, o alla corrispondenza tra la partita e le sue garanzie certificate, l'autorità competente effettua controlli ufficiali per confermare

il sospetto o il dubbio ovvero dimostrarlo infondato. L'autorità competente dispone il blocco ufficiale della partita interessata fino all'ottenimento dei risultati dei controlli ufficiali»;

- nell'articolo 23, "Approvazione dei controlli pre-esportazione ad opera dei Paesi terzi", che:
 - a) al paragrafo 6 recita: «L'autorità competente o l'organismo di controllo del Paese terzo assicura la certificazione ufficiale di ciascuna partita controllata prima della sua entrata in uno dei territori di cui all'allegato I. L'approvazione di cui al paragrafo 1 specifica un modello per tali certificati»;
 - b) al paragrafo 8 recita: «Qualora risulti che, in un numero significativo di partite, le merci non corrispondono alle informazioni contenute nei certificati rilasciati dall'autorità competente o dall'organismo di controllo del Paese terzo, la ridotta frequenza di cui al paragrafo 2 non si applica più»;
- nell'articolo 30, "Certificazione ufficiale", che:
 - al paragrafo 2, recita: «Quando è richiesta questa certificazione ufficiale si assicura che: a) sussista una correlazione tra il certificato e la partita; b) l'informazione riportata sul certificato sia accurata e autentica»;
 - al paragrafo 3, recita: «Un modello unico di certificato unisce, se del caso, i requisiti riguardanti la certificazione ufficiale dei mangimi e degli alimenti ad altri requisiti di certificazione ufficiale»;
 - al paragrafo 1 stabilisce che la Commissione, fatti salvi i requisiti di certificazione ufficiale adottati per la salute e il benessere degli animali, può disciplinare, mediante requisiti specificati in atti di rango non legislativo, le seguenti materie:
 - «a) circostanze nelle quali è necessaria una certificazione ufficiale;
 - b) modelli dei certificati;
 - c) qualificazioni dei funzionari certificanti;
 - d) principi da rispettarsi per assicurare una certificazione affidabile, compresa la certificazione elettronica;
 - e) procedure da seguire in caso di ritiro dei certificati e di certificati di sostituzione;
 - f) partite suddivise in partite più piccole o che sono mescolate con altre partite;
 - g) documenti che devono accompagnare le

merci una volta effettuati i controlli ufficiali. [...]»;

- nell'articolo 48, "Condizioni specifiche di importazione", di cui al Capo II "Condizioni di importazione", del Titolo VI "Attività comunitarie"; in base ai paragrafi 1 e 2, «Nella misura in cui le condizioni e le procedure dettagliate da rispettare all'atto di importare merci da Paesi terzi o da regioni degli stessi non siano previste dalla normativa comunitaria, e in particolare dal regolamento (CE) 854/2004, esse sono stabilite, se necessario, dalla Commissione». Tali misure e condizioni dettagliate possono riguardare, tra l'altro, «b) la definizione di modelli di certificati di accompagnamento delle partite»;
- nell'articolo 49, "Equivalenza", di cui al Capo II "Condizioni di importazione", del Titolo VI "Attività comunitarie"; ai sensi del paragrafo 1, «In seguito all'attuazione di un accordo di equivalenza o ad un audit soddisfacente, può essere presa una decisione [...] che riconosca che le misure applicate in settori specifici da un Paese terzo o da una regione dello stesso offrono garanzie equivalenti a quelle applicate nella Comunità se il Paese terzo fornisce prove oggettive in proposito»; in base al paragrafo 2, «La decisione di cui al paragrafo 1 stabilisce le condizioni che disciplinano le importazioni da tale Paese terzo o regione di Paese terzo. Queste condizioni possono comprendere: a) la natura e il contenuto dei certificati che devono accompagnare il prodotto [...]»;
- nell'allegato II, "Autorità Competenti", Capo I "Tematiche per la formazione del personale che esegue i controlli ufficiali"; al punto 9 viene indicata la tematica "Sistemi ufficiali di certificazione".

La certificazione ufficiale e il Rcu

Nel Rcu, la certificazione ufficiale e la documentazione connessa sono oggetto di un'ampia e articolata trattazione, in particolare:

- nei considerando 24, 25, 32, 36, 65, 69, 86, 90 e 98;
- negli articoli 2 e 3 di cui al Titolo I "Oggetto, ambito di applicazione e definizioni";
- negli articoli 9 e 13 di cui alla Sezione I "Requisiti generali", Capo II "Controlli ufficiali", Titolo II "Controlli ufficiali e altre attività ufficiali negli Stati Membri";
- nell'articolo 21 di cui alla Sezione II "Prescrizioni aggiuntive per controlli ufficiali e altre attività ufficiali in determinati settori", Capo II "Controlli ufficiali", Titolo II "Controlli ufficiali e altre attività ufficiali negli Stati Membri";
- nell'articolo 50 di cui alla Sezione II "Controlli ufficiali su animali e merci ai posti di controllo frontalieri", Capo V "Controlli ufficiali sugli animali e sulle merci in entrata nell'Unione", Titolo II "Controlli ufficiali e altre attività ufficiali negli Stati Membri";
- nell'articolo 68 di cui alla Sezione III "Azioni in caso di sospetta non conformità e di non conformità di animali e merci che entrano nell'Unione", Capo V "Controlli ufficiali sugli animali e sulle merci in entrata nell'Unione", Titolo II "Controlli ufficiali e altre attività ufficiali negli Stati Membri";
- nell'articolo 73 di cui alla Sezione IV "Approvazione dei controlli pre-esportazione", Capo V "Controlli ufficiali sugli animali e sulle merci in entrata nell'Unione", Titolo II "Controlli ufficiali e altre attività ufficiali negli Stati Membri";
- nell'articolo 77 di cui alla Sezione VI "Misure specifiche", Capo V "Controlli ufficiali sugli animali e sulle merci in entrata nell'Unione", Titolo II "Controlli ufficiali e altre attività ufficiali negli Stati Membri";
- negli articoli 86, 87, 88, 89, 90, 91 di cui al Capo VII "Certificazione ufficiale", Titolo II "Controlli ufficiali e altre attività ufficiali negli Stati Membri";
- nell'articolo 120 di cui al Capo I "Controlli della Commissione", Titolo VI "Attività dell'Unione";
- negli articoli 125, 126, 127, 128, 129 di cui al Capo II "Condizioni per l'entrata nell'Unione di animali e merci", Titolo VI "Attività dell'Unione";
- negli articoli 132 e 134 di cui al Capo IV "Sistema per il trattamento delle informazioni", Titolo VI "Attività dell'Unione";
- nell'articolo 138 di cui al Capo I "Azioni delle autorità competenti e sanzioni", Titolo VII "Azioni esecutive";
- nell'allegato II "Formazione del personale delle

autorità competenti”, Capo I “Temi per la formazione del personale che esegue i controlli ufficiali e altre attività ufficiali”, punto 9 “Sistemi ufficiali di certificazione”;

- negli articoli 162 e 165 di cui al Capo II “Disposizioni transitorie e finali”, Titolo VII “Disposizioni comuni”.

I considerando e l’articolato del Rcu – ad esclusione degli articoli 162 “Modifiche del regolamento (UE) 1151/2012” e 165 “Modifiche del regolamento (UE) 2016/2031 e relative disposizioni transitorie” – sono, di seguito, trattati in dettaglio.

Considerando del Rcu e certificazione ufficiale

In relazione alla “Legislazione dell’Unione in materia di filiera agroalimentare” (*“Union Agri Food Chain Legislation”*, Uafcl) e ai controlli ufficiali (Cu) svolti dalle autorità competenti (Ac) degli Stati Membri (Sm), le motivazioni alla base della certificazione ufficiale sono espresse nei considerando 24, 25, 32, 36, 65, 69, 90 e 98:

- in base al considerando 24, qualora la Uafcl imponga alle Ac di verificare che gli operatori rispettino le pertinenti norme dell’UE e che gli animali o le merci soddisfino requisiti specifici ai fini del rilascio di certificati o attestati ufficiali, tale verifica della conformità dovrebbe essere considerata come un Cu;
- nel considerando 25 viene rappresentato che la Uafcl affida alle Ac degli Sm compiti specializzati – da svolgersi a fini di tutela della salute animale, della sanità delle piante e del benessere degli animali e di protezione dell’ambiente in rapporto a OGM e prodotti fitosanitari – che costituiscono attività di interesse pubblico che le Ac degli Sm devono svolgere al fine di eliminare, contenere o ridurre eventuali pericoli di ordine sanitario per l’uomo, per gli animali o per le piante, per il benessere degli animali o anche per l’ambiente. Tali attività sono denominate “altre attività ufficiali” (Aau) e comprendono, tra l’altro, il rilascio di certificati o attestati ufficiali;
- in base al considerando 32, le Ac dovrebbero effettuare Cu a intervalli regolari, sulla base del rischio e con frequenza adeguata, in tutti i set-

tori e in merito a tutti gli operatori, le attività, gli animali e le merci disciplinati dalla Uafcl.

In alcuni casi, tuttavia, e ai fini del rilascio di un certificato o attestato ufficiale, che costituisce un requisito preliminare per l’immissione in commercio o per gli spostamenti di animali o merci, la Uafcl impone di effettuare i Cu indipendentemente dal livello di rischio o dalla probabilità di non conformità. In tali casi, la frequenza dei Cu è dettata dalla necessità di certificazione o attestazione;

- alla luce del considerando 36, i Cu dovrebbero essere effettuati dalle Ac dello Sm con lo stesso livello di accuratezza, a prescindere dal fatto che le norme di cui si controlla l’esecuzione riguardino solo attività pertinenti al territorio di tale Sm o che si tratti di attività tali da avere un impatto sulla conformità alla legislazione dell’Unione in materia di animali e merci destinati a essere spostati o immessi in commercio in un altro Sm oppure esportati al di fuori dell’UE. Nel caso di esportazioni al di fuori dell’UE, le Ac possono anche essere tenute, conformemente alla normativa dell’UE, a verificare la conformità degli animali e delle merci a quanto prescritto dal Paese terzo destinatario di tali animali o merci. In aggiunta, per quanto riguarda l’elaborazione di modelli di certificati di esportazione, le competenze di esecuzione di cui al Rcu, [...] dovrebbero applicarsi soltanto ove tale certificazione sia prevista dal diritto dell’UE, e in particolare negli accordi bilaterali conclusi tra l’UE e un Paese terzo o un’associazione di Paesi terzi;
- in base al considerando 65, gli Sm dovrebbero garantire la costante disponibilità di adeguate risorse finanziarie per dotare congruamente di personale e attrezzature le Ac che effettuano i Cu e le Aau. [...] Per ridurre la dipendenza del sistema dei Cu dalle finanze pubbliche, le Ac dovrebbero riscuotere tariffe o diritti a copertura dei costi da esse sostenuti per effettuare i Cu su certi operatori, nonché per certe attività per le quali la Uafcl impone una registrazione o autorizzazione in conformità della normativa dell’Unione in materia di igiene degli alimenti e dei mangimi o della normativa sulla sanità delle piante. Dovrebbero essere altresì riscossi tariffe o diritti a carico degli operatori per compensare i costi dei Cu svolti ai fini del rilascio di un certifi-

cato o attestato ufficiale e i costi dei Cu effettuati dalle Ac nei posti di controllo frontalieri;

- nel considerando 69 viene rappresentato che la Uafcl stabilisce i casi in cui l'immissione in commercio o lo spostamento di certi animali o merci dovrebbero essere accompagnati da un certificato ufficiale. È opportuno stabilire un complesso di norme comuni che definiscano gli obblighi delle Ac e dei certificatori in merito al rilascio di certificati ufficiali nonché le caratteristiche che i certificati ufficiali dovrebbero possedere affinché la loro affidabilità sia garantita;
- il considerando 86 introduce, a sostegno di una gestione più efficace dei Cu, l'opportunità che la Commissione istituisca un sistema informatico per il trattamento delle informazioni che permetta di integrare e migliorare secondo necessità tutti i pertinenti sistemi informatici esistenti, in modo da consentire l'uso di strumenti avanzati di comunicazione e di certificazione e l'uso più efficiente possibile dei dati e delle informazioni relativi ai controlli ufficiali e ne delinea le caratteristiche generali, anche in relazione dell'aderenza al codice digitale comunitario, alla gestione della firma digitale e alla protezione dei dati;
- nel considerando 90 viene trattato il tema delle infrazioni alle norme contenute nella Uafcl e nel Rcu che dovrebbero essere punite in tutta l'UE con sanzioni a livello nazionale, effettive, dissuasive e proporzionate, la cui severità tenga conto tra l'altro dei potenziali danni alla salute umana che possono derivare dalle infrazioni, anche nei casi in cui gli operatori non cooperino durante un Cu e nei casi in cui siano prodotti o utilizzati certificati o attestati ufficiali falsi o ingannevoli;
- in base al considerando 98, è opportuno attribuire alla Commissione competenze di esecuzione al fine di garantire condizioni uniformi di attuazione del Rcu, compresi, tra l'altro [...] il formato di certificati e di altri documenti [...]. È altresì opportuno che tali competenze siano esercitate conformemente al regolamento (UE) 182/2011.

Termini correlati alla nozione di certificazione ufficiale

Oltre ai termini "certificazione ufficiale" "certificazione ufficiale" e "certificatore" già oggetto di tratta-

zione nell'introduzione, nell'articolo 3, paragrafo 28, del Rcu, vengono definiti altri termini che sono correlati alla nozione di certificazione ufficiale; in particolare, "attestato ufficiale" (paragrafo 37), "partita" (paragrafo 37), "controllo documentale" (paragrafo 41) e "controllo d'identità" (paragrafo 42):

- per "attestato ufficiale" si intende «qualsiasi etichetta, marchio o altra forma di attestato rilasciato dagli operatori sotto la supervisione, esperita attraverso appositi controlli ufficiali, delle autorità competenti o rilasciato dalle autorità competenti medesime, che garantisce la conformità a uno o più requisiti previsti dal presente regolamento o dalla normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2»;
- per "partita" si intende «un numero di animali o un quantitativo di merce inserito nello stesso certificato ufficiale, attestato ufficiale o altro documento, viaggiante con lo stesso mezzo di trasporto e proveniente dallo stesso territorio o Paese terzo e, ad eccezione delle merci soggette alla normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2, lettera g), di identico tipo, classe o descrizione»;
- per "controllo documentale" si intende «la verifica dei certificati ufficiali, degli attestati ufficiali e degli altri documenti, compresi i documenti di natura commerciale, che devono accompagnare la partita, come previsto dalla normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2, all'articolo 56, paragrafo 1, o da atti di esecuzione adottati a norma dell'articolo 77, paragrafo 3, dell'articolo 126, paragrafo 3, dell'articolo 128, paragrafo 1, e dell'articolo 129, paragrafo 1»;
- per "controllo d'identità" si intende «un esame visivo per verificare che il contenuto e l'etichettatura di una partita, inclusi marchi sugli animali, sigilli e mezzi di trasporto, corrispondano alle informazioni contenute nei certificati ufficiali, negli attestati e negli altri documenti ufficiali di accompagnamento».

Controlli ufficiali e altre attività ufficiali previsti dal Rcu e certificazione ufficiale

L'articolo 2, paragrafo 1, del Rcu stabilisce che le attività eseguite da un'Ac (o da organismi delegati o da persone fisiche cui sono stati delegati determinati compiti), finalizzate al rilascio di un certificato uf-

ficiale o di un attestato ufficiale, rientrano nella nozione di Cu. Nel dettaglio: «Ai fini del presente regolamento, per “controlli ufficiali” si intendono attività eseguite dalle autorità competenti, o dagli organismi delegati o dalle persone fisiche cui sono stati delegati determinati compiti riguardanti i controlli ufficiali a norma del presente regolamento al fine di verificare il rispetto da parte degli operatori delle norme del presente regolamento e della normativa di cui all’articolo 1, paragrafo 2; e che gli animali e le merci soddisfino i requisiti prescritti dalla normativa di cui all’articolo 1, paragrafo 2, anche per quanto riguarda il rilascio di un certificato ufficiale o di un attestato ufficiale».

In base al paragrafo 2 dello stesso articolo, il rilascio di certificati ufficiali (o di attestati ufficiali) è previsto anche in relazione alla effettuazione di “altre attività ufficiali” da parte delle Ac (o da organismi delegati o da persone fisiche cui sono stati delegati determinati compiti). Nel dettaglio, «Ai fini del presente regolamento, per «altre attività ufficiali» si intendono «attività, diverse dai controlli ufficiali, che sono effettuate dalle autorità competenti, o dagli organismi delegati o dalle persone fisiche cui sono state delegate alcune altre attività ufficiali a norma del presente regolamento e della normativa di cui all’articolo 1, paragrafo 2, incluse le attività tese ad accertare la presenza di malattie animali o di organismi nocivi per le piante, a prevenire o contenere la diffusione di tali malattie animali od organismi nocivi per le piante, a eradicare tali malattie animali od organismi nocivi per le piante, a rilasciare autorizzazioni o approvazioni e a rilasciare certificati ufficiali o attestati ufficiali».

Norme generali in materia di controlli ufficiali del Rcu e certificazione ufficiale

In base al paragrafo 3 dell’articolo 9, «I controlli ufficiali eseguiti prima dell’immissione in commercio o dello spostamento di determinati animali e merci in vista del rilascio di certificati o attestazioni ufficiali prescritti dalla normativa di cui all’articolo 1, paragrafo 2, come condizione per l’immissione in commercio o per lo spostamento di animali o merci, sono effettuati in conformità: a) della normativa di cui all’articolo 1, paragrafo 2; e b) degli atti delegati e di esecuzione applicabili, adottati dalla Commissione conformemente alle disposi-

zioni degli articoli da 18 a 27».

In base al paragrafo 4, «I controlli ufficiali sono eseguiti senza preavviso, tranne nel caso in cui tale preavviso è necessario e debitamente giustificato per l’esecuzione del controllo ufficiale. Per quanto riguarda i controlli *ufficiali* su richiesta dell’operatore, l’autorità competente può decidere se il controllo ufficiale va eseguito con o senza preavviso. I controlli ufficiali con preavviso non precludono controlli ufficiali senza preavviso».

Documentazione scritta dei controlli ufficiali del Rcu e certificazione ufficiale

L’articolo 13, paragrafo 2, del Rcu recita: «A meno che sia richiesto diversamente a fini di indagini giudiziarie o per la tutela di procedure giudiziarie, agli operatori sottoposti a un controllo ufficiale è fornita, su loro richiesta, una copia della documentazione di cui al paragrafo 1, eccetto nei casi in cui è stato rilasciato un certificato o un attestato ufficiale. [...]».

Norme sui controlli ufficiali e azioni delle autorità competenti sulle prescrizioni inerenti al benessere degli animali

Il paragrafo 1 dell’articolo 21 specifica che i controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa di cui all’articolo 1, paragrafo 2, lettera f) (ovvero le prescrizioni in materia di benessere degli animali), sono effettuati in tutte le fasi pertinenti di produzione, trasformazione e distribuzione nella filiera agroalimentare dell’Unione.

In base al paragrafo 2: «I controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alle prescrizioni in materia di benessere degli animali in caso di trasporto, in particolare al regolamento (CE) 1/2005, comprendono: [...] b) in caso di lunghi viaggi tra Stati membri, e in paesi terzi, di equidi domestici diversi dagli equidi registrati e di animali domestici delle specie bovina, ovina, caprina e suina, prima del viaggio: [...] ii) controlli ufficiali per verificare che il trasportatore indicato nel giornale di viaggio sia in possesso di una valida autorizzazione come trasportatore, del certificato di omologazione del mezzo di trasporto per lun-

ghi viaggi e dei certificati di idoneità per i conducenti e i guardiani; [...]».

In base al paragrafo 6, «La notifica di non conformità alla normativa di cui al paragrafo 1 del presente articolo ai fini degli articoli 105 e 106 è effettuata: a) agli Stati membri che hanno rilasciato l'autorizzazione al trasportatore; b) qualora sia individuata una non conformità a qualsiasi normativa applicabile ai mezzi di trasporto, allo Stato membro che ha rilasciato il certificato di omologazione del mezzo di trasporto; c) qualora sia individuata una non conformità a qualsiasi normativa applicabile ai conducenti, allo Stato membro che ha rilasciato il certificato di idoneità del conducente. [...]».

Certificati e documenti che accompagnano le partite intere e frazionate

In base al paragrafo 1 dell'articolo 50, «I certificati o documenti ufficiali, o equivalenti elettronici, che in forza della normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2, devono accompagnare partite di animali e merci appartenenti alle categorie di cui all'articolo 47, paragrafo 1, sono presentati in originale alle autorità competenti del posto di controllo frontaliere e da queste trattenuti, salvo diversamente disposto dalla normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2».

In base al paragrafo 2, «Le autorità competenti del posto di controllo frontaliere rilasciano all'operatore responsabile della partita una copia autenticata in formato cartaceo o elettronico dei certificati o documenti ufficiali di cui al paragrafo 1 o, in caso di partita frazionata, più copie in formato cartaceo o elettronico, ognuna autenticata individualmente, dei certificati o documenti».

In base al paragrafo 2, «Le partite non vanno frazionate fino a dopo che siano stati effettuati i controlli ufficiali e che il documento sanitario comune di entrata (Dsce) di cui all'articolo 56 sia stato finalizzato a norma dell'articolo 56, paragrafo 5, e dell'articolo 57».

In base al paragrafo 4, «Alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all'articolo 144 al fine di integrare il presente regolamento riguardo ai casi e alle condizioni in cui è obbligatorio che il Dsce⁸ accompagni le partite di animali e merci appartenenti alle categorie di cui all'articolo 47, paragrafo 1, fino al luogo di destinazione».

Approvazione dei controlli pre-esportazione ad opera dei Paesi terzi

In base al paragrafo 3 dell'articolo 73, in relazione alla approvazione, su richiesta di un Paese terzo, dei controlli specifici pre-esportazione che tale Paese terzo effettua su partite di animali e merci prima della loro esportazione verso l'UE, al fine di verificare che le partite esportate siano conformi a quanto prescritto dalla normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2, l'approvazione stessa specifica: «[...] b) i certificati ufficiali che devono accompagnare le partite in entrata nell'Unione; c) un modello per i certificati di cui alla lettera b) [...]».

In base al paragrafo 4, «Le autorità competenti o un organismo delegato specificato nel testo dell'approvazione: [...] b) garantiscono che i certificati ufficiali di cui al paragrafo 2, lettera b), accompagnino ciascuna partita controllata».

Norme in merito a controlli ufficiali specifici e alle misure da adottare

In base al paragrafo 3 dell'articolo 77, in relazione all'adozione da parte della Commissione di atti delegati, al fine di integrare il Rcu con norme per l'esecuzione di Cu specifici e in materia di misure in caso di non conformità, al fine di tener conto delle specificità di una nutrita serie di categorie di animali e merci o delle relative modalità e mezzi di trasporto, la Commissione può stabilire, mediante atti di esecuzione:

«a) i modelli di certificati ufficiali e le norme per il

⁸ Al fine di organizzare un sistema efficiente di controlli ufficiali, le partite provenienti da Paesi terzi per le quali si impongono controlli all'ingresso nell'Unione saranno accompagnate da un documento sanitario comune di entrata (Dsce) da utilizzare per la notifica preventiva dell'arrivo delle partite ai posti di controllo frontaliere e per registrare l'esito dei controlli ufficiali eseguiti e delle decisioni adottate dalle autorità competenti in merito alla partita a cui sono allegati. Lo stesso documento dovrebbe essere utilizzato dall'operatore per lo sdoganamento dopo che sono stati effettuati tutti i controlli ufficiali.

loro rilascio; e b) il formato dei documenti che devono accompagnare le categorie di animali o merci [...]».

Certificazione ufficiale

Il tema della certificazione è oggetto di specifica trattazione nel Titolo II, Capo VII, dal titolo "Certificazione ufficiale" del Rcu, che si compone dei seguenti articoli:

- articolo 86 "Prescrizioni generali relative alla certificazione ufficiale";
- articolo 87 "Certificati ufficiali";
- articolo 88 "Firma e rilascio di certificati ufficiali";
- articolo 89 "Garanzie di affidabilità per i certificati ufficiali";
- articolo 90 "Competenze di esecuzione per i certificati ufficiali";
- articolo 91 "Attestati ufficiali".

Prescrizioni generali relative alla certificazione ufficiale

In base al paragrafo 1 dell'articolo 86, «La certificazione ufficiale ha come risultato il rilascio di: certificati ufficiali; o nei casi contemplati dalle norme di cui all'articolo 1, paragrafo 2, attestati ufficiali». Ai sensi del paragrafo 2, «Laddove le autorità competenti delegano determinati compiti connessi al rilascio di certificati o attestati ufficiali, o alla supervisione ufficiale di cui all'articolo 91, paragrafo 1, tale delega è conforme alle disposizioni degli articoli da 28 a 33».

Gli articoli da 28 a 33 sopracitati compongono il Capo III "Delega di determinati compiti delle autorità competenti" di cui al Titolo II del Rcu. Di seguito, vengono riportati i titoli degli articoli da 28 a 33:

- articolo 28 "Delega da parte delle autorità competenti di determinati compiti riguardanti i controlli ufficiali";
- articolo 29 "Condizioni per la delega di determinati compiti riguardanti i controlli ufficiali a organismi delegati";
- articolo 30 "Condizioni per la delega a persone fisiche di determinati compiti riguardanti i controlli ufficiali";

- articolo 31 "Condizioni per la delega di determinati compiti riguardanti altre attività ufficiali";
- articolo 32 "Obblighi degli organismi delegati e delle persone fisiche".

Certificati ufficiali

L'articolo 87 recita: «Gli articoli 88, 89 e 90 si applicano quando le norme di cui all'articolo 1, paragrafo 2, prescrivono il rilascio di un certificato ufficiale; e ai certificati ufficiali necessari ai fini dell'esportazione di partite di animali e di merci in Paesi terzi o richiesti all'autorità competente di uno Stato membro di spedizione dall'autorità competente di uno Stato membro di destinazione in relazione a partite di animali e merci che devono essere esportate in Paesi terzi".

Seguito delle decisioni adottate in relazione a partite non conformi che entrano nell'Unione da Paesi terzi

In base al paragrafo 1, lettera a), dell'articolo 68, «Le autorità competenti: annullano i certificati ufficiali e, se del caso, gli altri documenti di accompagnamento pertinenti delle partite che sono state oggetto di misure ai sensi dell'articolo 66, paragrafi 3 e 6, e dell'articolo 67».

Firma e rilascio di certificati ufficiali

In base al paragrafo 1 dell'articolo 88, «i certificati ufficiali sono rilasciati dalle autorità competenti». In base al paragrafo 2, «le autorità competenti designano i certificatori autorizzati a firmare certificati ufficiali e provvedono affinché tali certificatori:

- a) siano imparziali, esenti da qualsiasi conflitto di interessi e, in particolare, non si trovino in una situazione che potrebbe compromettere, direttamente o indirettamente, l'imparzialità della loro condotta professionale in relazione a quanto oggetto della certificazione; e
- b) abbiano ricevuto adeguata formazione sulla normativa la conformità alla quale è attestata dal certificato ufficiale e sulla valutazione tecnica di conformità a tali norme nonché sulle norme pertinenti di cui al presente regolamento».

In base al paragrafo 3, «i certificati ufficiali sono

firmati dal certificatore e rilasciati in base a uno dei seguenti presupposti:

- a) conoscenza diretta, da parte del certificatore, dei fatti e dei dati aggiornati pertinenti per la certificazione, acquisita tramite:
 - i) un controllo ufficiale; o
 - ii) l'acquisizione di un altro certificato ufficiale rilasciato dalle autorità competenti;
- b) fatti e dati pertinenti per la certificazione, la cui conoscenza è stata accertata da un'altra persona autorizzata a tal fine dalle autorità competenti e operante sotto il loro controllo, a condizione che il certificatore possa verificare l'esattezza di tali fatti e dati;
- c) fatti e dati pertinenti per la certificazione ottenuti dai sistemi di controllo interni degli operatori, integrati e confermati dai risultati dei controlli ufficiali regolari, così che il certificatore abbia accertato che le condizioni per il rilascio del certificato ufficiale sono soddisfatte».

In base al paragrafo 4, «i certificati ufficiali sono firmati dal certificatore e rilasciati solo sulla base del paragrafo 3, lettera a), del presente articolo, quando la normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2, lo richieda».

Garanzie di affidabilità per i certificati ufficiali

In base al paragrafo 1 dell'articolo 89, «i certificati ufficiali:

- a) recano un codice unico;
- b) non sono firmati dal certificatore se non sono compilati o sono incompleti;
- c) sono redatti in una o più lingue ufficiali delle istituzioni dell'Unione europea comprese dal certificatore e, se del caso, in una delle lingue ufficiali dello Stato membro di destinazione;
- d) sono autentici ed esatti;
- e) consentono l'identificazione della persona che li ha firmati e della data di rilascio; e
- f) consentono di verificare facilmente il collegamento tra il certificato, l'autorità che lo ha rilasciato e la partita, il lotto o il singolo animale o la singola merce cui il certificato si riferisce».

In base al paragrafo 2, «Le autorità competenti adottano tutte le misure opportune per impedire

il rilascio di certificati ufficiali falsi o ingannevoli e l'uso improprio di certificati ufficiali».

Competenze di esecuzione per i certificati ufficiali

L'articolo 90 recita: «La Commissione può, mediante atti di esecuzione, stabilire le norme atte a garantire l'applicazione uniforme degli articoli 88 e 89 relativamente a:

- a) i modelli di certificati ufficiali e le norme per il loro rilascio, se le prescrizioni non sono definite nella normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2;
- b) i meccanismi e le disposizioni tecniche per garantire il rilascio di certificati ufficiali esatti e affidabili e prevenire i rischi di frode;
- c) le procedure da seguire in caso di ritiro dei certificati ufficiali e per il rilascio di certificati di sostituzione;
- d) le norme per il rilascio di copie autenticate dei certificati ufficiali;
- e) il formato dei documenti che devono accompagnare animali e merci dopo l'effettuazione dei controlli ufficiali;
- f) le norme per il rilascio di certificati elettronici e per l'uso di firme elettroniche.

Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura di esame di cui all'articolo 145, paragrafo 2».

Attestati ufficiali

In base al paragrafo 1 dell'articolo 91, «Quando il presente regolamento o le norme di cui all'articolo 1, paragrafo 2, prescrivono il rilascio di attestati ufficiali da parte degli operatori sotto la supervisione ufficiale delle autorità competenti, o da parte delle autorità stesse, si applicano i paragrafi 2, 3 e 4 del presente articolo».

In base al paragrafo 2, «Gli attestati ufficiali: a) sono autentici ed esatti; b) sono redatti in una o più lingue ufficiali delle istituzioni dell'Unione europea comprese dal certificatore e, se del caso, in una delle lingue ufficiali dello Stato membro di destinazione; e c) se riguardano una partita o un lotto, consentono la verifica del collegamento tra l'attestato ufficiale e tale partita o lotto».

In base al paragrafo 3, «Le autorità competenti provvedono affinché il personale che esegue i controlli ufficiali per supervisionare il rilascio di attestati ufficiali o, nel caso in cui gli attestati siano rilasciati dalle autorità competenti, il personale coinvolto nel rilascio di tali attestati ufficiali:

- a) sia imparziale e esente da qualsiasi conflitto di interessi e in particolare non si trovi in una situazione che potrebbe compromettere, direttamente o indirettamente, l'imparzialità della sua condotta professionale rispetto a quanto è certificato dall'attestato ufficiale; e
- b) abbia ricevuto adeguata formazione riguardo a:
 - i) le norme la conformità alle quali è certificata dall'attestato ufficiale e la valutazione tecnica di conformità a tali norme;
 - ii) le norme pertinenti figuranti nel presente regolamento.

In base al paragrafo 4, «le autorità competenti effettuano controlli ufficiali regolari per verificare che:

- a) gli operatori che rilasciano gli attestati si conformino alle condizioni stabilite nelle norme di cui all'articolo 1, paragrafo 2; e
- b) l'attestato sia rilasciato sulla base di fatti e dati pertinenti, corretti e verificabili».

Controlli della Commissione in Paesi terzi

In base al paragrafo 1 dell'articolo 120, «gli esperti della Commissione possono eseguire controlli in Paesi terzi, al fine di: a) verificare la conformità o l'equivalenza della legislazione e dei sistemi del paese terzo, compresa la certificazione ufficiale e il rilascio di certificati ufficiali, etichette ufficiali, marchi ufficiali e altri attestati ufficiali, a quanto prescritto dalla normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2 [...]».

Informazioni sui sistemi dei controlli di Paesi terzi

In base al paragrafo 1 dell'articolo 125, «la Commissione chiede ai Paesi terzi che intendono esportare animali e merci nell'Unione di fornire le seguenti informazioni accurate e aggiornate sull'organizzazione e sulla gestione generali dei sistemi

dei controlli sanitari e fitosanitari all'interno del loro territorio: [...] d) i meccanismi di certificazione ufficiale [...]».

Definizione di condizioni aggiuntive per l'entrata nell'Unione di animali e merci

In base al paragrafo 1 dell'articolo 126, «alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all'articolo 144 al fine di integrare il Rcu riguardo alle condizioni che devono essere rispettate da animali e merci che entrano nell'Unione da paesi terzi che sono necessarie per garantire che gli animali e le merci siano conformi a quanto prescritto dalla normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2, ad esclusione delle lettere d), e), g) e h) del suddetto articolo, o a prescrizioni riconosciute come almeno equivalenti».

In base al paragrafo 2, «le condizioni stabilite negli atti delegati di cui al paragrafo 1 identificano gli animali e le merci facendo riferimento ai loro codici della nomenclatura combinata, e possono prescrivere: [...] c) che le partite di determinati animali e merci siano accompagnate da un certificato ufficiale, un attestato ufficiale, o qualsiasi altra prova che le partite siano conformi alle prescrizioni pertinenti di cui al paragrafo 1 o a prescrizioni riconosciute come almeno equivalenti, compresi i risultati delle analisi effettuate da un laboratorio accreditato [...]».

In base al paragrafo 3, «la Commissione può, mediante atti di esecuzione, stabilire il formato e il tipo di certificati ufficiali, attestati ufficiali o documenti di prova richiesti in applicazione di quanto prescritto dal paragrafo 2, lettera c) del presente articolo. [...]».

Inclusione nell'elenco di Paesi terzi

L'articolo 127 specifica le modalità per l'effettuazione della inclusione di un Paese terzo o di una sua regione nell'elenco di cui all'articolo 126, paragrafo 2, lettera a). La Commissione approva, mediante atti di esecuzione, la richiesta ricevuta da parte del paese terzo in questione, accompagnata da adeguate prove e garanzie che gli animali e le merci in questione, provenienti da tale Paese terzo, siano conformi a quanto prescritto dall'articolo 126, paragrafo 1 o a prescrizioni equivalenti. Tali atti di esecuzione sono

adottati e aggiornati secondo la procedura di esame di cui all'articolo 145, paragrafo 2.

In base al paragrafo 3, «la Commissione decide in merito alla richiesta di cui al paragrafo 2 tenendo conto, a seconda dei casi: a) della legislazione del Paese terzo nel settore in questione; b) della struttura e dell'organizzazione delle autorità competenti del Paese terzo e dei suoi servizi di controllo, dei poteri di cui dispongono, delle garanzie che possono essere fornite per quanto concerne l'applicazione e la verifica dell'attuazione della legislazione del Paese terzo applicabile al settore interessato, e dell'affidabilità delle procedure di certificazione ufficiale».

Misure speciali relative all'entrata nell'Unione di determinati animali e merci

L'articolo 128, paragrafo 1, specifica che: «Qualora, in casi diversi da quelli di cui all'articolo 53 del regolamento (CE) 178/2002 e all'articolo 249 del regolamento (UE) 2016/429, si abbia motivo di temere che l'ingresso nell'Unione di determinati animali o merci originari di un paese terzo, di una sua regione o di un gruppo di paesi terzi, comporti un rischio sanitario per l'uomo, per gli animali o per le piante, o, in relazione agli OGM, anche per l'ambiente, o qualora si abbia motivo di temere che siano in atto casi gravi e diffusi di non conformità alla normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2, del presente regolamento, la Commissione adotta, mediante atti di esecuzione, le misure necessarie a contenere tale rischio o a far cessare i casi di non conformità. Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura di esame di cui all'articolo 145, paragrafo 2, del presente regolamento».

In base al paragrafo 2, «le misure di cui al paragrafo 1 identificano gli animali e le merci facendo riferimento ai loro codici della nomenclatura combinata, e possono prevedere: [...] d) che le partite degli animali e merci di cui al paragrafo 1 del presente articolo originarie o spedite da determinati Paesi terzi o da loro regioni siano accompagnate da un certificato ufficiale, un attestato ufficiale, o qualsiasi altra prova che le partite siano conformi alle prescrizioni di cui all'articolo 1, paragrafo 2 o a prescrizioni riconosciute come almeno equivalenti [...]».

Equivalenza

L'articolo 129, paragrafo 1, stabilisce che: «Nei settori disciplinati dalla normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2, ad esclusione delle lettere d), e), g) e h) del suddetto articolo, la Commissione può, mediante atti di esecuzione, riconoscere che le misure applicate in un Paese terzo o una delle sue regioni sono equivalenti alle prescrizioni delle norme suddette, sulla base dei seguenti elementi: a) un esame approfondito delle informazioni e dei dati forniti dal paese terzo in questione a norma dell'articolo 125, paragrafo 1; e se del caso, il risultato soddisfacente di un controllo eseguito conformemente all'articolo 120, paragrafo 1».

In base al paragrafo 2, «gli atti di esecuzione di cui al paragrafo 1 stabiliscono le modalità pratiche che disciplinano l'ingresso di animali e merci nell'Unione dal Paese terzo interessato o da una sua regione, e possono comprendere: a) la natura e il contenuto dei certificati o attestati ufficiali che devono accompagnare gli animali o le merci; [...]».

Funzioni generali dell'Imso

Ai sensi dell'articolo 132, il "Sistema per il trattamento delle informazioni per i controlli ufficiali" (Imso): «a) consente il trattamento e lo scambio con ausili informatici delle informazioni, dei dati e dei documenti necessari per eseguire i controlli ufficiali, derivanti dall'esecuzione di controlli ufficiali o dalla registrazione dell'effettuazione o dai risultati dei controlli ufficiali in tutti i casi in cui il presente regolamento, la normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2, o gli atti delegati e di esecuzione di cui agli articoli da 16 a 27 prevedono lo scambio tra le autorità competenti, tra le autorità competenti e la Commissione e, se del caso, con altre autorità e operatori, di tali informazioni, dati e documenti; [...]

d) permette l'elaborazione, il trattamento e la trasmissione, anche in forma elettronica, del giornale di viaggio di cui all'articolo 5, paragrafo 4, del regolamento (CE) 1/2005, delle registrazioni ottenute dal sistema di navigazione di cui all'articolo 6, paragrafo 9, di tale regolamento, di certificati ufficiali e del Dsce di cui all'articolo 56 del presente regolamento; [...]».

Funzionamento dell'Imsoc

In base all'articolo 134, la Commissione adotta atti di esecuzione relativi al funzionamento dell'Imsoc, che definiscono, tra l'altro: «[...] g) la normativa relativa a un sistema elettronico per l'approvazione, ad opera delle autorità competenti, di certificati elettronici rilasciati da autorità competenti dei Paesi terzi; [...]».

Azioni in caso di accertata non conformità

In base al paragrafo 5 dell'articolo 138, «in caso di rilascio di certificati ufficiali falsi o ingannevoli o in caso di uso improprio di certificati ufficiali, le autorità competenti adottano misure opportune, tra cui: a) la sospensione temporanea del certificatore dalle sue funzioni; b) la revoca dell'autorizzazione a firmare certificati ufficiali; c) qualsiasi altro provvedimento volto a prevenire la ripetizione dei reati di cui all'articolo 89, paragrafo 2».

Formazione del personale delle autorità competenti

Le Ac devono garantire, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 4 lettera a) del Rcu, che il personale che esegue i controlli ufficiali riceva, per il proprio ambito di competenza, una formazione adeguata che gli consenta di svolgere i propri compiti con competenza e di effettuare i controlli ufficiali e le altre attività ufficiali in modo coerente. Tale formazione comprende, a seconda dei casi, le tematiche, articolate in 14 punti, di cui all'allegato II, Capo I. La tematica di cui al punto 9 è quella dei "Sistemi ufficiali di certificazione".

La certificazione "ufficiale" e altre forme di certificazione nell'ordinamento italiano

Ferma restando la piena ed immediata applicabilità sul territorio nazionale dei requisiti specificati in materia di certificazione ufficiale dall'ordinamento co-

munitario, in particolare nel Rcu_old (fino al 13 dicembre 2019) e nel Rcu (a partire dal 14 dicembre 2019), si ritiene importante esaminare i requisiti specificati nell'ordinamento italiano in materia di certificazione "ufficiale" e altre forme di certificazione. La piena ed immediata applicabilità sul territorio nazionale dei requisiti specificati negli atti giuridici di rango legislativo emanati dal legislatore comunitario/unionale, in particolare nei regolamenti, è richiamata a vario titolo nell'ordinamento italiano. A titolo di esempio:

- l'articolo 97 della Costituzione recita: «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico; [...]»
- l'articolo 117 della Costituzione recita: «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali»; [...]
- l'articolo 1 "Principi generali dell'attività amministrativa", comma 1 della legge 241/1990 e successive modifiche ed integrazioni, recita: «L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario».

La certificazione

Il termine certificazione indica l'attività, esternata in documenti che prendono il nome di certificati, con la quale soggetti pubblici o a essi equiparati attestano circostanze di cui abbiano avuto diretta e immediata conoscenza^{9, 10}. In base alla nozione di cui sopra, «le certificazioni rientrano pertanto nella categoria degli atti amministrativi non aventi carattere (e forza) di provvedimenti».

Secondo alcuni orientamenti dottrinali, «l'attività certificativa» risponde quindi esclusivamente a un'esi-

⁹ Arena, G. (1988). *Autocertificazione e amministrazione per interessi*. In Scritti in onore di M.S. Giannini, 1° vol., Milano, pagina 46.

¹⁰ Sandulli, A.M. (1989). *Manuale di diritto amministrativo*. Napoli, pagina 638.

genza di certezza pubblica. Come avvertito dalla dottrina che si è più specificamente occupata dell'argomento, negli attuali ordinamenti, caratterizzati da una sempre maggiore complessità tecnico-giuridica, l'operatore ha un crescente bisogno di certezze sull'esistenza delle realtà in cui si muove e alle quali il sistema normativo collega determinati effetti [...]»¹¹.

Sulla base di tali motivazioni, «la produzione di certezze pubbliche è stata di conseguenza definita come una delle funzioni basilari degli ordinamenti statali contemporanei, rispondendo perfettamente al ruolo di garanzia che lo Stato sembra privilegiare»¹². Inoltre, «[...] la finalità degli atti certificativi – di garantire l'intrinseca certezza dei dati esternati, partecipandone potenzialmente l'esistenza all'intera collettività – impone che essi provengano da una fonte pubblica (o equiparata) e, come tale, istituzionalmente obiettiva, imparziale e autorevole».

Non vi è dubbio che nella legislazione dell'UE, la nozione di certificazione ufficiale, con riferimento alla filiera agroalimentare, viene utilizzata in un'accezione molto ampia sia per quanto riguarda le modalità con le quali si estrinseca l'attività di certificazione stessa sia per quanto riguarda il campo di applicazione. Come già rappresentato, il Rcu definisce la certificazione ufficiale come «la procedura con cui le autorità competenti garantiscono il rispetto di uno o più requisiti previsti dalla normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2». La tesi dell'ampiezza della nozione di certificazione ufficiale è corroborata dal dettato del citato paragrafo 3 dell'articolo 88 ("Firma e rilascio di certificati ufficiali"), «i certificati ufficiali sono firmati dal certificatore e rilasciati in base a uno dei seguenti presupposti: a) conoscenza diretta, da parte del certificatore, dei fatti e dei dati aggiornati pertinenti per la certificazione, acquisita tramite: i) un controllo ufficiale; o ii) l'acquisizione di un altro certificato ufficiale rilasciato dalle autorità competenti; b) fatti e dati pertinenti per la certificazione, la cui conoscenza è stata accertata da un'altra persona autorizzata a tal fine dalle autorità competenti e operante sotto il loro controllo, a condizione che il certificatore possa verificare l'esattezza di tali fatti e dati; c) fatti e dati pertinenti per la certificazione ottenuti dai sistemi di controllo interni degli operatori, integrati e confermati dai risultati dei controlli uffi-

ciali regolari, così che il certificatore abbia accertato che le condizioni per il rilascio del certificato ufficiale sono soddisfatte».

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, nel considerare gli effetti prodotti dalla certificazione, parte della dottrina «sembra poi accogliere un'accezione più ampia di certificazione [...], identificando sostanzialmente la categoria con tutti gli atti (ancorché implicanti valutazioni discrezionali) idonei a creare certezze pubbliche e distinguendo, all'interno di questi ultimi, tra quelli produttivi di certezze legali, cui spetterebbe la qualificazione di certificazioni proprie e quelli produttivi di mere certezze informative o notiziali (definiti come certificazioni improprie). La qualificazione avrebbe [...] il vantaggio di ricondurre alla categoria delle certificazioni anche la nuova, amplissima, tipologia, delle certificazioni di qualità affidate a soggetti certificatori privati, all'uopo accreditati, a prescindere dal carattere estimativo o meramente dichiarativo/riproduttivo dell'attività da essi svolta».

Anche se nell'ordinamento italiano la nozione di certificazione non è definita, il d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico della documentazione amministrativa) definisce il "certificato" come il documento «rilasciato da un'amministrazione pubblica avente funzione di ricognizione, riproduzione e partecipazione a terzi di stati, qualità personali e fatti contenuti in albi, elenchi o registri pubblici o comunque accertati da soggetti titolari di funzioni pubbliche». La definizione del legislatore individua tre funzioni inscindibili: la ricognizione (ricerca di dati già posseduti dall'Amministrazione), la riproduzione (rappresentazione in forma diversa dalla semplice estrazione di copia) e la partecipazione a terzi (destinazione a circolare del documento così prodotto).

La funzione "partecipativa a terzi" richiamata nella definizione di cui sopra fa sì che, «sotto il profilo formale, le certificazioni devono essere esterne in un documento – atto cartaceo [...] o marcazione (per esempio, bollo, sigillo, punzone eccetera) – che risulti idoneo ad attestare in modo duraturo e a far circolare le certezze che esso è preordinato a dare. Esse quindi non possono in alcun caso avere forma orale e devono chiaramente indicare il soggetto certificante, la data della certificazione e il fatto che, con riferimento a una determinata persona o cosa,

¹¹ Sandulli, M. A. (2006). *Certificazione*. Enciclopedia Italiana, VII appendice, http://www.treccani.it/enciclopedia/certificazione_%28Enciclopedia-Italiana%29/

¹² Fioritto, A. (2003). *La funzione di certezza pubblica*. Padova, pagina 343.

si intende certificare».

In sintesi, si può affermare che in base all'ordinamento italiano, il certificato è il documento scritto che viene rilasciato dalla pubblica amministrazione a seguito di un procedimento che prende il nome di certificazione. Questo indirizzo dottrinale è ora introdotto come precetto dal legislatore unionale in virtù delle definizioni fornite dal Rcu e sopra discusse.

Certificazione ufficiale e potere certificativo del pubblico ufficiale

Nell'ordinamento italiano, la nozione di certificazione "ufficiale" prevista dall'ordinamento comunitario è strettamente connessa al potere certificativo attribuito al "pubblico ufficiale". I poteri certificativi sono qualificati nell'articolo 357 "Nozione del pubblico ufficiale" del codice penale, che recita: «Agli effetti della legge penale, sono pubblici ufficiali coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa. Agli stessi effetti è pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi e caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della Pubblica amministrazione o dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi». Anche per la giurisprudenza e la dottrina, «la certificazione è ritenuta da sempre una funzione propria in via esclusiva dei pubblici poteri»¹³. In linea generale, il potere certificativo si estrinseca in atti amministrativi non consistenti in manifestazione di volontà, appartenenti alla tipologia degli atti dichiarativi: «Gli atti dichiarativi sono manifestazioni di scienza, ovvero atti a contenuto conoscitivo e non dispositivo, consistenti in un semplice o mero acclamamento, talvolta di natura tecnica, della sussistenza in concreto dei presupposti di fatto, obiettivamente identificabili ed analiticamente descritti dalla legge, richiesti per il prodursi, ad opera direttamente della medesima, di un effetto costitutivo di una situazione giuridica in capo ad un soggetto, pubblico o privato, avente la consistenza di un diritto»¹⁴. Nella ricerca di un soddisfacente criterio per la classificazione delle certificazioni, la dottrina si è trova-

ta di fronte ad una grande varietà di atti – diversissimi tra loro – ma annoverati a diverso titolo nell'insieme dei certificati. Ciò nonostante, alcune classificazioni sono state tentate, tra cui quella che differenzia le certificazioni in senso proprio da quelle in senso improprio.

Le certificazioni proprie (o in senso proprio o di esistenza o obiettive) consistono nella riproduzione di atti o informazioni tratte da un preesistente atto di certezza, risultante da registri pubblici o equiparati, volto a mettere il requisito di certezza in circolazione, per uso della collettività. Tali certificazioni, secondo l'opinione prevalente, sono produttrici di certezza legale, ossia contengono l'attestazione di fatti o di operazioni che vengono imposti alla collettività come unica rappresentazione possibile della realtà considerata. In questi casi, la certificazione pubblica ha *"rilevanza di diritto sostanziale, e precisamente una funzione di qualificazione giuridica"* (Corte costituzionale, sentenza del 10 novembre 1995, n. 483). Tali certificazioni fanno "piena prova", cioè hanno efficacia di "prova legale". L'attendibilità della certificazione è pre-valutata dal legislatore in senso positivo, in modo tale che il giudice non potrà valutare non attendibile ciò che è attestato dal pubblico ufficiale. In base a ciò, l'attendibilità non è rimessa alla valutazione discrezionale del giudice, ma è predeterminata dal legislatore; in altri termini, l'inferenza che porta dal dato probatorio al fatto da provare non è prodotta di volta in volta dal giudice, ma stabilita una volta per tutte dal legislatore. La certificazione è, quindi, una prova legale, nel senso che non lascia al giudice alcun margine per una valutazione discrezionale, vincolandolo nel giudizio. La prova legale si contrappone alla "prova libera", rimessa alla valutazione discrezionale del giudice, nei confronti del quale non esercita, quindi, alcun effetto vincolante, secondo il "principio del libero convincimento" (articolo 116, codice procedura civile).

Le certificazioni improprie (o in senso improprio o valutative o soggettive), invece, sono dichiarazioni che non vengono riprodotte da un fatto già rappresentato come fonte di certezza, ma sono il risultato di una specifica attività di accertamento compiuta dalla pubblica autorità, contenente l'attestazione

¹³ Treccani. *Enciclopedia on line*. <http://www.treccani.it/enciclopedia/certificazione/>

¹⁴ Gotti, P. (1996). *Gli atti amministrativi dichiarativi: aspetti sostanziali e profili di tutela*. Volume 78, pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza – Università di Firenze. Editore Giuffrè. ISBN8814063370, 9788814063374, pagine 1-299.

del giudizio conclusivo a cui è pervenuto il certificante nell'esame di una determinata situazione. In questo caso, secondo l'opinione prevalente, non si hanno dichiarazioni produttive di certezza legale, bensì dichiarazioni di scienza produttive di certezza meramente informativa (certezza notiziale). In tale tipologia rientrano le certificazioni rilasciate dall'autorità competente ai sensi della normativa sulla sicurezza alimentare. Le certezze notiziali sono sprovviste di "pubblica fede". Esse costituiscono, infatti, solamente una guida, *"un'indicazione la cui fondatezza è assistita da un alto grado di probabilità, ossia da una presunzione iuris tantum di legittimità"*¹⁵. Sicché, in un eventuale giudizio, esse possono essere contrastate con qualsiasi mezzo di prova e liberamente apprezzate dal giudice (ordinario o amministrativo). Nel ribadire che la certificazione è ritenuta da sempre una funzione propria in via esclusiva dei pubblici poteri, è necessario sottolineare che nell'ordinamento italiano è previsto che soggetti privati siano preposti all'esercizio di attività amministrative. L'articolo 1 "Principi generali dell'attività amministrativa", comma 1-ter della legge 241/1990 e successive modifiche e integrazioni stabilisce che: «I soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei criteri e dei principi di cui al comma 1 (tali principi sono stati già richiamati sopra, *n.d.r.*), con un livello di garanzia non inferiore a quello cui sono tenute le pubbliche amministrazioni in forza delle disposizioni di cui alla presente legge». Secondo una consolidata dottrina, fermo restando che per qualsiasi certificazione la competenza deve essere stabilita dalla legge, da quanto sopra consegue «che pur essendo l'attività di certificazione tradizionalmente concepita come manifestazione del potere sovrano, gli atti certificativi possono essere emanati anche dai privati esercenti pubbliche funzioni (o pubblici servizi): si richiama l'esempio tipico dei notai».

Esercizio di attività amministrative da parte di soggetti privati preposti e "certificazione privata"

La nozione di certificazione privata ha assunto particolare interesse ed estrema attualità con l'ingresso e la diffusione, anche a seguito dell'apertura del Mer-

cato unico europeo, nel sistema produttivo italiano delle cosiddette certificazioni tecniche e/o di qualità rilasciate da organismi privati, accreditati in accordo al regolamento (CE) 765/2008. Il compito di tali organismi accreditati è quello di procedere ad attività di valutazione della conformità (*conformity assessment*, in lingua inglese), ad esempio nell'ambito della filiera agroalimentare, al fine di «offrire certezze in relazione alle caratteristiche di imprese o di prodotti, in condizioni di libero mercato: si pensi, per esempio, alle certificazioni dei soggetti autorizzati al rilascio della firma digitale».

Secondo una consolidata dottrina, *"il fenomeno è frutto di una importante trasformazione dello Stato contemporaneo. Nell'attuale realtà giuridico-economica, lo Stato regolatore assume, anche in risposta alle sollecitazioni europee, forme nuove rispetto a quella di mero produttore di regole dirette a disciplinare il mercato e a correggerne le distorsioni, mentre lo Stato-apparato rinuncia alla sua funzione di controllore diretto del rispetto delle regole, per assumere sempre più spesso quello di garante della qualità e delle caratteristiche tecniche di soggetti privati, dotati di specifiche competenze tecniche, ai quali affida al suo posto la funzione di regolazione e di controllo"*¹⁶. Ed ancora, *"la diffusione delle certificazioni di qualità è peraltro frutto anche di una sempre maggiore esigenza di "affidamento" e di "sicurezza", che non va tuttavia confusa con quella cui corrisponde il riferito obbligatorietà dell'Amministrazione (o dei soggetti a essa equiparati) di dare "certezza" sulle circostanze di fatto già acquisite e qualificate nella realtà giuridica, ma si collega piuttosto a quello che viene definito come il problema della "fiducia", (intesa come predisposizione individuale ad assumere un rischio sulla base di un ragionevole affidamento) meglio soddisfatto da soggetti specializzati (sistemi esperti) nei singoli settori"*.

Sempre in tema di certificazione privata, è necessario ricordare come, in base al regolamento (CE) 765/2008, gli organismi di valutazione della conformità, anche se privati, vengono accreditati da un organismo nazionale di accreditamento definito come «l'unico organismo che in uno Stato membro è stato autorizzato da tale Stato a svolgere attività di ac-

¹⁵ Giacchetti, S. (1988). *Certificazione (diritto amministrativo)*, in Enciclopedia giuridica, pagina 1 e successive.

¹⁶ Fioritto, A. (2003). La funzione di certezza pubblica. Padova, pagina 339.

credita-mento». Lo stesso regolamento stabilisce che: «Qualora l'accredita-mento non sia effettuato direttamente dalle stesse autorità pubbliche, gli Stati membri incaricano il proprio organismo nazionale di accredita-mento di effettuare l'accredita-mento quale attività di autorità pubblica e gli conferiscono un ri-conoscimento formale». In Italia tale ruolo è svolto da Accredia. Infine, la nozione di "organismo di valutazione della conformità" quale «un organismo che svolge attività di valutazione della conformità, fra cui tarature, prove, certificazioni e ispezioni», che, per poter operare, deve essere accreditato dall'organismo unico di accredita-mento rende l'intero sistema di accredita-mento controllato dallo Stato membro. A ciascuno Stato membro è demandato il controllo dei propri organismi nazionali di accredita-mento a intervalli regolari, onde garantire che essi soddisfino in modo permanente le prescrizioni di cui all'articolo 8 "Prescrizioni cui sono sottoposti gli organismi nazionali di accredita-mento". Si ritiene infine necessario richiamare l'attenzione sulla differenza sostanziale di cui al regolamento (CE) 765/2008, dove la valutazione della conformità (conformity assessment) riguarda le attestazioni di conformità che dichiarano i prodotti, le persone o le organizzazioni come presunti conformi mentre la vigilanza sul mercato da parte delle Ac ha come obiettivo la valutazione dell'effettiva conformità (evaluation of compliance) di persone e organizzazioni, ovvero prodotti, dopo la loro immissione sul mercato. Le norme relative alla valutazione della conformità, in un arco temporale di oltre un decennio, sono state richiamate a vario titolo nella legislazione dell'Unione europea. Si citano a puro titolo di esempio:

- l'obbligo di accredita-mento in base alla norma EN ISO/IEC 17025 dei laboratori ufficiali che eseguono prove di laboratorio a seguito di campionamenti ufficiali (articolo 12 del Rcu_old e articolo 37 del Rcu);
- l'obbligo per gli organismi delegati/di controllo di operare ed essere accreditati conformemente alle norme pertinenti ai compiti delegati in questione, tra cui la norma EN ISO/IEC 17020 «Requisiti per il funzionamento dei vari tipi di organismi che effettuano attività di ispezione» (articolo 5 del Rcu_old e articolo 29 del Rcu);
- l'obbligo per il personale delle Ac che esegue i controlli ufficiali di ricevere adeguata formazione in tema di «Sistemi di gestione, ad esempio

programmi di garanzia della qualità gestiti dalle aziende del settore dei mangimi e degli alimenti e valutazione degli stessi nella misura pertinente ai requisiti fissati nella normativa in materia di mangimi e di alimenti» (allegato II, Capo II, punto 8, Rcu_old e allegato II, Capo II, punto 8, del Rcu);

- l'obbligo per le autorità competenti di effettuare regolarmente controlli ufficiali su tutti gli operatori in base al rischio e con frequenza adeguata, in considerazione, tra l'altro, dell'affidabilità e dei risultati dei controlli effettuati dagli operatori stessi, o da terzi su loro richiesta, compresi, se del caso, regimi di certificazione di qualità privati.

Il risultato atteso delle attività di valutazione della conformità si configura come un'attestazione della conformità di «un prodotto o di un'organizzazione a specifiche norme tecniche formulate, per moltissimi settori produttivi, dall'ente di normazione mondiale ISO (*International Organization Standardization*) e generalmente recepite dagli enti di normazione nazionale o sovranazionale, come quello europeo; o, per passare a quelle previste dall'ordinamento comunitario, per le varie certificazioni finalizzate al marchio CE o per le diverse specie di certificazioni alimentari [...]. In base alla norma UNI CEI EN ISO/IEC 17000, che rappresenta il recepimento in lingua italiana della norma EN ISO/IEC 17000 emanata dal Comitato europeo di normazione per "certificazione", si intende una "attestazione di terza parte relativa a prodotti, processi, sistemi o persone".

Da ultimo, vale la pena sottolineare come la disamina dottrinale del ruolo e del significato delle certificazioni private "ha rilevato come le stesse esulino, in realtà, ormai tendenzialmente dal potere dispositivo statale, per collegarsi piuttosto a disposizioni sopranazionali oppure addirittura a mere esigenze del mercato, autonome da ogni legittimazione pubblica.

Gli attestati e le attestazioni

Come sinonimi di certificato e certificazione sono usati anche i termini attestato e attestazione. Alcuni autori, però, riservano questi ultimi ai casi in cui la dichiarazione di scienza è "originaria", in quanto riferita a fatti o atti direttamente percepiti o compiuti da chi la rilascia; parlano, invece, di certificazione quando la dichiarazione di scienza è "de-

rivativa", riferendosi a fatti, atti o qualità non direttamente percepiti o compiuti da chi la rilascia, ma risultanti da elementi obiettivi, quali registri o documenti cui l'ordinamento giuridico riconosce particolare efficacia probatoria. Sono stati proposti anche altri criteri di distinzione basati, ad esempio, sul tipo di certezza creata dall'atto: legale nel caso della certificazione, notiziale nel caso dell'attestazione, per cui questa si avvicina alla cosiddetta certificazione impropria.

Con riferimento ai precetti introdotti dal legislatore unionale nel Rcu, è necessario ribadire che, nell'ambito della filiera agroalimentare, la nozione "attestato ufficiale", in base alla definizione di cui all'articolo 3, paragrafo 28, risulta nettamente distinta dalla nozione di "certificato ufficiale", la cui definizione è riportata nell'articolo, paragrafo 27. Per una immediata valutazione delle differenze, le due definizioni vengono riportate di seguito:

- certificato ufficiale: un documento in forma cartacea o elettronica, firmato dal certificatore, che garantisce la conformità a uno o più requisiti previsti dalla normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2;
- attestato ufficiale: qualsiasi etichetta, marchio o altra forma di attestato rilasciato dagli operatori sotto la supervisione, esperita attraverso appositi controlli ufficiali, delle autorità competenti, o rilasciato dalle autorità competenti medesime, che garantisce la conformità a uno o più requisiti previsti dal presente regolamento o dalla normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2.

L'istituto dell'autocertificazione

Le rilevanti ed impellenti esigenze di semplificazione degli adempimenti amministrativi hanno indotto il legislatore nazionale a introdurre il principio generale dell'autocertificazione: *"In virtù di tale principio, la Pubblica Amministrazione, senza perdere la titolarità di tale funzione, solleva il cittadino dall'onere di certificare determinati requisiti e dati, utili al conseguimento di un certo atto, accogliendo una dichiarazione sostitutiva resa dal medesimo cittadino. L'amministrazione certificante viene a essere identificata con le amministrazioni e i gestori di pubblici servizi che detengono nei propri*

*archivi le informazioni e i dati contenuti nelle dichiarazioni sostitutive, o richiedi direttamente dalle amministrazioni procedenti (d.p.r. 445/2000, articolo 1, comma 1). In ogni caso è fatta salva la potestà di controllo della Pubblica Amministrazione sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive e l'applicabilità delle norme del codice penale in materia di dichiarazioni mendaci e atti falsi"*¹⁷.

L'istituto dell'autocertificazione è stato introdotto nell'ordinamento giuridico italiano con la legge 15/1968. Tale norma è rimasta priva di attuazione fino a quando con la legge 241/1990 (articolo 18) è stata disposta l'adozione di misure organizzative idonee a garantire l'applicazione delle disposizioni di cui alla legge 15/1968 da parte delle amministrazioni interessate. Il quadro normativo inerente alla materia si è arricchito nel corso del tempo ed è andato incontro ad una sistemazione organica con l'approvazione del d.p.r. 445/2000 (Testo unico in materia di documentazione amministrativa). In tale norma sono oggetto di elencazione «gli Stati, le qualità personali e i fatti che il privato ha il diritto di dichiarare in sostituzione delle normali certificazioni (articolo 46), salvo il potere di controllo dell'amministrazione procedente. Pertanto, le pubbliche amministrazioni non possono richiedere ai privati certificati concernenti stati, qualità personali e fatti che siano attestati in documenti già in loro possesso o che comunque esse siano tenute a certificare, pena la violazione dei doveri d'ufficio (articolo 43). Le pubbliche amministrazioni devono accettare la dichiarazione sostitutiva prodotta dall'interessato, ovvero procedere all'acquisizione d'ufficio, previa indicazione da parte dell'interessato dell'amministrazione competente nonché degli elementi indispensabili ai fini del reperimento dei dati». I principi codificati nel d.p.r. 445/2000 e le connesse disposizioni sono state introdotte nella legge 241/90, che disciplina l'attività amministrativa ed il procedimento amministrativo. L'articolo 18, così come modificato dalla legge 15/2005, «dispone che siano acquisiti d'ufficio i documenti attestanti atti, fatti, qualità e stati soggettivi, necessari per l'istruttoria del procedimento, quando siano in possesso dell'amministrazione procedente, ovvero siano detenuti, istituzionalmente, da altre pubbliche amministrazioni. Inoltre, il responsabile del procedimento deve provvedere ad accertare d'ufficio i fatti, gli stati

¹⁷ Arena, G. (1988). *Autocertificazione e amministrazione per interessi*. in Scritti in onore di M.S. Giannini, 1° vol., Milano, pagina 46.

e le qualità che la stessa amministrazione procedente o altra Pubblica Amministrazione è tenuta a certificare». Il decreto legislativo 82/2005 (codice dell'amministrazione digitale) ha introdotto, infine, ulteriori novità in materia. Ai cittadini e alle imprese viene riconosciuto il diritto di richiedere e di ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni e con i gestori di pubblici servizi statali (articolo 3, comma 1). Ogni atto e documento può essere trasmesso alle pubbliche amministrazioni con le medesime tecnologie, se formato e inviato nel rispetto della vigente normativa (articolo 4, comma 2). Il precetto di cui sopra trova applicazione anche per quanto riguarda la segnalazione certificata di inizio attività (Scia), qualificata dall'articolo 19 della legge 241/1990 e successive modifiche e integrazioni.

Sitografia in materia di certificazione ufficiale

Nella *Tabella 2* viene riportato un elenco non esaustivo della sitografia essenziale concernente

te, direttamente e/o indirettamente, la certificazione ufficiale.

Conclusioni

Il tema della certificazione ufficiale è stato da sempre oggetto di ampia e specifica trattazione negli atti giuridici dell'Ue. Recentemente, anche a seguito dell'applicazione dell'iniziativa "Legiferare meglio"¹⁸ della Commissione – che tende ad assicurare che la legislazione dell'Ue offra i benefici previsti ai cittadini, alle imprese e alla società, eliminando nel contempo la burocrazia e riducendo i costi – gran parte delle direttive comunitarie in tema di certificazione ufficiale sono state abrogate dal Rcu_old e, a seguire, dal Rcu e dal regolamento (UE) 2016/429. Di fatto, negli anni a venire, a partire dal 14 dicembre 2019, i requisiti destinati ad armonizzare le modalità di emissione dei certificati ufficiali e degli attestati ufficiali avranno un unico riferimento normativo in relazione all'esecuzione sia dei controlli ufficiali che delle altre attività ufficiali lungo tutta la filiera

Tabella 2

Sitografia essenziale concernente la certificazione ufficiale

ARGOMENTO	SITO/SITI
Controlli veterinari negli scambi intracomunitari di animali vivi e prodotti di origine animale	http://www.salute.gov.it/portale/ministro/p4_8_0.jsp?label=servizionline&idMat=SA&idAmb=IMP&idSrv=AVPOA&flag=P
Scambi - importazioni di animali, prodotti di origine animale e mangimi	· http://www.salute.gov.it/portale/uvacpif/dettaglioContenutiUvacPif.jsp?id=4905&area=uvacpif&menu=moduli · http://www.salute.gov.it/portale/uvacpif/menuContenutoUvacPif.jsp?lingua=italiano&area=uvacpif&menu=moduli
Controlli sanitari sulle merci di interesse sanitario in importazione dai Paesi Terzi autorizzati	http://www.salute.gov.it/portale/ministro/p4_8_0.jsp?lingua=italiano&label=servizionline&idMat=SA&idAmb=IMP&idSrv=ISPT&flag=P
Certificazioni per esportazione	http://www.salute.gov.it/portale/temi/p2_6.jsp?id=1626&area=veterinariaInternazionale&menu=esportazione
Esportazione degli alimenti	http://www.salute.gov.it/portale/temi/p2_5.jsp?area=sicurezzaAlimentare&menu=esportazione
· Ministero della Salute - Direzione generale della Sanità animale e dei Farmaci veterinari - Direzione generale per l'Igiene e la Sicurezza degli alimenti e la Nutrizione · Linee guida operative per l'attività di certificazione per l'esportazione di animali e prodotti da parte delle autorità competenti	www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_2551_allegato.pdf
European Commission - Trade - Market Access database	http://madb.europa.eu/madb/sps_crossTables.htm

agroalimentare. Questo processo di razionalizzazione ha portato ad un notevole aumento, sia nel numero che nel dettaglio, dei precetti relativi alla certificazione ufficiale contenuti nel Rcu rispetto al Rcu_old. Gli articoli che trattano della certificazione ufficiale come argomento principale sono passati da un unico articolo nel Rcu_old (articolo 30) all'intero Capo VII "Certificazione ufficiale" del Titolo II del Rcu, composto di sei articoli (dall'86 al 91). Per quanto riguarda le altre attività ufficiali, le connesse certificazioni sanitarie troveranno un unico riferimento normativo nel regolamento (UE) 2016/429, con decorrenza 21 aprile 2021.

In base all'articolo 87 del Rcu, la firma ed il rilascio di certificati ufficiali affidabili si applica:

- quando le norme di cui all'articolo 1, paragrafo 2, prescrivono il rilascio di un certificato ufficiale;
- ai certificati ufficiali necessari ai fini dell'esportazione di partite di animali e di merci in Paesi terzi o richiesti all'autorità competente di uno Stato membro di spedizione dall'autorità competente di uno Stato membro di destinazione in relazione a partite di animali e merci che devono essere esportate in Paesi terzi.

Di particolare rilevanza è l'elencazione (nell'articolo 88, paragrafo 3) dei presupposti necessari per la firma e il rilascio dei certificati ufficiali: a) conoscenza diretta, da parte del certificatore, dei fatti e dei dati aggiornati pertinenti per la certificazione, acquisita tramite: i) un controllo ufficiale; o ii) l'acquisizione di un altro certificato ufficiale rilasciato dalle autorità competenti; b) fatti e dati pertinenti per la certificazione, la cui conoscenza è stata accertata da un'altra persona autorizzata a tal fine dalle autorità competenti e operante sotto il loro controllo, a condizione che il certificatore possa verificare l'esattezza di tali fatti e dati; c) fatti e dati pertinenti per la certificazione ottenuti dai sistemi di controllo interni degli operatori, integrati e confermati dai risultati dei controlli ufficiali regolari, così che il certificatore abbia accertato che le condizioni per il ri-

lascio del certificato ufficiale sono soddisfatte.

Detto ciò, è necessario però tenere presente che nel Rcu, visto anche il sostanziale ampliamento del campo di applicazione – che comprende gli alimenti, l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati (OGM) a fini di produzione di alimenti; i mangimi; la salute animale; la prevenzione e la riduzione al minimo dei rischi sanitari per l'uomo e per gli animali derivanti da sottoprodotti di origine animale e prodotti derivati; il benessere animale, la salute delle piante; le prescrizioni per l'immissione in commercio e l'uso di prodotti fitosanitari e l'utilizzo sostenibile dei pesticidi, ad eccezione dell'attrezzatura per l'applicazione di pesticidi; la produzione biologica e l'etichettatura dei prodotti biologici; l'uso e l'etichettatura delle denominazioni di origine protette, delle indicazioni geografiche protette e delle specialità tradizionali garantite – il legislatore unionale, anche per quanto riguarda la certificazione ufficiale, ha fatto ampio ricorso alla delega di poteri alla Commissione per quanto riguarda ulteriori norme specifiche, in forma di atti di esecuzione. Tali norme andranno a disciplinare ulteriormente le modalità attuative inerenti l'esercizio del potere certificativo da parte delle Ac ovvero dagli organismi delegati e/o dalle persone fisiche e potranno riguardare, tra l'altro: a) i modelli di certificati ufficiali e le norme per il loro rilascio, se le prescrizioni non sono definite nella normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2; b) i meccanismi e le disposizioni tecniche per garantire il rilascio di certificati ufficiali esatti e affidabili e prevenire i rischi di frode; c) le procedure da seguire in caso di ritiro dei certificati ufficiali e per il rilascio di certificati di sostituzione; d) le norme per il rilascio di copie autentiche dei certificati ufficiali; e) il formato dei documenti che devono accompagnare animali e merci dopo l'effettuazione dei controlli ufficiali; f) le norme per il rilascio di certificati elettronici e per l'uso di firme elettroniche.

¹⁸ Commissione Europea. Legiferare meglio: come e perché. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_it.

Il programma "Legiferare meglio" intende elaborare e valutare le politiche e iniziative legislative dell'UE in modo trasparente, basandosi su elementi di prova e sull'opinione dei cittadini e delle parti interessate. Riguarda tutti i settori di intervento e intende favorire una regolamentazione mirata che non vada oltre quanto necessario per raggiungere gli obiettivi stabiliti e apportare benefici riducendo al minimo i costi.