



Disposizioni di armonizzazione e razionalizzazione della normativa sui controlli in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica (A.G. 474)

Dossier n° 22 -
21 novembre 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

Numero dello schema:	474
Titolo:	Disposizioni di armonizzazione e razionalizzazione della normativa sui controlli in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica
Norma di autorizzazione:	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
Date:	
presentazione:	30 ottobre 2017
assegnazione:	10 novembre 2017
termine per l'espressione del parere:	9 gennaio 2018

Presupposti normativi

Lo schema di decreto legislativo è stato adottato sulla base dell'articolo 5, commi 1 e 2, lettera g), della legge n. 154 del 2016, che delega all'adozione di uno o più decreti legislativi per il riordino e la semplificazione della normativa in materia di agricoltura, silvicoltura e filiere forestali e per l'armonizzazione e la 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, entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge n. 154/2016. Viene richiamato, inoltre, l'articolo 2 della legge di delegazione europea 2015 – legge n. 170/2016 - , il quale reca una delega al Governo per la disciplina sanzionatoria di violazioni di atti normativi dell'Unione europea.

Il comma 3 dell'articolo 5 della legge n. 154/2016 disciplina le procedure per l'esercizio della delega:

- attribuisce l'iniziativa al Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con i Ministri interessati;
- la fase consultiva prevede l'acquisizione dei pareri della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato, da rendere nel termine di quarantacinque giorni dalla trasmissione di ciascuno schema, nonché, successivamente, delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari e della Commissione parlamentare per la semplificazione, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione;
- qualora tali pareri non vengano espressi nei termini, il Governo può comunque procedere nell'esercizio della delega;
- Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione: in questo caso sono chiamate a pronunciarsi soltanto le Commissioni competenti per materia, che hanno dieci giorni di tempo dalla nuova trasmissione per esprimersi sulle osservazioni del Governo (meccanismo del cosiddetto "doppio parere parlamentare");
- è previsto, infine, un meccanismo di "scorrimento" dei termini per l'esercizio della delega: nel caso in cui il termine previsto per il parere cada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di delega o successivamente, la scadenza della delega è prorogata di novanta giorni.

Contenuto

Lo schema si compone di **14 articoli** e di **3 allegati**.

L'**articolo 1** descrive l'ambito di applicazione dello schema, che riguarda il sistema dei controlli e di certificazione di tutte le attività inerenti ai prodotti ottenuti secondo il metodo di agricoltura biologica, e stabilisce che ogni intervento normativo che andrà ad incidere su tale testo unico sia attuato mediante esplicita modifica, integrazione, deroga o sospensione delle specifiche disposizioni in esso contenute.

L'**articolo 2** elenca le definizioni usate nel testo dello schema, specificando, in particolare, che per "regolamento" si intende il regolamento europeo del Consiglio n. 834/2007.

L'**articolo 3** delinea la struttura del sistema di controllo, ai sensi del citato regolamento europeo n. 834/2007. L'autorità competente all'organizzazione dei controlli è individuata nel Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, fatte salve le competenze del Ministero della salute in materia di controlli sanitari e dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli in materia di immissione nel libero mercato dei prodotti biologici importati. Il Ministero delega uno o più organismi di controllo mediante il rilascio di una autorizzazione ed è l'autorità responsabile della vigilanza sugli organismi di controllo e del controllo sugli operatori.

L'**articolo 4** reca la disciplina degli organismi di controllo, i quali sono enti accreditati in conformità alla norma UNI CEI EN 17065/2012. La necessaria autorizzazione del Ministero descrive i compiti dell'organismo di controllo, ha durata quinquennale, non è trasferibile ed è rinnovabile su richiesta. Ai fini dell'autorizzazione, il Ministero accerta la sussistenza di una serie di requisiti, definiti anche dall'allegato 2. Il comma 10 stabilisce che il personale degli organismi di controllo, nello svolgimento dell'attività di controllo, è incaricato di pubblico servizio, ai sensi dell'articolo 358 del codice penale.

L'**articolo 5** disciplina l'attività svolta dagli organismi di controllo secondo programmi di controllo, predisposti sulla base dei requisiti minimi riportati in allegato allo schema. L'articolo definisce in tale ambito le infrazioni, le irregolarità, le inosservanze e le relative conseguenze per gli operatori che vi incorrano, sulla base degli accertamenti operati dagli organismi di controllo; si demanda ad un decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali l'individuazione delle modalità applicative da parte degli organismi di controllo relativamente alle comunicazioni ed ai profili organizzativi riferiti a infrazioni, irregolarità e inosservanze ed alle conseguenti misure.

L'**articolo 6** pone una serie di obblighi in capo agli organismi di controllo, tra i quali: comunicare al Ministero i risultati dei controlli effettuati ed ogni rilevazione di infrazione, irregolarità o inosservanza; adottare, in tali casi, le misure corrispondenti a carico degli operatori, comunicandole al Ministero; 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; impiegare i laboratori di analisi designati dal Ministero.

L'**articolo 7** disciplina le conseguenze del mancato rispetto degli obblighi a carico degli organismi di controllo, prevedendo specifici casi di revoca dell'autorizzazione.

L'**articolo 8** disciplina le sanzioni amministrative pecuniarie a carico degli organismi di controllo, derivanti dall'inosservanza degli obblighi di cui all'articolo 6.

L'**articolo 9** istituisce obblighi a carico degli operatori, i quali devono, prima di immettere i loro prodotti biologici sul mercato, notificare l'inizio della loro attività al Ministero e alle Regioni nel cui territorio è ubicata l'azienda e sottoporsi al sistema di controllo delineato dal presente decreto.

L'**articolo 10** prevede le sanzioni amministrative pecuniarie a carico degli operatori in caso di inosservanza degli obblighi stabiliti dall'articolo 9 e in caso di mancata ottemperanza alla diffida per inosservanze, di cui all'articolo 5. Le condotte sanzionate sono riconducibili alla correttezza delle procedure amministrative e non alla produzione in sé.

L'**articolo 11** stabilisce che le sanzioni siano irrogate dal Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali. In caso di reiterata violazione della medesima disposizione, si applica la sanzione amministrativa prevista per la sanzione più grave, aumentata sino al triplo.

L'**articolo 12** dispone in merito alle modalità di pagamento ed alle riassegnazioni delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal decreto.

L'**articolo 13** contiene disposizioni transitorie: prevede che gli organismi già autorizzati alla data di entrata in vigore del decreto in esame continuano ad operare per un periodo non superiore a dodici mesi e che, almeno sei mesi prima della scadenza di tale termine, gli organismi presentino richiesta di autorizzazione ai compiti di controllo.

L'**articolo 14** abroga dalla data di entrata in vigore del decreto in esame il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 220 e prevede che il rinvio alle disposizioni così abrogate si intenda riferito alle corrispondenti disposizioni del decreto in esame.

Tipologia del provvedimento

Lo schema di decreto legislativo è corredato delle seguenti relazioni: illustrativa; analisi tecnico-normativa; analisi d'impatto della regolamentazione.

Sullo schema sono chiamate a pronunciarsi anche le Commissioni riunite Giustizia e Agricoltura della Camera, oltre alla Commissione Bilancio della Camera e le Commissioni Bilancio e Agricoltura del Senato.

Il Consiglio di Stato e la Conferenza unificata hanno trasmesso i pareri di competenza sul testo, cui si farà di seguito riferimento.

Formulazione del testo

il comma 2 dell'articolo 1 precisa che ogni successivo intervento normativo incidente sul testo unico andrà attuato mediante **esplicita modifica**, integrazione, deroga o sospensione delle specifiche disposizioni contenute nel medesimo provvedimento.

Al riguardo, si segnala che l'articolo 13-bis della legge n. 400 del 1988, introdotto dalla legge n. 69 del 2009, già prevede in via generale che "ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate". Appare pertanto opportuno inserire nella disposizione un richiamo al citato articolo 13-bis, fermo restando che la disposizione potrebbe essere anche espunta perché considerata ultronea.

L'articolo 2, nel recare **le definizioni** necessarie per il provvedimento, qualifica, al comma 1, lettera e) gli organi di controllo in modo parzialmente difforme rispetto alla definizione presente nel regolamento CE n. 834/2007 (art. 2, lettera p). Infatti il provvedimento in esame definisce gli organi di controllo come ente terzo che effettua ispezioni e certificazioni "sulle attività di produzione, trasformazione, commercializzazione e importazioni" di prodotti biologici; il regolamento UE fa invece più in generale riferimento alle attività nel settore della produzione biologica.

Al riguardo, come segnalato anche dal Consiglio di Stato, appare opportuno allineare la definizione presente nello schema con quella contenuta nel regolamento CE n. 834/2007. Ciò ferma restando l'esigenza di una più ampia riflessione sull'effettiva necessità di introdurre nel testo un articolo relativo alle definizioni, in quanto queste potrebbero essere superate da future modifiche delle definizioni nei regolamenti dell'Unione europea, che, come è noto, sono direttamente applicabili nell'ordinamento interno, generando dubbi interpretativi.

L'articolo 5, comma 2, contiene un **rinvio** al regolamento CE n. 834/2007 che appare incongruo: si prevede infatti che il documento giustificativo per l'identificazione dell'operatore nel settore dell'agricoltura biologica sia compilato dagli organismi di controllo come previsto dall'articolo 37 paragrafo 2, del Regolamento; tuttavia tale ultima disposizione fa riferimento alle modalità di funzionamento del comitato europeo di regolamentazione per la produzione biologica.

L'articolo 5, ai commi da 3 a 9, classifica le tipologie di **violazione** che gli organismi di controllo sono chiamati ad accertare in infrazioni, irregolarità e inosservanze; tra queste la definizione, di cui al comma 8, delle inosservanze come "infrazioni di lieve entità" potrebbe però risultare non chiara e di non facile applicazione

L'articolo 11, comma 2, prevede che in caso di più violazioni, con più azioni o omissioni, della stessa disposizione del provvedimento da parte dello stesso soggetto e in esecuzione del medesimo disegno, si applichi la **sanzione più grave, aumentata sino al triplo**.

Al riguardo, si rileva che, come segnalato dal Consiglio di Stato, la disposizione sembra applicare il principio del c.d. "cumulo giuridico" delle pene (in base al quale si applica appunto la pena più grave aumentata sino al triplo), solitamente utilizzato per le sanzioni penali. Per le sanzioni amministrative, come sono quelle in esame, l'articolo 8 della legge n. 689 del 1981 prevede invece l'applicazione di questo principio solo in assenza della possibilità di ricondurre le diverse violazioni al medesimo disegno e cioè di configurare il cd. "reato continuato", dovendosi intendere che in presenza di un "reato continuato" si dovrà applicare il "cumulo materiale" cioè sommare le diverse sanzioni.

Si segnala, infine, l'opportunità di correggere i seguenti **errori materiali**:

- l'articolo 8, comma 1, lettera e) fa riferimento ai requisiti minimi del personale "previsti dall'allegato 1", mentre si dovrebbe fare probabilmente riferimento all'allegato 2, che indica alla lettera B. Il tali requisiti;
- l'articolo 8, comma 2, lettera e) fa riferimento ai criteri di rotazione del personale indicati al "numero 5 della lettera a) dell'allegato 2" mentre tali criteri sono indicati al numero 5 della lettera C dell'allegato 2.