Il nuovo sistema sanzionatorio per i prodotti biologici

written by Rivista di Agraria.org | 14 maggio 2018
di Donato Ferrucci

Logo BIO europeo

Il sistema di controllo e certificazione dei prodotti biologici si avvale ora di un ulteriore atto normativo, il Decreto Legislativo n. 20 del 23-02-2018 (GU Serie generale – n. 67 del 21-03-2018, di seguito D.L.): "*Disposizioni di armonizzazione e razionalizzazione della normativa sui controlli in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica"*.
Disposizione legislativa attesa e necessaria per un settore caratterizzato da un contesto giuridico, tecnico e comunicativo sempre più sofisticato e oggetto di attenzione da parte del mercato.
Il presente contributo analizza la parte generale del D.L. e l'impatto sugli operatori. Saranno oggetto di ulteriori approfondimenti gli aspetti inerenti gli Organismi di Controllo ed il personale ispettivo.

Aspetti generali

La norma perimetra diverse aree che necessitavano di disposizioni specifiche, e gli interventi appaiono, a seconda delle letture e dei punti di vista, a volte opportuni e di giusta incisività, in altri casi eccessivi e poco chiari. E' attualmente in atto una vivace dialettica tra operatori, Organismi di Controllo e Autorità pubblica, finalizzata a chiarire quegli aspetti che danno luogo ai maggiori gradi di incertezza. Nei prossimi mesi si avranno quindi ulteriori chiarimenti e interpretazioni dei vari aspetti considerati.

Il campo di applicazione

Il decreto legislativo contiene:

- i principi,
- le disposizioni per (a) l'armonizzazione, (b) la razionalizzazione, (c) la regolazione, del **sistema dei controlli e di certificazione delle attività inerenti i prodotti ottenuti secondo il metodo di agricoltura biologica** e,
- la relativa disciplina sanzionatoria.

Inoltre, il D.L. costituisce testo unico in materia di controlli in tale settore ed abroga la precedente norma, lo storico Decreto legislativo n. 220 del 17/03/1995 (art. 15).

Occorre però fare alcune premesse che nascono da una prima lettura del D.L. Il profilo che si configura appare di sistema (principi) e fornisce gli strumenti (disposizioni) per il conseguimento degli obiettivi prefissati (armonizzazione, razionalizzazione e regolazione). Seppur con un inquadramento sistematico importante, non appaiono con altrettanta incisività ed esplicita chiarezza i principi della norma, in particolare per quanto attiene il criterio di proporzionalità. Negli obiettivi si lamenta invece la carenza per quanto attiene la tutela del bene rappresentato dall'interesse del consumatore ma soprattutto il perseguire un maggiore di fiducia di questi verso il sistema. Altro aspetto che si evidenzia è che la norma pone una forte attenzione alla conformità dei prodotti, definita con il termine "qualificazione biologica" mentre gestisce la conformità del processo solo attraverso la classificazione delle sanzioni (infrazione, irregolarità e inosservanza).

Siamo quindi di fronte ad una norma di natura "**strumentale**", in quanto risulta preponderante ed immediata l'attenzione posta agli strumenti, rappresentati da "**obblighi**" e "**sanzioni**".

Autorità e competenze

Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali è identificato come l'autorità (art. 3):

- competente per l'organizzazione dei controlli ufficiali nel settore della produzione biologica;
- che delega i compiti di controllo ad uno o più **Organismi di Controllo** (OdC nel seguito);
- responsabile dell'autorizzazione degli OdC ad operare nel settore.

Insieme alle regioni e le Province autonome è inoltre responsabile della **vigilanza sugli OdC**, questa funzione, insieme a quella di autorizzazione è esercitata mediante l'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF).

La vigilanza sugli organismi di controllo è finalizzata alla verifica:

- del mantenimento dei requisiti degli OdC;
- dell'efficacia e dell'efficienza delle procedure di controllo;
- dell'imparzialità e del comportamento non discriminatorio per l'accesso degli operatori nel sistema;
- della corretta applicazione delle disposizioni impartite al momento dell'autorizzazione.

Gli OdC sono identificati come enti accreditati alla norma UNI CEI EN 17065/2012, autorizzati dal Ministero, e con specifici requisiti (art. 4), in termini di:

- Idoneità morale, imparzialità, ed assenza di conflitto di interesse dei propri rappresentanti, degli amministratori e del personale addetto all'attività di controllo e certificazione (Allegato 2 al D.L.);
- Adeguatezza strutture e risorse umane;
- Competenza ed esperienza delle risorse umane (Allegato 2 al D.L.);
- Assenza di partecipazioni qualificate di operatori.

Le attività di controllo degli OdC prevedono:

1. l'esecuzione di ispezioni al fine di accertare eventuali inadempienze riguardanti la qualificazione biologica dei prodotti;
2. l'adozione, **a tutela degli interessi dei consumatori** (*unico punto della norma che lascia spazio all'obiettivo*), delle corrispondenti misure;
3. il rilascio di certificazioni a seguito di ispezioni con esito favorevole.

Le tre fasi identificate rappresentano il fulcro dell'attività operativa degli OdC e ne perimetrano il mandato. Inoltre, **il personale coinvolto** nello svolgimento dell'attività di controllo, è definito come **incaricato di pubblico servizio**, ai sensi dell'articolo 358 del codice penale.

Le inadempienze, intese come scarto o grado di scollamento tra la norma ed il comportamento, che gli operatori possono commettere, sono classificate in base alla gravità in:

- **Infrazioni**, inadempienze di carattere sostanziale che compromettono la conformità del processo;
- **Irregolarità**, inadempienze che compromettono la qualificazione del prodotto ma non la conformità del processo;
- **Inosservanze**, inadempienze di lieve entità, prive di effetti prolungati nel tempo, tali da non compromettere la conformità del processo.

Obblighi degli operatori (art. 9)

Gli operatori, sono tenuti, prima di immettere prodotti sul mercato come biologici o in conversione al biologico, a notificare l'inizio della loro attività e assoggettare la loro impresa al sistema di controllo. Questi, sono poi tenuti, al fine di acquisire e mantenere lo status di certificazione, a:

1. a) redigere ed aggiornare un documento contenente la descrizione completa dell'attività, del sito e

dell'unità produttiva;

2. b) redigere ed aggiornare il documento contenente le misure per garantire, a livello di unità, di sito e di attività, il rispetto delle norme di produzione biologica e prevenire i rischi di contaminazione;
3. c) eseguire le misure adottate dall'organismo di controllo, anche se successive al recesso o all'esclusione dell'operatore per fatti antecedenti l'esclusione o il recesso medesimi;
4. d) in caso di soppressione delle indicazioni, informare, per iscritto, gli acquirenti del prodotto circa l'avvenuta soppressione delle indicazioni dalle produzioni;
5. e) non presentare, in caso di esclusione, nuova domanda di notifica prima che siano trascorsi due anni dalla data della misura di esclusione, fatta salva l'esclusione di morosità;
6. f) annotare tutte le operazioni riguardanti la produzione e la commercializzazione dei prodotti biologici, o in conversione, su appositi registri, o, in alternativa, su registri obbligatori già utilizzati in adempimento di altre disposizioni normative, purché contenenti le informazioni previste dalla normativa comunitaria e nazionale per il settore biologico;
7. g) adottare un sistema, che consenta la tracciabilità e rintracciabilità dei prodotti biologici in tutte le fasi di produzione, preparazione e distribuzione, ai sensi dell'articolo 18 del regolamento (CE) n. 178/2002;
8. h) comunicare preventivamente all'organismo di controllo la tipologia di contabilità e tracciabilità utilizzata;
9. i) mettere a disposizione i registri di cui alla lettera f) all'organismo di controllo ed alle autorità di cui all'articolo 3;
10. l) comunicare periodicamente all'organismo di controllo la natura e la quantità di prodotto biologico, o in conversione, immesso sul mercato;
11. m) comunicare tempestivamente all'organismo di controllo i reclami ricevuti dai clienti;
12. n) comunicare tempestivamente all'organismo di controllo l'esito dei controlli svolti dalle autorità competenti, in caso di contestazioni di non conformità.

I punti a) e b) sono formalizzati in un elaborato tecnico redatto ai sensi dell'articolo 63 del regolamento (CE) n. 889/2008 (il c.d. piano di gestione dei prodotti biologici o relazione tecnica).

L'accertamento di inadempienze comporta per gli operatori, nei diversi casi, le conseguenze come di seguito riportate:

- **Infrazione**, prevede l'applicazione, da parte dell'odc, della **sospensione** della certificazione per una o più attività ovvero dell'**esclusione** dell'operatore dal sistema di controllo. La sospensione consiste nel divieto per l'operatore di commercializzare i prodotti con indicazioni riferite al metodo di produzione biologica. L'esclusione consiste nel ritiro della certificazione e nella cancellazione dall'elenco degli operatori biologici.
- **Irregolarità**, prevede l'applicazione, da parte dell'odc, previa diffida in caso di irregolarità sanabili, della **soppressione delle indicazioni biologiche**, in proporzione all'importanza del requisito violato e alla natura e alle circostanze particolari delle attività irregolari. La soppressione comporta il divieto per l'operatore di riportare le indicazioni relative al metodo di produzione biologica, nell'etichettatura e nella pubblicità dell'intera partita o dell'intero ciclo di produzione in cui è stata riscontrata l'irregolarità.
- **Inosservanza**, prevede l'applicazione, da parte dell'odc, di una diffida scritta, contenente l'invito a correggere l'inosservanza in tempi definiti e a predisporre le opportune azioni correttive affinché l'evento non si ripeta. Nel caso di mancata ottemperanza alla diffida, l'odc reitera una diffida definitiva scritta, assegnando un termine per l'adempimento, con l'avvertenza che, in caso di omesso adeguamento, è applicata la soppressione delle indicazioni biologiche.

Sanzioni per gli operatori (artt. 10 e 11)

La norma configura due tipologie di sanzioni:

- relative alla designazione, alla presentazione e all'uso commerciale, correlate quindi alle **regole di comunicazione** del segno e delle menzioni (art. 10);

- relative al metodo di produzione, correlate quindi alle inadempienze di inerenti la **gestione del sistema** (art. 11).

Sanzioni relative al modello comunicativo

Fatte salve le condotte fraudolente, per gli operatori che non rispettano le modalità di utilizzo dell'indicazione o del logo, sono previste le sanzioni (di natura ammnistrativa pecuniaria) di seguito riportate.

Sanzione da 7.000 euro a 18.000 euro:

chiunque utilizza sulla confezione o sull'imballaggio, nei marchi commerciali, nell'informazione ai consumatori anche tramite internet o sui documenti di accompagnamento, indicazioni, termini o simboli che possono **indurre in errore il consumatore sulla conformità del prodotto** o dei suoi ingredienti alle prescrizioni del regolamento comunitario.

Sanzione da 1.000 euro a 3.000 euro:

chiunque utilizza in maniera non conforme al regolamento comunitario i **termini relativi** alla produzione biologica nell'etichettatura, nella pubblicità, nella presentazione e nei documenti commerciali di prodotti rinvenuti in fase di commercializzazione.

Sanzione da 600 euro a 1.800 euro:

chiunque utilizza in maniera non conforme al regolamento **il logo** comunitario di produzione biologica nell'etichettatura, nella pubblicità e nella presentazione di prodotti rinvenuti in fase di commercializzazione.

Sanzioni relative al modello organizzativo

Come nel caso precedente, salvo che il fatto non costituisca reato sono previste le sanzioni (di natura ammnistrativa pecuniaria) di seguito elencate.

Sanzione da 10.000 euro a 20.000 euro:

chiunque, anche se non più inserito nel sistema di controllo, a seguito di esclusione o di recesso volontario, non provvede a mettere in atto, nei tempi previsti dalla vigente normativa europea e nazionale, le necessarie procedure per il ritiro della merce ovvero a comunicare ai propri clienti la soppressione dei termini riferiti al metodo di produzione biologico.

Sanzione da 6.000 euro a 18.000 euro:

a chiunque non consente o impedisce le verifiche dell'organismo di controllo è sottoposto alla sanzione amministrativa pecuniaria da 6.000 euro a 18.000 euro.

Sanzione da 6.000 euro a 18.000 euro:

a chiunque sia stato applicato da parte dell'organismo di controllo un provvedimento definitivo di sospensione della certificazione biologica (fatta eccezione per la sospensione imputabile a morosità).

Sanzione da 10.000 euro a 30.000 euro:

a chiunque sia stato applicato da parte dell'organismo di controllo un provvedimento definitivo di esclusione dal sistema biologico (fatta eccezione per l'esclusione imputabile a morosità).

Donato Ferrucci, Dottore agronomo libero professionista, riveste attualmente l'incarico di Responsabile di Bioagricert Lazio e di Cultore della materia presso la cattedra di Gestione e Comunicazione d'Impresa" – Facoltà di Scienze della Comunicazione, Università degli Studi della Tuscia. E-mail: donatoferrucci@alice.it