



# Disposizioni di armonizzazione e razionalizzazione della normativa sui controlli in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica

## Atto del Governo 474

### Informazioni sugli atti di riferimento

	474	
Titolo:	Schema di decreto legislativo recante disposizioni di armonizzazione e razionalizzazione della normativa sui controlli in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica	
Norma di delega:	Articolo 5, commi 1, 2, lettera g), e 5, della legge 28 luglio 2016, n. 154, e dell'articolo 2 della legge 12 agosto 2016, n. 170	
Numero di articoli:	14	
	Senato	Camera
Date:		
presentazione:	30/10/2017	30/10/2017
annuncio:	15/11/2017	10/11/2017
assegnazione:	10/11/2017	10/11/2017
termine per l'espressione del parere:	09/01/2018	09/01/2018
Commissioni competenti :	9 <sup>a</sup> (Agricoltura e produzione agroalimentare) - 5 <sup>a</sup> (Bilancio) - Commissione parlamentare per la semplificazione -	Commissioni riunite II Giustizia e XIII Agricoltura; V Bilancio - Commissione parlamentare per la semplificazione e XIV Politiche dell'Unione Europea
Rilievi di altre Commissioni:	12 <sup>a</sup> (Giustizia) - 14 <sup>a</sup> (Politiche dell'Unione europea)	

Lo schema di decreto legislativo in esame recepisce la disciplina europea in materia di produzione biologica in agricoltura. Il provvedimento costituisce attuazione sia della delega contenuta nell'art. 5 della legge n. 154 del 2016 (c.d. "collegato agricolo") che di quella prevista dall'art. 2 della legge n. 170 del 2016 (legge di delegazione europea 2015).

### Le disposizioni di delega

L'art. 5 della [legge 28 luglio 2016, n.154](#) (c.d. *collegato agricolo*) ha delegato il Governo al riordino e alla semplificazione della normativa in materia di agricoltura, silvicoltura e filiere forestali, attraverso l'adozione, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge (quindi **entro il 25 febbraio 2018**) di uno o più decreti legislativi con i quali provvedere a raccogliere in un codice agricolo ed in eventuali appositi **testi unici** tutte le norme vigenti in materia divise per settori omogenei e ad introdurre le modifiche necessarie alle predette finalità (comma 1).

[Il c.d. collegato agricolo](#)

In base a quanto previsto dal comma 2, lettera g) il Governo è stato chiamato a provvedere all'armonizzazione e alla razionalizzazione della **normativa sui controlli in materia di qualità dei prodotti, sulle produzioni a qualità regolamentata, quali le denominazioni di origine, le indicazioni geografiche registrate ai sensi della vigente normativa europea e la produzione biologica**, e contro le frodi agroalimentari, al fine di evitare *duplicazioni, di tutelare maggiormente i consumatori e di eliminare gli ostacoli al commercio e le distorsioni della concorrenza*, nonché al fine di *coordinare l'attività dei diversi soggetti istituzionalmente competenti* sulla base della normativa vigente, fatte salve le competenze del Ministero della salute, delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano e delle Aziende unità sanitarie locali.

La disciplina relativa alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici nonché agli obblighi degli organismi di controllo e degli operatori commerciali è contenuta nel **regolamento (CE) n. 834/2007** del Consiglio del 28 giugno 2007 (e che abroga il regolamento (CEE) 2092/91) e nel **regolamento (CE) n. 898/2008**, che reca le modalità di applicazione dello stesso regolamento 834/2007.

Lo schema di decreto legislativo in esame richiama, inoltre, l'[articolo 2 della legge 12 agosto 2016, n.170](#) (*Legge di delegazione europea 2015*) che ha delegato il Governo, fatte salve le norme penali vigenti, ad adottare entro due anni dalla data della sua entrata in vigore (quindi **entro il 16 settembre 2018**), disposizioni recanti **sanzioni penali o amministrative** per le violazioni di obblighi contenuti in direttive europee attuate in via regolamentare o amministrativa ovvero in **regolamenti dell'Unione europea** pubblicati alla data di entrata in vigore della stessa legge, per le quali non sono già previste sanzioni penali o amministrative.

La legge di delegazione europea 2015

**Il Governo intende esercitare**, quindi, **con un unico decreto attuativo** sia la delega prevista dal "collegato agricolo" sia quella prevista dalla legge di delegazione europea 2015.

Il "collegato agricolo" fissa un termine di sessanta giorni per l'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari e di dieci giorni per l'eventuale espressione di un secondo parere, nel caso in cui il Governo non intenda recepire i primi (art. 5, comma 3, della legge 154/2016).

In base alla legge di delegazione europea 2015, il termine per i primi pareri è di quaranta giorni mentre è di venti giorni il termine per l'eventuale espressione di un secondo parere nel caso in cui il Governo non intenda recepire i primi con riguardo alle sanzioni penali (art. 2 della legge 170/2016).

*Si valutino gli effetti dei diversi termini e procedure per l'esercizio delle due deleghe, qui esercitate congiuntamente.*

Si ricorda, infine, che è all'esame del Senato, già approvata dalla Camera dei deputati, la proposta di legge S. 2811 (Disposizioni per lo sviluppo e la competitività della produzione agricola e agroalimentare con metodo biologico - A.C. 302).

## Quadro normativo

[Il Regolamento \(CE\) n. 834/2007 del Consiglio del 28 giugno 2007](#), disciplina la produzione biologica e l'etichettatura dei prodotti biologici (versione consolidata al [regolamento \(UE\) N. 517/2013](#)).

[La normativa europea: il Reg. n. 834/2007...](#)

Le norme del regolamento in esame interessano:

a) tutte le fasi della produzione, preparazione e distribuzione dei prodotti biologici nonché il loro controllo;

b) l'uso di indicazioni riferite alla produzione biologica nell'etichettatura e nella pubblicità.

Si applica ai:

a) prodotti agricoli vivi o non trasformati;

b) prodotti agricoli trasformati destinati ad essere utilizzati come alimenti;

c) mangimi;

d) materiale di propagazione vegetativa e sementi per la coltivazione.

e) lieviti utilizzati come alimenti o come mangimi.

Non si considerano i prodotti della caccia e della pesca di animali selvatici come facenti parte della produzione biologica.

Le operazioni di ristorazione collettiva non sono soggette al presente regolamento.

La produzione biologica si basa sulle seguenti prescrizioni:

- divieto di uso OGM, salvo una percentuale minima entro lo 0,1% considerata non accidentale;

- divieto di uso di radiazioni ionizzanti per il trattamento di alimenti o mangimi;

- è ammesso che un'azienda agricola possa dedicarsi a diverse tipologie di produzione; in tal caso è richiesta, comunque, una separazione per le unità di azienda dedite alla produzione secondo procedimento biologico;

- per la *produzione vegetale* è richiesto:

- a) l'utilizzo di tecniche di lavorazione che implementino il contenuto di materia organica del suolo e limitino l'inquinamento dell'ambiente;

- b) la rotazione pluriennale delle colture;

- c) la concimazione con concime naturale o con i soli concimi ed ammendanti appositamente autorizzati per la tipo di produzione (è escluso l'uso di concimi minerali azotati);

d) l'utilizzo di tecniche naturali di prevenzione per i danni provocati da parassiti e, in caso di grave danno per la coltura, l'utilizzo dei soli fitosanitari autorizzati;

e) l'utilizzo di sole sementi e materiali di propagazione vegetale biologici

- per la *produzione di alghe marine* è prescritto che:

a) le zone di crescita siano di levata qualità ecologica e la raccolta non pregiudichi l'habitat naturale;

b) la coltivazione deve essere con l'utilizzo di pratiche sostenibili, garantendo che la raccolta di alghe marine giovani allo stato brado avvenga su base periodica per supplire alle coltivazioni domestiche, e non siano utilizzati fertilizzanti eccetto nelle installazioni domestiche e solo se appositamente autorizzati;

- per la *produzione animale* è previsto che:

a) gli animali biologici nascono e sono allevati in aziende biologiche; in caso di animali immessi dopo esser stati allevati con metodo non biologico, possono essere considerati tali dopo un periodo di conversione; solo al termine del quale possono essere etichettati come biologici;

b) le pratiche zootecniche devono essere indirizzate per garantire il benessere animale in termini di densità, condizioni di stabulazione, accesso agli spazi all'aria aperta, riduzione al minimo del sovrapascolo, riduzione dei tempi per il trasporto, separazione con gli altri animali non allevati con metodo biologico;

c) riguardo alla riproduzione: essa avviene con metodi naturali (è ammessa l'inseminazione artificiale), non deve essere indotta con ormoni, è vietata la clonazione e il trasferimento di embrioni, deve essere scelta la razza appropriata;

d) riguardo all'alimentazione, devono principalmente essere ottenuti mangimi dalla stessa azienda in cui sono tenuti gli animali o da aziende per mangimi biologici o esclusivamente materie prime per mangimi non biologici espressamente autorizzati; non è consentito l'uso di stimolanti e di aminoacidi sintetici;

e) riguardo alla prevenzione delle malattie e alle cure veterinarie, i medicinali veterinari allopatrici di sintesi chimica, compresi gli antibiotici, possono essere utilizzati solo in caso di necessità, è consentita l'utilizzazione di medicinali veterinari ad azione immunologica;

- riguardo alle norme di *produzione per animali d'acquacoltura*, l'allevamento è basato principalmente su giovani *stock* provenienti da riproduttori biologici, le pratiche zootecniche sono improntate al rispetto del benessere animale, tenendo separati gli animali allevati con metodo biologico dagli altri, non è ammessa l'ibridazione artificiale, sono ammessi esclusivamente mangimi biologici o quelli espressamente autorizzati

La Commissione europea autorizza l'uso di determinati prodotti, utilizzabili per scopi fitosanitari, concimi e ammendanti, materie prime per mangimi non biologiche, additivi per mangimi, prodotti per la pulizia

- per la produzione di alimenti trasformati, essa deve essere separata dalle altre produzioni, possono essere utilizzati ingredienti di origine agricola non biologici solo se autorizzati ed inclusi in un elenco ristretto e se non sono disponibili alternative e il mancato utilizzo renderebbe impossibile produrre o conservare gli alimenti;

Per l'etichettatura si prevede la facoltà di utilizzare il logo specifico non solo quando è stato adottato il metodo di produzione biologica ma anche quando tutti gli ingredienti del prodotto sono stati ottenuti conformemente a tale metodo. Per utilizzare la dizione riferita alla produzione biologica nella denominazione di vendita occorre che gli alimenti trasformati siano conformi alle condizioni del punto precedente ed almeno il 95% in peso degli ingredienti di origine agricola sia biologico. Nell'etichetta compare anche il numero di codice dell'organismo di controllo, il logo comunitario, ed in tal caso, un'indicazione del luogo in cui sono state coltivate le materie prime agricole di cui il prodotto è composto (in tal caso nello stesso campo visivo sarà indicato "Agricoltura UE"/"Agricoltura non UE"/ Agricoltura UE/non UE: in questo ultimo caso si intende che parte della materia prima è coltivata in UE e parte fuori);

Quanto ai sistemi di controllo (articoli 27-31) ogni Stato membro designa una o più Autorità competenti responsabili dei controlli la cui natura e frequenza sono determinate in base ad una valutazione del rischio di irregolarità. Ai sensi degli articoli 1 e 4 del [decreto legislativo n. 220 del 1995](#) il MIPAAF è l'Autorità per quanto concerne il controllo e il coordinamento delle attività amministrative e tecnico-scientifiche inerenti l'applicazione della normativa comunitaria in materia di agricoltura biologica, mentre la vigilanza sugli organismi di controllo autorizzati è esercitata dal medesimo MIPAAF (e, in particolare, ai sensi dell'art. 1, comma 1047 della legge n. 296 del 2006, dall'«Ispettorato centrale per il controllo della qualità dei prodotti agroalimentari») e dalle regioni e province autonome, per le strutture ricadenti nel territorio di propria competenza. In ogni caso, tutti gli operatori sono sottoposti ad una verifica almeno una volta l'anno, ad eccezione dei grossisti che trattano esclusivamente prodotti in imballaggi preconfezionati e degli operatori che vendono prodotti

al consumatore o all'utilizzatore finale, a condizione che questi operatori: non li producano, non li preparino, li immagazzinino solo in connessione con il punto di vendita o non li importino da un Paese terzo o non abbiano subappaltato tali attività a terzi (art. 28, paragrafo 2 del regolamento n. 834/2007). L'attività può essere delegata purché l'organismo possieda l'esperienza necessaria, sia dotato di personale sufficiente e abbia le caratteristiche di imparzialità rispetto agli interessi coinvolti. Le Autorità competenti non possono delegare agli organismi di controllo: la vigilanza e l'audit di altri organismi di controllo; la competenza a concedere eccezioni. Prima di immettere i prodotti sul mercato, i produttori con metodo biologico notificano la loro attività alle Autorità competenti ed assoggettano la loro impresa al sistema di controllo.

L'art. 30 del regolamento indica **le misure** che l'organismo di controllo deve adottare in caso di **irregolarità** o **infrazioni gravi** o aventi effetti prolungati da parte degli operatori del settore biologico. In presenza di una **irregolarità** in relazione all'osservanza delle prescrizioni del regolamento, l'organismo di controllo assicura che nell'etichettatura e nella pubblicità dell'intera partita o dell'intero ciclo di produzione in cui è stata riscontrata l'irregolarità non sia fatto riferimento al metodo di produzione biologico, se *ciò sia proporzionato* all'importanza del requisito che è stato violato e alla natura e alle circostanze particolari delle attività irregolari. Ove sia constatata **un'infrazione grave** o avente effetti prolungati (l'irregolarità dovrebbe costituire, quindi, una infrazione meno grave), l'organismo di controllo vieta all'operatore interessato di commercializzare prodotti nella cui etichettatura e pubblicità è fatto riferimento al metodo di produzione biologico per un periodo da concordare con l'autorità competente dello Stato membro. Si tratta sostanzialmente di *sanzioni interdittive di natura amministrativa*; analogamente, per le violazioni delle prescrizioni del regolamento da parte degli organismi di controllo è prevista la revoca dell'autorizzazione da parte dell'autorità nazionale (art. 27).

[Regolamento \(CE\) n. 889/2008 della Commissione del 5 settembre 2008 recante modalità di applicazione del regolamento \(CE\) n. 834/2007 del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, per quanto riguarda la produzione biologica, l'etichettatura e i controlli](#) (versione consolidata con l'ultima modifica intervenuta con [il Regolamento di esecuzione \(UE\) 2016/73 della Commissione del 29 aprile 2016](#)).

[...e la sua disciplina di attuazione \(Reg. 889/2008\)](#)

Si segnalano del suddetto regolamento, in particolare, il Titolo III (articoli 57-62) in materia di etichettatura e il Titolo IV (artt. 63-92 *septies*), relativo ai controlli.

Il Titolo IV del regolamento n. 889/2008, nello specifico, è suddiviso in 11 capi concernenti, rispettivamente:

- *requisiti minimi di controllo*;
- *requisiti di controllo specifici* per: i vegetali e i prodotti vegetali ottenuti dalla produzione agricola o dalla raccolta spontanea; per le alghe marine; per gli animali e i prodotti animali ottenuti dall'allevamento; per la produzione di animali di acquacoltura; per le unità addette alla preparazione di prodotti vegetali, di prodotti a base di alghe, di prodotti animali e di prodotti animali dell'acquacoltura, nonché di alimenti contenenti tali prodotti; per l'importazione di prodotti biologici da Paesi terzi; per le unità addette alla produzione, alla preparazione o all'importazione di prodotti biologici, che hanno parzialmente o interamente appaltato a terzi tali operazioni; per le unità addette alla preparazione di mangimi;
- infrazioni e scambio di informazioni;
- vigilanza da parte delle autorità competenti.

L'art. 91 del regolamento prevede gli obblighi degli operatori e degli organismi di controllo in caso di **sospette infrazioni o irregolarità** dei prodotti qualificati come biologici.

**L'operatore** che ritenga o sospetti che un prodotto da lui ottenuto, preparato, importato, o consegnatogli da un altro operatore non sia conforme alle norme di produzione biologica avvia le procedure necessarie per eliminare da tale prodotto ogni riferimento al metodo di produzione biologico o per separare e identificare il prodotto stesso. Egli può destinare tale prodotto alla trasformazione, all'imballaggio o alla commercializzazione soltanto dopo aver eliminato ogni dubbio in proposito, a meno che il prodotto sia immesso sul mercato senza alcuna indicazione relativa al metodo di produzione biologico. In caso di dubbio, l'operatore informa immediatamente l'autorità o l'organismo di controllo.

**L'autorità o l'organismo di controllo** può esigere che il prodotto non sia immesso sul mercato con indicazioni relative al metodo di produzione biologico finché le informazioni ricevute dall'operatore o da altre fonti consentano di appurare che il dubbio è stato eliminato. Se l'autorità o l'organismo di controllo ha fondati sospetti che un operatore intenda immettere sul mercato un prodotto non conforme alle norme di produzione biologica, recante tuttavia un riferimento al metodo di produzione biologico, l'autorità o l'organismo di controllo può esigere che, in via provvisoria, l'operatore non commercializzi il prodotto con tale riferimento per un periodo stabilito dall'autorità o dall'organismo di

controllo. Prima di prendere tale decisione, l'autorità o l'organismo di controllo invita l'operatore a formulare osservazioni. Se l'autorità o l'organismo di controllo ha la certezza che il prodotto non soddisfa i requisiti della produzione biologica, la decisione è accompagnata dall'obbligo di eliminare dal prodotto in questione ogni riferimento al metodo di produzione biologico. Tuttavia, se i sospetti non trovano conferma entro il termine suddetto, il divieto di immissione sul mercato del prodotto con l'indicazione "biologica" è annullata. L'operatore collabora pienamente con l'autorità o l'organismo di controllo al fine di chiarire ogni dubbio. E' fatto obbligo agli Stati membri di adottare le misure e le sanzioni necessarie per impedire l'uso fraudolento delle indicazioni di etichettatura biologica e del logo biologico dell'UE.

Il quadro normativo è integrato, sul piano nazionale, dal citato **decreto legislativo n. 220 del 1995** (*Attuazione degli articoli 8 e 9 del regolamento n. 2092/91/CEE in materia di produzione agricola ed agro-alimentare con metodo biologico*) che ha introdotto una disciplina nel settore dei controlli della produzione biologica in base all'allora vigente Reg. n. 2092/91.

Gran parte di tale disciplina risulta già abrogata dall'art. 7 del citato *collegato agricolo* del 2016 (**legge n. 154/2016**). Tale disposizione ha istituito presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, previa intesa con la Conferenza unificata, il *Sistema informativo per il biologico (SIB)*, che utilizza l'infrastruttura del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), per gestire i procedimenti amministrativi degli operatori e degli organismi di controllo previsti dalla normativa europea relativi allo svolgimento di attività agricole e di acquacoltura con metodo biologico. Si prevede, inoltre, che il Ministero delle politiche agricole istituisce *l'elenco pubblico degli operatori dell'agricoltura e dell'acquacoltura biologiche*, sulla base delle informazioni contenute nel SIB. Spetta alle regioni dotate di propri sistemi informatici per la gestione dei procedimenti relativi all'agricoltura e all'acquacoltura biologiche attivare i sistemi di cooperazione applicativa della pubblica amministrazione necessari a garantire il flusso delle informazioni tra il SIB e i sistemi regionali. In mancanza dell'attivazione dei sistemi di cooperazione applicativa entro il predetto termine, gli operatori utilizzano il SIB.

[Il decreto legislativo 220/1995 e il collegato agricolo del 2016](#)

### **Proposte all'esame delle istituzioni europee (a cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione europea)**

Si segnala che la Commissione europea, il 24 marzo 2014, ha presentato una **Proposta di regolamento relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici (COM (2014) 180)**, unitamente alla Comunicazione recante un piano d'azione per il futuro della produzione biologica nell'Unione europea (COM (2014) 179). Sul punto, è stato raggiunto - dopo oltre tre anni - un accordo in sede di negoziati istituzionali (c.d. triloghi), che è stato approvato dalla Commissione agricoltura del Parlamento europeo (AGRI) il 22 novembre scorso. Il testo dovrà essere formalmente adottato dal Consiglio dell'UE e dal Parlamento europeo in seduta plenaria. Le nuove regole, che prevedono controlli su tutta la filiera, la certificazione di gruppo i piccoli agricoltori e la costituzione di banche dati per aumentare l'offerta di semi biologici, saranno applicabili dal 2021.

[La nuova proposta di regolamentazione del settore biologico](#)

Nel riformare la legislazione in materia di produzione biologica, l'iniziativa della Commissione europea mira a: eliminare gli ostacoli allo sviluppo sostenibile della produzione biologica nell'Unione europea; garantire condizioni di concorrenza eque per gli agricoltori e gli operatori e consentire al mercato interno di funzionare in modo più efficiente; rafforzare la fiducia dei consumatori nei prodotti biologici mediante la creazione di un migliore sistema di controllo e di norme di produzione armonizzate che tengano conto dell'evolversi delle preoccupazioni della società; attuare un sistema di controllo basato sui rischi che dovrebbe migliorare l'efficacia e l'efficienza dei controlli e, unito a un regime di importazione più affidabile, contribuire alla prevenzione delle frodi.

Poiché la voluminosa proposta della Commissione europea presenta un elevato livello di dettaglio tecnico dietro cui si celano anche importanti considerazioni politiche di principio, è stato necessario un numero elevato di triloghi e riunioni a livello di esperti tecnici per esaminare attentamente la proposta e trovare una soluzione di compromesso. I triloghi più recenti si sono concentrati su una serie di questioni politiche in sospeso quali le serre, le deroghe e la raccolta di dati in vista della graduale eliminazione di tali deroghe, le sementi e i prodotti fitosanitari (pesticidi).

### **Contenuto dello schema di decreto legislativo**

Lo schema di decreto in esame attua le **due deleghe** contenute, rispettivamente, nell'art.

5 della legge n. 154 del 2016 (cd. collegato agricolo) e nell'art. 2 della legge n. 170 del 2016 (legge di delegazione europea 2015). Il provvedimento intende così **recepire ed integrare la disciplina europea in materia di produzione biologica ed etichettatura dei prodotti biologici**, con particolare riferimento a quella del regolamento (CE) n. 834 del 2007, che abroga il regolamento (CEE) 2092/91. Sono, inoltre, previste dal decreto in esame norme di dettaglio coerenti con le finalità della delega, oltre che l'abrogazione espressa della disciplina legislativa nazionale, che viene integralmente sostituita alla luce dei principi e criteri contenuti nell'articolo 5 del decreto.

Il provvedimento - che consta di **14 articoli** - provvede, inoltre, ad introdurre un **sistema sanzionatorio**, di natura amministrativa pecuniaria, per le violazioni degli operatori del settore biologico e per quelle degli organismi di controllo.

L'**articolo 1** definisce l'**ambito di applicazione** del provvedimento, identificato nella regolazione del **sistema dei controlli** e di **certificazione** dell'attività di produzione, trasformazione, commercializzazione e importazione dei prodotti ottenuti secondo il metodo di produzione biologica. *Nessun riferimento espresso è rinvenibile alla disciplina del sistema sanzionatorio (fattispecie e sanzioni) disciplinato dagli articoli 8 e seguenti.*

Il provvedimento in esame è qualificato **testo unico** in materia di controlli nel settore; ogni intervento di modifica, secondo quanto previsto dal comma 2, richiede una correzione esplicita al testo in esame.

Al riguardo il Consiglio di Stato rileva che tale specifica rappresenta una linea di indirizzo interpretativo per gli operatori, non potendo vincolare il legislatore nel futuro, provenendo da fonte normativa gerarchicamente pari ordinata a quella chiamata ad introdurre le modifiche.

L'**articolo 2** reca le definizioni di: **regolamento**, inteso come regolamento n. 834/2007; **Ministero**, inteso come Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali; **Dipartimento**, inteso come Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione delle frodi dei prodotti agroalimentari del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali; **biologico**, ottenuto mediante la produzione biologica o ad essa collegato; **organismo di controllo**, ente terzo indipendente che effettua ispezioni e certificazioni sulle attività di produzione, trasformazione, commercializzazione e importazione di prodotti biologici; **operatore**: la persona fisica o giuridica responsabile della normativa sul metodo di produzione biologica nell'ambito dell'impresa della quale ha il controllo; **conversione**, la transizione dall'agricoltura non biologica a quella biologica entro un determinato periodo di tempo, durante il quale sono state applicate le disposizioni relative alla produzione biologica; **vigilanza**, attività di verifica effettuata sugli organismi di controllo; **controllo**, attività finalizzata a verificare che gli operatori svolgano la loro attività conformemente al disposto normativo nazionale ed europeo.

Il Consiglio di Stato suggerisce, al riguardo, di limitare le definizioni a quelle strettamente necessarie e dunque a quelle non meramente riproduttive del dettato comunitario; in tal modo è possibile evitare che in caso di modifica alla normativa europea successiva possano sorgere dubbi sull'interpretazione del disposto normativo.

L'**articolo 3** delinea le modalità in base alle quali lo Stato italiano organizza il **sistema di controllo**.

Il comma 1 attribuisce al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali la competenza generale per l'organizzazione dei controlli ufficiali nel settore. Restano, comunque, valide le competenze specifiche in materia di controlli sanitari svolte dal Ministero della salute e in materia di importazione dei prodotti svolte dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

Il comma 2 opera una scelta consentita dall'art. 27, par. 4, lett b) del reg. 834/ del 2007 e cioè quella di delegare i compiti di controllo a uno o più organismi.

Secondo il Consiglio di Stato tale scelta è apprezzabile " a condizione che vi siano adeguati ed efficaci strumenti di controllo sull'attività compiuta dagli organismi di controllo. Sul punto il Consiglio rinvia a quanto formulato in merito all'art. 10.

L'art. 27, par. 4, lett. b) del regolamento richiamato stabilisce che l'autorità competente può delegare compiti di controllo a uno o più organismi di controllo. In tal caso gli Stati membri designano le autorità responsabili dell'autorizzazione e della vigilanza di detti organismi

Al riguardo, il comma 3 prevede che sia il Ministero **l'autorità responsabile dell'autorizzazione** degli organismi di controllo, fermo restando le competenze delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano.

Il comma 4 individua, altresì, nel Ministero l'autorità responsabile della **vigilanza** sugli organismi di controllo, salve le competenze delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano nei territori di rispettiva competenza (nel parere espresso dalla Conferenza Stato-regioni si richiede che le regioni vengano poste sullo stesso piano del

Ambito di  
applicazione del  
provvedimento

Le definizioni

Il sistema di  
controllo

Ministero quanto a competenza in materia di vigilanza).

Entrambe le competenze sono svolte tramite il Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari- **ICQRF**. (comma 5).

Le modalità di svolgimento della vigilanza (comma 6) sono quelle definite nel Reg. CE n.889/2008 e sono finalizzate alla verifica :

- che i requisiti iniziali che hanno permesso il rilascio dell'autorizzazione permangano anche successivamente;
- che le procedure di controllo svolte siano efficaci ed efficienti;
- che vi sia imparzialità e siano adottati comportamenti non discriminatori per l'accesso degli operatori al sistema;
- che venga assicurata la corretta applicazione delle disposizioni impartite al momento dell'autorizzazione.

Il comma 7 specifica che le attività di vigilanza e controllo sono inoltre esercitate dal Comando unità per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare dell'Arma dei Carabinieri, che ha preso il posto del disciolto Corpo forestale dello Stato, mantenendo, al pari del precedente, la dipendenza funzionale dal Ministero delle politiche agricole. Le regioni, nel parere espresso, chiedono che la competenza faccia riferimento alla sola attività di vigilanza e non a quella di controllo.

Il comma 8 specifica che i soggetti ai quali è attribuita la competenza in ordine al **controllo** e alla **vigilanza** assicurano il coordinamento e la cooperazione con la sottoscrizione di **accordi e protocolli di intesa**, utilizzando i dati delle banche dati a disposizione del Ministero.

Organismi di controllo: requisiti

I requisiti degli **organismi di controllo** sono definiti dall'**articolo 4**.

Innanzitutto gli enti devono essere **accreditati** in conformità alla norma **UNI CEI EN 17065:2012**.

Devono, poi, presentare **istanza di autorizzazione** al Ministero nella quale devono specificare:

- a) la procedura di controllo *standard* che l'organismo si impegna a seguire;
- b) le **misure di controllo e precauzionali** che intende applicare;
- c) le **misure** che intende applicare in caso di accertamento di **irregolarità, infrazioni e inosservanze** (*si rileva, al riguardo, che la disposizione risulta di difficile comprensione dal momento che le misure da applicare devono essere tassativamente indicate con atto normativo primario e sono comunque indicate nelle disposizioni successive; pertanto non dovrebbe configurarsi alcun margine di discrezionalità al riguardo da parte dell'organismo di controllo*);
- d) il **tariffario** da applicare (comma 1).

Si ricorda come tale sistema delle sanzioni che definisce l'elenco di non conformità dei prodotti da agricoltura biologica basato su *infrazioni, irregolarità e inosservanze* degli operatori ricalca quello già previsto dal **D.M. 20 dicembre 2013** del Ministro delle politiche agricole (*Disposizioni per l'adozione di un elenco di «non conformità» riguardanti la qualificazione biologica dei prodotti e le corrispondenti misure che gli Organismi di Controllo devono applicare agli operatori, ai sensi del Reg. (CE) n. 889/2008, modificato da ultimo dal Regolamento di esecuzione (UE) n. 392/2013 della Commissione del 29 aprile 2013*).

L'autorizzazione viene rilasciata subordinatamente al possesso dei requisiti previsti dal regolamento 834/2007 e a quelli previsti dal comma 6.

Il disposto normativo prevede, infatti, che il Ministero accerti la sussistenza dei seguenti requisiti:

- idoneità morale, imparzialità e assenza di conflitto di interesse in capo ai rappresentanti, agli amministratori, al personale addetto all'attività di controllo e certificazione;
- adeguatezza delle strutture e delle risorse umane e strumentali in rapporto ai compiti delegati;
- esperienza e competenza adeguata delle risorse umane impiegate;
- assenza di partecipazioni, dirette o indirette, nella struttura proprietaria da parte di operatori e associazioni di operatori.

Sul sito istituzionale è assicurata la pubblicazione dell'elenco degli organismi controllati (comma 7).

Il comma 8 precisa che gli **organismi di controllo non possono svolgere attività diversa dal controllo e non possono fornire beni e servizi agli operatori controllati. Il personale addetto non può svolgere attività di controllo presso lo stesso operatore per più di tre anni consecutivi**. Il Consiglio di Stato rileva, al riguardo, che la previsione di

esclusività dell'attività di controllo, seppure non prevista dal regolamento, appare funzionale a prevenire potenziali situazioni di conflitto di interesse e favorisce la trasparenza del sistema. La Conferenza Unificata ha chiesto che si faccia riferimento non agli anni ma alle visite ispettive consecutive fissate in numero di tre come limite relativo al personale addetto al controllo presso lo stesso operatore.

Il comma 9 prosegue prescrivendo che lo **stesso organismo di controllo non può svolgere attività di controllo sul medesimo operatore per più di cinque anni consecutivi**. La Conferenza Stato-regioni ha chiesto di sopprimere il comma in esame.

Il comma 10, infine, specifica che il **personale addetto al controllo** assume la qualifica di **incaricato di pubblico servizio**.

L'**articolo 5** chiarisce le **modalità** in base alle quali **l'attività di controllo** viene svolta dagli organismi a ciò delegati.

Svolgimento dei controlli

L'organismo adotta la **procedura di controllo standard** le cui modalità sono specificate nell'allegato 1 e comunica al ministero un **programma annuale di controllo**, i cui requisiti minimi sono contenuti nell'Allegato 3 (comma 1).

Agli operatori viene rilasciato un **documento giustificativo** (che consente l'identificazione, il tipo o la gamma di prodotti soggetti al controllo e il periodo di validità) (comma 2).

Nello svolgimento dell'attività di controllo, gli organismi svolgono **ispezioni** per accertare la corrispondenza dell'attività al metodo di produzione biologico; in **caso positivo**, rilasciano **certificazioni**; in **caso negativo**, accertano le **infrazioni**, le irregolarità o le inosservanze, adottando le corrispondenti misure (comma 3).

Le **infrazioni** sono: **inadempienze di carattere sostanziale** che incidono negativamente sulla *conformità del processo di produzione, del sistema di autocontrollo, della gestione della documentazione richiesta all'azienda, del rispetto degli obblighi contrattuali* nei confronti degli organismi di controlli e che hanno **effetti prolungati nel tempo** che comportano variazioni sostanziali della forma giuridica dell'operatore, della conformità dei prodotti e dell'affidabilità dell'operatore. In caso di accertamento di una o più infrazioni l'organismo di controllo dispone la **sospensione** della certificazione per una o più attività o **l'esclusione dell'operatore dal sistema di controllo**.

Violazioni degli operatori: le infrazioni

*Si ricorda che il Reg. n. 834/2007 (art. 30), in caso di infrazione grave o con effetti prolungati, non prevede l'esclusione definitiva dal sistema ma il divieto di commercializzare prodotti con l'indicazione biologica per un periodo da concordare con l'autorità competente.*

*Si chiarisca quali siano gli obblighi contrattuali nei confronti degli organismi di controllo, gravanti sugli operatori. Tali organismi operano, infatti, su delega del Ministero (art. 3, comma 2) e sono equiparati a incaricati di pubblico servizio (art. 4, comma 10).*

**La sospensione** comporta:

- il divieto per l'operatore di porre in commercio i prodotti interessati con indicazioni riferite al biologico;
- l'eliminazione dei riferimenti relativi alla produzione biologica per i prodotti già immessi nel mercato.

**L'esclusione** comporta:

- il ritiro del documento giustificativo e la cancellazione dall'elenco degli operatori biologici;
- la soppressione delle indicazioni di prodotti già immessi nel mercato (commi 4 e 5).

Le **irregolarità** sono inadempienze che compromettono la qualificazione del prodotto ma non la conformità del processo di produzione e si caratterizzano per non avere effetti prolungati nel tempo e non determinare variazioni sostanziali della forma giuridica dell'impresa. In caso di accertata irregolarità è prevista la **soppressione delle indicazioni biologiche**, incluso il divieto di riportare le indicazioni relative al biologico sull'etichetta o nella pubblicità (commi 6 e 7).

Irregolarità

Le **inosservanze** sono **infrazioni di lieve entità**, prive di effetti prolungate nel tempo tali da non incidere nel processo di produzione. L'accertamento di una o più inosservanze prevede che l'organismo di controllo proceda preventivamente ad una diffida scritta che inviti l'operatore a correggere l'inosservanza in tempi certi predisponendo le necessarie azioni correttive. In caso di mancata osservanza alla diffida, viene prevista la reiterazione della diffida indicando un ulteriore termine per l'adempimento, con l'avvertenza che, in caso di omesso adeguamento, è comminata la sanzione stabilita dal comma 9 dell'articolo 10 (sanzione amministrativa pecuniaria da 300 euro a 1.500 euro).

Inosservanze

Il Consiglio di Stato ha rilevato che "l'utilizzo del termine "inosservanza" per descrivere un'infrazione meno grave appare non del tutto rispondente agli obiettivi di chiarezza del dettato normativo, tenuto, altresì, conto che la categoria dell'inosservanza non è richiamata dall'articolo 30 del regolamento". La Conferenza Unificata del pari, chiede che le inosservanze vengano definite inadempienze di lieve entità e non infrazioni. Osserva,



inoltre, il Consiglio di Stato che il sistema relativo alle sanzioni per irregolarità deve essere meglio coordinato con il **principio generale comunitario di proporzionalità** espressamente richiamato dall'articolo 30 del regolamento che così recita: "Ove sia constatata una irregolarità in relazione all'osservanza delle prescrizioni del presente regolamento, l'autorità di controllo o l'organismo di controllo assicura che nell'etichettatura e nella pubblicità dell'intera partita o dell'intero ciclo di produzione in cui è stata riscontrata l'irregolarità non sia fatto riferimento al metodo di produzione biologico, **se ciò sia proporzionato all'importanza del requisito** che è stato violato e alla natura e alle circostanze particolari delle attività irregolari". In relazione a tali rilievi, la Conferenza Unificata ha chiesto di inserire al comma 5, dove si fa riferimento alle conseguenze delle infrazioni, l'inserimento della specifica "se pertinente". Osserva, infine, il Consiglio di Stato che per le irregolarità non è previsto un meccanismo di diffida. La Conferenza Stato-regioni chiede, al riguardo, di inserire tale previsione.

Il comma 11 rinvia ad un decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali la definizione delle modalità applicative relative alle comunicazioni e ai profili organizzativi relativi a infrazioni, irregolarità e inosservanze e alle conseguenti misure.

*Si chiarisca se spetti al decreto ministeriale - oppure caso per caso all'organismo di controllo - individuare e tipizzare le specifiche ipotesi che danno luogo a infrazioni, irregolarità e inosservanze.*

*Si valuti, inoltre, se le misure di carattere sanzionatorio - individuate dall'articolo 5 - conseguenti all'accertamento di infrazioni, irregolarità o inosservanze, si possano o debbano cumulare con le sanzioni di carattere pecuniario previste dall'articolo 10. Si tenga presente che, mentre le misure sanzionatorie previste dall'articolo 5 sono adottate dagli organismi di controllo, la titolarità del potere sanzionatorio è attribuita dall'articolo 11 al Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari del Ministero.*

Il comma 12 richiede che sia garantita la **tracciabilità** del prodotto biologico; a tal fine è istituita una **Banca dati pubblica** le cui modalità operative sono definite con decreto.

Il comma 12, infine, modifica la denominazione del Fondo per la ricerca nel settore dell'agricoltura biologica e di qualità ( di cui all'art. 59, co.2, della L. n.488/1999) in modo da includere anche, al fine, tra l'altro, del finanziamento della banca dati di cui al comma precedente, la finalità relativa "agli strumenti informatici per il miglioramento del sistema di controllo".

**L'articolo 6** definisce gli **obblighi degli organismi di controllo**.

Questi sono elencati al comma 1 (rinviando in aggiunta a quelli già indicati all'art. 4, comma 6)

Si tratta dell'obbligo di:

- comunicare al Ministero i risultati dei controlli effettuati regolarmente ed ogni volta che sia richiesto;
- informare lo stesso Ministero degli illeciti riscontrati;
- consentire agli organi del Ministero l'accesso ai propri uffici;
- adottare in caso di accertamento degli illeciti le misure corrispondenti a carico degli operatori, anche se esclusi dal sistema;
- comunicare al ministero le misure applicate;
- rifiutare la notifica di variazione per cambio di organismo di controllo se a carico dell'operatore sono stati riscontrati illeciti non risolti o rifiutare la notifica di assoggettamento al sistema di un operatore escluso prima che siano trascorsi cinque anni dall'adozione della misura;
- rilasciare, entro trenta giorni, il documento giustificativo, e quando richiesto, il certificato di conformità;
- applicare il tariffario;
- conservare i fascicoli di controllo per almeno cinque anni successivi all'esclusione o al recesso dell'operatore;
- redigere e aggiornare l'elenco dei prodotti certificati per ogni operatore
- trasferire il fascicolo di controllo all'organismo di controllo subentrante entro 15 gg. dalla notifica di variazione;
- adempiere alle prescrizioni impartite dall'Autorità ministeriale di vigilanza;
- comunicare al Ministero le modifiche intervenute successivamente all'autorizzazione;
- impiegare i laboratori di analisi designati dal Ministero;
- trasmettere il programma annuale di controllo al Dipartimento entro il 15 gennaio di ogni anno.

Gli obblighi informativi sono assolti attraverso l'inserimento dei dati nei servizi informatici disponibili nell'ambito del sistema informativo agricolo nazionale (comma 2).

Obblighi degli organismi di controllo

Come già accennato, la **legge n. 154/2016** (c.d. collegato agricolo) ha previsto, all'articolo 7, comma 2, l'istituzione, presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali del Sistema informativo per il biologico (SIB), che utilizza l'infrastruttura del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), al fine di gestire i procedimenti amministrativi degli operatori e degli organismi di controllo previsti dalla normativa europea relativi allo svolgimento di attività agricole e di acquacoltura con metodo biologico.

L'**articolo 7** disciplina i casi di **sospensione e revoca dell'autorizzazione**.

Misure  
interdittive

La **sospensione** è disposta dal Ministero nei casi elencati dall'articolo 6. La durata della sospensione può variare da tre a nove mesi, decorsi i quali l'organismo deve dimostrare di aver risolto le criticità rilevate. Durante il periodo di sospensione non possono essere acquisiti nuovi operatori; possono essere svolte visite di sorveglianza e il rinnovo delle certificazioni rilasciate in precedenza.

La revoca è disposta:

- in caso di perdita dei requisiti previsti;
- mancato espletamento o gravi inadempimenti nell'esercizio dell'attività di controllo ;
- inadempimento delle direttive impartite dall'Autorità vigilante;
- emanazione di tre provvedimenti di sospensione (con un rinvio al comma 5 dell'articolo 5 non comprensibile facilmente) o raggiungimento di un periodo di sospensione superiore a nove mesi nel quinquennio di durata dell'autorizzazione;
- negli altri casi previsti dall'articolo 27, par. 9, lett. d) del regolamento (che rinviando a numerose disposizioni del testo richiede che l'organismo possieda esperienza, disponga di un numero sufficiente di persone, sia imparziale ed esente da conflitto di interessi, sia accreditato secondo i criteri UNICEI).

Le regioni propongono al Ministro la revoca o la sospensione dell'autorizzazione (comma 4).

La revoca ha effetto dal 30 giorno successivo alla data della notifica del provvedimento (*nulla si dispone in ordine alla sospensione*). L'organismo al quale è stata revocata l'autorizzazione non può presentare richiesta di nuova autorizzazione prima che siano trascorsi 5 anni (*la disposizione sembra configurare una sanzione accessoria rispetto alla revoca che andrebbe valutata singolarmente a seconda dei casi che hanno determinato la revoca. Per esempio nel caso di perdita dei requisiti, il riacquisto degli stessi non dovrebbe impedire il rilascio dell'autorizzazione, che dovrebbe essere indipendente dal trascorrere del tempo previsto*).

L'**articolo 9** disciplina **gli obblighi degli operatori**. Essi devono assoggettare la loro impresa al sistema di controllo delineato nel provvedimento in esame, a tal fine notificano l'inizio dell'attività all'organismo prescelto.

Obblighi degli  
operatori

Gli operatori hanno l'obbligo di:

- redigere ed aggiornare il documento contenente la descrizione completa dell'attività, del sito e dell'unità produttiva;
- redigere ed aggiornare il documento che prevede quali misure si intende adottare per garantire il rispetto del metodo di produzione biologica;
- eseguire le misure impartite dall'organismo di controllo, comprese quelle che riguardano fatti accaduti antecedentemente al recesso o all'esclusione dell'operatore;
- informare, per iscritto, gli acquirenti del prodotto affinché le indicazioni relative al metodo di produzione biologico siano soppresse (*tale obbligo risulta di difficile interpretazione in quanto sembra riferito al caso in cui le indicazioni siano apposte da un intermediario acquirente diverso dal consumatore; non viene, comunque chiarito a quali tipologia di infrazione, irregolarità o inosservanza è rapportato tale obbligo*);
- non presentare, in caso di esclusione, nuova domanda di notifica prima che siano trascorsi cinque anni dalla data della misura di esclusione (*come già rilevato in precedenza, la durata temporale del divieto appare difficilmente giustificabile nel caso in cui l'esclusione, per esempio, sia dovuta al venir meno dei requisiti e questi siano riacquistati in un arco temporale inferiore a quello previsto*)
- annotare tutte le operazioni riguardanti la produzione e la commercializzazione dei prodotti biologici su appositi registri e metterli a disposizione dell'organismo di controllo e del Ministero;
- adottare un sistema che consenta la tracciabilità dei prodotti biologici in tutte le fasi di produzione, preparazione e distribuzione (*si ricorda, al riguardo, che l'art. 4, comma 12, prevede che gli organismi di controllo garantiscono la tracciabilità del prodotto biologico nelle transazioni commerciali*);
- comunicare preventivamente all'organismo di controllo la tipologia di contabilità e tracciabilità utilizzata e, periodicamente, la natura (*sembra da intendersi come tipologia di*

prodotto alimentare dal momento che la natura sembra riferirsi al prodotto coltivato con metodo biologico) e la quantità di prodotto biologico immesso sul mercato;

- comunicare tempestivamente all'organismo di controllo i reclami ricevuti dai clienti e l'esito dei controlli svolti dalle autorità competenti.

Gli **articoli 8 e 10** disciplinano l'**apparato sanzionatorio** per le violazioni degli obblighi da parte, rispettivamente, degli organismi di controllo e degli operatori del settore dei prodotti biologici.

Il sistema sanzionatorio individuato dal decreto legislativo - che, come già ricordato, attua la delega prevista dall'art. 2 (**Delega al Governo per la disciplina sanzionatoria di violazioni di atti normativi dell'Unione europea**) della legge n. 170/2016, legge di delegazione europea 2015 - ha lo scopo di rendere più efficace l'apparato normativo previsto a garanzia dell'adempimento degli obblighi degli organismi di controllo e degli operatori del settore biologico previsto dai **Regolamenti n. 834/2007 (artt. 27-31) e n. 889/2008 (artt. 63 e ss.)**, fondato su misure amministrative interdittive. Le sanzioni previste dagli artt. 8 e 10 andrebbero, quindi, a integrare il quadro sanzionatorio a carico degli operatori e degli organismi di controllo. *Si veda nel commento dell'art. 5 l'osservazione sul cumulo delle diverse misure sanzionatorie.*

In base al citato art. 2, il Governo, fatte salve le norme penali vigenti, è delegato ad adottare entro due anni, ai sensi dell'articolo [33](#) della [legge 24 dicembre 2012, n. 234](#), e secondo i principi e criteri direttivi di cui all'articolo 32, comma 1, lettera d), della medesima legge, disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative per le violazioni di obblighi contenuti in direttive europee attuate in via regolamentare o amministrativa ovvero in regolamenti dell'Unione europea pubblicati alla data di entrata in vigore della presente legge, per le quali non sono già previste sanzioni penali o amministrative.

I criteri direttivi cui si informano i decreti legislativi (art. 32, co. 1, lett. d) della L. 234/2012), prevedono sanzioni amministrative e penali per le infrazioni alle disposizioni dei decreti stessi. Le sanzioni penali, nei limiti, rispettivamente, dell'ammenda fino a 150.000 euro e dell'arresto fino a tre anni, sono previste, in via alternativa o congiunta, solo nei casi in cui le infrazioni ledano o esponcano a pericolo interessi costituzionalmente protetti. In caso contrario, si applica la **sanzione amministrativa**, consistente nel **pagamento di una somma non inferiore a 150 euro e non superiore a 150.000 euro**. Nell'ambito dei limiti minimi e massimi previsti, le sanzioni indicate sono determinate nella loro entità, tenendo conto della diversa potenzialità lesiva dell'interesse protetto che ciascuna infrazione presenta in astratto, di specifiche qualità personali del colpevole, comprese quelle che impongono particolari doveri di prevenzione, controllo o vigilanza, nonché del vantaggio patrimoniale che l'infrazione può recare al colpevole ovvero alla persona o all'ente nel cui interesse egli agisce. Ove necessario per assicurare l'osservanza delle disposizioni contenute nei decreti legislativi, sono previste inoltre le sanzioni amministrative accessorie della sospensione fino a sei mesi e, nei casi più gravi, della privazione definitiva di facoltà e diritti derivanti da provvedimenti dell'amministrazione, nonché sanzioni penali accessorie nei limiti stabiliti dal codice penale. Al medesimo fine è prevista la confisca obbligatoria delle cose che servono o furono destinate a commettere l'illecito amministrativo.

**Le sanzioni** previste a carico degli organismi di controllo e degli operatori non sono di natura penale bensì **amministrativa pecuniaria**. In ottemperanza alla delega, che fa salve le norme penali vigenti, è stata introdotta la **clausola di salvaguardia** ("*salvo che il fatto costituisca reato*").

Attualmente, il Regolamento n. 834/2007 prevede misure di natura amministrativa (art. 30) in caso di irregolarità e infrazioni alle prescrizioni dello stesso regolamento da parte degli operatori commerciali (dal divieto di fare riferimento, in etichetta o nella pubblicità, al metodo di produzione biologico per una partita di merce o l'intero ciclo di produzione al divieto di commercializzazione tali prodotti per un determinato periodo). L'art. 27 del Regolamento fa, invece, conseguire all'accertamento di violazioni da parte dell'organismo di controllo la revoca dell'autorizzazione da parte dell'autorità competente (art. 27).

**L'articolo 8** individua le **sanzioni amministrative pecuniarie a carico degli organismi di controllo** per l'inosservanza degli obblighi cui sono tenuti.

Le sanzioni sono *applicate a chi riveste funzioni di rappresentanza, amministrazione o direzione* dell'organismo di controllo (o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia funzionale). Le violazioni consistono in illeciti amministrativi puniti con sanzioni pecuniarie di entità decrescente in ragione della gravità delle violazioni.

Un primo catalogo di violazioni da parte degli organismi di controllo (**comma 1**) è punito con la **sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro**. Si tratta delle seguenti:

Sanzioni a carico degli organismi di controllo

- rilascio del documento giustificativo o del certificato di conformità all'operatore biologico

- oltre 30 gg. dalla notifica dell'attività, da parte di questi, all'autorità statale (lett. a);
- applicazione del tariffario agli operatori in maniera difforme rispetto a quello allegato all'istanza di autorizzazione a svolgere il controllo presentata al Ministero delle politiche agricole (lett. b);
- mancata comunicazione al Ministero delle politiche agricole, entro 15 gg. dalla loro deliberazione, delle modifiche giuridiche e organizzative intervenute dopo l'autorizzazione (lett. c);
- impedimento dell'accesso agli uffici alle autorità (ministeriali) competenti; omissione di informazioni e mancata assistenza necessarie per la verifica (lett. d);
- impiego di personale privo dei requisiti minimi previsti dall'allegato I (lett. e);
- omissione, nell'attività di controllo e campionamento, della misure di adeguata analisi del rischio di cui all'allegato I (lett. f);
- impiego di personale di cui è accertata la sussistenza di rapporti professionali, economici o di consulenza con l'operatore controllato (lett. g);
- accettazione della notifica di un operatore precedentemente escluso prima del decorso di 5 anni dall'adozione del provvedimento di esclusione (lett. h);
- omissione della verifica delle azioni correttive da parte degli operatori diffidati o sospesi (lett. i).

Le violazioni dettate dal **comma 2** sono, invece, punite con la **sanzione amministrativa pecuniaria da 3.000 a 12.000 euro**:

- mancata conservazione per 5 anni dei fascicoli di controllo (lett. a);
- trasferimento dello stesso fascicolo all'organismo di controllo subentrante oltre il termine di 15 gg. dalla notifica di variazione (lett. a);
- trasmissione al Ministero del programma annuale di controllo oltre il 15 gennaio (lett. c);
- mancato aggiornamento professionale del personale (lett. d);
- mancato utilizzo dei criteri di rotazione degli ispettori (lett. e).

Altre violazioni, di minore gravità, sono punite con la **sanzione amministrativa pecuniaria da 1.000 a 6.000 euro**, ovvero (**comma 3**):

- mancato aggiornamento dei fascicoli di controllo o mancata adozione del sistema di documentazione per ostacolare la rintracciabilità dell'attività di controllo (lett. a);
- omesso controllo della regolare conservazione, presso l'operatore, dei documenti e dei certificati rilasciati (lett. b).

*Si segnala che, nel parere del Consiglio di Stato, si rileva sia l'opportunità di estendere ai sensi del D.Lgs 231/2001 (responsabilità amministrativa degli enti) la disciplina sanzionatoria anche agli organismi di controllo in quanto persone giuridiche, sia quella di valutare l'effettiva deterrenza derivante dall'entità delle sanzioni previste dall'art. 8.*

**L'articolo 10** determina le **sanzioni amministrative pecuniarie a carico degli operatori**. Anche in tal caso, le relative violazioni consistono in illeciti amministrativi puniti con sanzioni pecuniarie di entità decrescente in ragione della gravità. Tali violazioni, come già ricordato, sono sanzionate in via amministrativa salvo che il fatto costituisca reato.

Sanzioni a carico degli operatori

*Si osserva che le singole violazioni degli operatori non sono inquadrate dallo schema di decreto nelle distinte tipologie di infrazione, irregolarità e inosservanza, come definite dall'articolo 5. Infrazioni, irregolarità e inosservanze risultano pertanto costituire illeciti distinti rispetto alle violazioni sanzionate in via amministrativa e tassativamente individuate dall'articolo 10.*

Sono illustrate di seguito le misure sanzionatorie previste dall'art. 10, in ordine decrescente di gravità della sanzione.

La sanzione pecuniaria maggiore - **da 5.000 a 30.000 euro** - è irrogata all'operatore cui l'organismo di controllo abbia applicato un provvedimento definitivo di *esclusione dal sistema biologico* (**comma 8**). La sanzione pecuniaria si aggiunge a quella amministrativa accessoria e deriva dall'essere incorso in una (o più) delle infrazioni gravi che comportano il ritiro del documento giustificativo e la cancellazione dall'elenco degli operatori biologici.

*Si valuti se la locuzione "esclusione dal sistema biologico" coincida con quella relativa alla "esclusione dal sistema di controllo", contenuta nell'art. 5, comma 5, dello schema di decreto. In tal caso occorrerebbe riformulare il comma 8 in modo più aderente all'art. 5, comma 5.*

La sanzione pecuniaria **da 5.000 a 20.000 euro** è, invece, applicata (**comma 4**):

- a chi non provvede nei tempi previsti dalla legge a mettere in atto le procedure per il ritiro della merce o a comunicare ai clienti la soppressione dei termini riferiti alla produzione biologica;
- a chi, già fuori dal sistema di controllo (per esclusione o recesso volontario), non comunica la soppressione delle indicazioni relative al metodo di produzione biologico.

La sanzione pecuniaria **da 3.500 a 18.000 euro** è applicata a chi utilizza - nella confezione o nell'imballaggio, nei marchi commerciali, nell'informazione ai consumatori o sui documenti di accompagnamento del prodotto - indicazioni, termini e simboli che possano indurre in errore il consumatore sulla conformità del prodotto alle prescrizioni del regolamento (**comma 1**):

La sanzione pecuniaria **da 3.000 a 18.000 euro** viene irrogata:

- a chi non consente o impedisce le verifiche dell'organismo di controllo (**comma 5**); *si valuti se l'attività diretta a "non consentire" le verifiche possa essere distinta da quella diretta a "impedire" tali verifiche.*
- a chi ha ricevuto dall'organismo di controllo un provvedimento di soppressione delle indicazioni biologiche e non abbia proposto ricorso o quest'ultimo gli sia stato rigettato (**comma 6**)
- a colui al quale è stato irrogato un provvedimento definitivo di *sospensione della certificazione biologica* (**comma 7**).

*Si chiarisca se con la locuzione "provvedimento definitivo di sospensione della certificazione biologica" ci si intenda riferire alla "esclusione dell'operatore dal sistema di controllo" di cui all'art. 5, comma 5.*

La sanzione pecuniaria **da 500 a 3.000 euro** è applicata a chi utilizza, non in conformità col regolamento, i termini relativi alla produzione biologica nell'etichettatura, nella pubblicità, nella presentazione e nei documenti commerciali di prodotti rinvenuti in fase di commercializzazione (**comma 2**).

La sanzione pecuniaria **da 300 a 1.800 euro** è applicata a chi, nell'etichettatura, utilizza il logo comunitario relativo alla produzione biologica in modo non conforme al regolamento (**comma 3**).

La sanzione pecuniaria minore - **da 300 a 1.500 euro** - viene irrogata a chi (nel caso di inosservanza, cfr. art. 5, comma 8) non adempie alle necessarie azioni correttive nel termine stabilito nella seconda diffida scritta di cui all'art. 5, comma 10 (**comma 9**).

*Anche in relazione all'entità delle sanzioni dettate per gli operatori, il citato parere del Consiglio di Stato ne rileva la particolare tenuità, in particolare nei limiti minimi. Ciò parrebbe costituire un incentivo all'elusione o alla violazione delle prescrizioni imposte agli operatori del settore biologico, specie "se raffrontate ai costi da sostenere per garantire l'autenticità della filiera produttiva".*

*Si osserva inoltre che non risulta presidiato da sanzione l'obbligo di cui all'art. 28, par. 1, lett. a) del Regolamento n. 834 del 2007, che prevede che prima dell'immissione di prodotti sul mercato come biologici, gli operatori debbano notificare la loro attività all'autorità di controllo.*

**L'articolo 11** individua il titolare all'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie e ne individua il **procedimento di applicazione**. Anzitutto, si prevede che **l'organo deputato all'irrogazione** delle sanzioni sia **il Dipartimento** dell'ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari del Ministero delle politiche agricole (**comma 1**).

*Si osserva che per infrazioni, irregolarità e inosservanze l'art. 5 (v. sopra) attribuisce agli organismi di controllo il potere di irrogare una serie di misure.*

Nella ipotesi che più violazioni della stessa disposizione (commesse dagli organi di controllo o dagli operatori) siano commesse, anche in tempi diversi, con più azioni e omissioni esecutive di uno stesso disegno criminoso, si prevede l'applicazione della disciplina del **reato continuato** dettata dal codice penale (art. 81); in tal caso, quindi, viene applicata la sanzione pecuniaria prevista per la violazione più grave, aumentata fino al triplo (**comma 2**).

La legge 689/1981, legge di riferimento sulle sanzioni amministrative, prevede l'applicazione della disciplina del reato continuato - e quindi del cumulo giuridico delle

Applicazione  
delle sanzioni

pene - soltanto in relazione ad illeciti in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie (art. 8, secondo comma). Come rilevato dal parere del Consiglio di Stato, andrebbero valutate le conseguenze della mancanza di una specifica delega in tal senso da parte del legislatore; ciò, in relazione alla possibile applicazione, nei casi indicati, della disciplina del cumulo materiale delle pene, meno favorevole al trasgressore.

La Corte costituzionale (Ordinanza n. 270/2015), nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, secondo comma, legge 689/1981, ha ritenuto nella legittima discrezionalità del legislatore configurare un particolare trattamento sanzionatorio per le sole violazioni in materia di previdenza e assistenza obbligatorie

L'art. 11 rinvia per l'**accertamento delle violazioni e l'irrogazione delle sanzioni** alla disciplina della citata legge 689/1981 e delle relative norme di attuazione.

In base alla **legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale)**, l'**applicazione della sanzione** avviene secondo il seguente procedimento: accertamento, contestazione-notifica al trasgressore; pagamento in misura ridotta o inoltro di memoria difensiva all'autorità amministrativa: archiviazione o emanazione di ordinanza ingiunzione di pagamento da parte dell'autorità amministrativa; eventuale opposizione all'ordinanza ingiunzione davanti all'autorità giudiziaria (giudice di pace o tribunale); accoglimento dell'opposizione, anche parziale o rigetto (sentenza ricorribile per cassazione); eventuale esecuzione forzata per la riscossione delle somme. Dal punto di vista del procedimento, occorre innanzitutto che la violazione sia accertata dagli organi di controllo competenti o dalla polizia giudiziaria (art. 13). La violazione deve essere immediatamente contestata o comunque notificata al trasgressore entro 90 giorni (art. 14); entro i successivi 60 giorni l'autore può conciliare pagando una somma ridotta pari alla terza parte del massimo previsto o pari al doppio del minimo (cd. oblazione o pagamento in misura ridotta, art. 16). In caso contrario, egli può, entro 30 giorni, presentare scritti difensivi all'autorità competente; quest'ultima, dopo aver esaminato i documenti e le eventuali memorie presentate, se ritiene sussistere la violazione contestata determina l'ammontare della sanzione con ordinanza motivata e ne ingiunge il pagamento (cd. ordinanza-ingiunzione, art. 18). Entro 30 giorni dalla sua notificazione l'interessato può presentare opposizione all'ordinanza ingiunzione (che, salvo eccezioni, non sospende il pagamento), inoltrando ricorso all'autorità giudiziaria competente (art. 22, 22-bis). In base all'art. 6 del decreto-legislativo 150/2011, l'autorità giudiziaria competente sulla citata opposizione è il giudice di pace a meno che, per il valore della controversia (sanzione pecuniaria superiore nel massimo a 15.493 euro) o per la materia trattata (tutela del lavoro, igiene sui luoghi di lavoro e prevenzione degli infortuni sul lavoro; previdenza e assistenza obbligatoria; tutela dell'ambiente dall'inquinamento, della flora, della fauna e delle aree protette; igiene degli alimenti e delle bevande; valutaria; antiriciclaggio), non sussista la competenza del tribunale. L'esecuzione dell'ingiunzione non viene sospesa e il giudizio che con esso si instaura si può concludere o con un'ordinanza di convalida del provvedimento o con sentenza di annullamento o modifica del provvedimento. Il giudice ha piena facoltà sull'atto, potendo o annullarlo o modificarlo, sia per vizi di legittimità che di merito. In caso di condizioni economiche disagiate del trasgressore, l'autorità che ha applicato la sanzione può concedere la rateazione del pagamento (art. 26). Decorso il termine fissato dall'ordinanza ingiunzione, in assenza del pagamento, l'autorità che ha emesso il provvedimento procede alla riscossione delle somme dovute con esecuzione forzata in base alle norme previste per l'esazione delle imposte dirette (art. 27). Il termine di prescrizione delle sanzioni amministrative pecuniarie è di 5 anni dal giorno della commessa violazione (art. 28).

*Si precisi quali siano le norme di attuazione della legge 689/1981 cui l'art. 11 fa espresso rinvio.*

Sempre per l'accertamento delle violazioni e l'irrogazione delle sanzioni l'art. 11 dello schema del decreto rinvia, ove ne ricorrano i presupposti, alla applicazione dei commi 3 e 4 dell'art. 1 del DL 91/2014 (*Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea*).

Il comma 3 dell'art. 1 del DL 91/2014 prevede che, per le violazioni alle norme in materia agroalimentare, per le quali è prevista l'applicazione della sola sanzione amministrativa pecuniaria, l'organo di controllo incaricato, nel caso in cui accerta per la prima volta l'esistenza di **violazioni sanabili**, **diffida** l'interessato ad adempiere alle prescrizioni violate entro il termine di venti giorni dalla data di ricezione dell'atto di diffida e ad elidere le conseguenze dannose o pericolose dell'illecito amministrativo. Per violazioni sanabili si intendono errori e omissioni formali che comportano una mera operazione di regolarizzazione ovvero violazioni le cui conseguenze dannose o pericolose sono eliminabili. In caso di mancata ottemperanza alle prescrizioni contenute nella diffida, entro il termine indicato, l'organo di controllo procede ad effettuare la contestazione, ai sensi dell'articolo 14 della legge 689/1981. In tale ipotesi è esclusa l'applicazione del pagamento in misura ridotta (la citata oblazione) di cui all'articolo 16 della stessa legge 689. Il successivo comma 4 dello stesso art. 1 stabilisce che, per le violazioni alle norme in materia agroalimentare per le quali è prevista l'applicazione della sola sanzione amministrativa pecuniaria,

se già consentito il **pagamento in misura ridotta**, la somma determinata per l'oblazione è ridotta del trenta per cento se il pagamento è effettuato entro cinque giorni dalla contestazione o dalla notificazione.

*Si valuti la compatibilità delle indicate disposizioni dell'art. 1, comma 3, del decreto-legge 91/2014 con la disciplina della diffida all'operatore da parte dell'organo di controllo, prevista dall'art. 5, comma 9, dello schema di decreto: quest'ultima riguarda le inosservanze, il cui contenuto sembra assimilabile a quello di violazioni sanabili.*

*Si consideri inoltre che il pagamento in misura ridotta è disciplinato - in modo non coincidente - anche dall'art. 16 della legge 689/1981.*

**L'articolo 12** riguarda le **modalità di pagamento** e le riassegnazioni. Il pagamento delle somme dovute per le sanzioni pecuniarie deve essere effettuato presso le Tesorerie dello Stato territorialmente competenti, su apposito capitolo del capo XVII dello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato. I relativi proventi debbono essere riassegnati per la metà a un apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, per il miglioramento dell'efficienza dell'attività di controllo e vigilanza. Spetta al Ministro dell'economia e delle finanze apportare le occorrenti variazioni di bilancio.

Modalità di pagamento delle sanzioni

**L'articolo 13** reca **disposizioni transitorie** prevedendo che:

- gli organismi già autorizzati alla data di entrata in vigore del provvedimento possono continuare ad operare per un periodo non superiore a 12 mesi da detta data. A tal fine è previsto che gli organismi presentino una nuova domanda di autorizzazione entro 6 mesi dalla scadenza del termine prima indicato;

- in sede di prima applicazione, gli organismi di controllo possono continuare a svolgere l'attività di controllo sugli stessi operatori non oltre 18 mesi dalla scadenza prevista dal comma 9 dell'art. 4. Si tratta del termine quinquennale oltre il quale, a regime, l'organo di controllo non può più svolgere controlli sul medesimo operatore.

Disciplina transitoria

**L'articolo 14** reca al comma 1 l'**abrogazione del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 220**, ora superato dalla nuova disciplina del decreto in esame.

Il d.lgs. 220/1995 ha introdotto disposizioni attuative degli articoli 8 e 9 del Reg. n. 2092/91/CEE (allora vigente) poi confluite nel nuovo Reg. n. 834/2007, relative al sistema dei controlli nel settore biologico nonché agli obblighi degli operatori e degli organismi di controllo.

Il rinvio alle norme abrogate, in base al comma 1, da parte di altre disposizioni normative deve intendersi riferito alle corrispondenti disposizioni del decreto legislativo e dei provvedimenti ivi previsti. *Si valuti se il rinvio generico a provvedimenti previsti dal decreto legislativo consenta una univoca individuazione dei nuovi riferimenti normativi.*

Abrogazioni

## Relazioni e pareri allegati



Al provvedimento risulta allegata la relazione illustrativa, la relazione tecnico-finanziaria, l'analisi dell'impatto della regolamentazione, l'analisi tecnico-normativa, il parere del Consiglio di Stato del 27 luglio 2017 e l'intesa della Conferenza Unificata subordinata all'accoglimento integrale degli emendamenti allegati.

La redazione del presente dossier è stata curata dal Servizio Studi della Camera dei deputati

**Senato: Dossier n. 570**

**Camera: Atti del Governo n. 477**

**29 novembre 2017**

Camera	Servizio Studi Dipartimento Agricoltura	st_agricoltura@camera.it - 066760-3610	 CD_agricoltura
	Servizio Studi Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	 CD_giustizia

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.  
Ag0485