

COMMISSIONI RIUNITE

II (Giustizia) e XIII (Agricoltura)

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante disposizioni di armonizzazione e razionalizzazione della normativa sui controlli in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica. Atto 474 (<i>Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento e rinvio</i>)	3
---	---

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 5 dicembre 2017. — Presidenza del presidente della II Commissione, Donatella FERRANTI. — Interviene il sottosegretario di Stato alle politiche agricole, alimentari e forestali Giuseppe Castiglione.

La seduta comincia alle 14.35.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni di armonizzazione e razionalizzazione della normativa sui controlli in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica.

Atto 474.

(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento e rinvio).

Le Commissioni iniziano l'esame dello schema di decreto legislativo in oggetto.

Luca SANI (PD), *relatore per la XIII Commissione*, osserva, in via preliminare, che lo schema di decreto in esame costituisce attuazione sia della delega prevista dall'articolo 5 della legge n. 154 del 2016 (c.d. collegato agricolo) sia di quella conferita dall'articolo 2 della legge n. 170

del 2016 (legge di delegazione europea 2015).

Ricorda, infatti, che l'articolo 5, comma 1, del 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).

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 distor-

sioni della concorrenza, nonché al fine di coordinare l'attività dei diversi soggetti istituzionalmente competenti.

Rammenta, altresì, che l'articolo 2 della legge di delegazione europea 2015 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.

Segnala che il Governo intende, quindi, esercitare con unico decreto attuativo le due deleghe sopra citate.

A tal proposito, osserva che, mentre il collegato agricolo (articolo 5, comma 3, della legge 154/2016) 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), la legge di delegazione europea 2015 (articolo 2 della legge 170/2016), stabilisce un termine di quaranta giorni per i primi pareri (e di venti giorni per l'eventuale espressione di un secondo parere nel caso in cui il Governo non intenda recepire i primi con riguardo alle sanzioni penali). Occorrerebbe quindi valutare gli effetti dei diversi termini e procedure per l'esercizio delle due deleghe, qui esercitate congiuntamente.

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

Passando ai contenuti dello schema di decreto legislativo, che consta di 14 articoli, osserva che lo stesso recepisce ed integra la disciplina europea in materia di produzione biologica e di etichettatura dei prodotti biologici – contenuta nel regola-

mento (CE) n. 834/2007 del Consiglio del 28 giugno 2007 – e provvede ad introdurre un sistema sanzionatorio, di natura amministrativa pecuniaria, per le violazioni degli operatori del settore biologico e per quelle degli organismi di controllo,

In qualità di relatore per la XIII Commissione, si sofferma sulle disposizioni di diretta competenza della Commissione Agricoltura.

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.

Osservo, a tal riguardo, che nessun riferimento espresso è rinvenibile alla disciplina del sistema sanzionatorio (fattispecie e sanzioni) disciplinato dagli articoli 8 e seguenti.

L'articolo 2 reca le definizioni di: « regolamento », « Ministero », « Dipartimento », « biologico », « organismo di controllo », « operatore », « conversione », « vigilanza » e « controllo ».

A tal proposito, 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 disciplina il sistema di controllo. Il MIPAAF è l'autorità competente per l'organizzazione dei controlli ufficiali nel settore, fatte salve le competenze del Ministero della salute in materia di controlli sanitari e dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli in materia di importazione dei prodotti biologici (comma 1).

Operando una scelta consentita dal Regolamento europeo n. 834/2007, è previsto che il MIPAAF deleghi i compiti di controllo a uno o più organismi (comma 2).

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.

Il MIPAAF è l'autorità responsabile sia dell'autorizzazione degli organismi di controllo, fermo restando le competenze delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano (comma 3), sia della vigilanza sugli organismi di controllo e del controllo sugli operatori, salve le competenze delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano nei territori di rispettiva competenza (comma 4).

Fa presente che nel parere espresso dalla Conferenza Stato-regioni si richiede che le regioni vengano poste sullo stesso piano del 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 sono quelle definite nel Reg. (CE) n. 889/2008 e sono finalizzate alla verifica: del mantenimento dei requisiti iniziali che hanno permesso il rilascio dell'autorizzazione; dell'efficacia ed efficienza delle procedure di controllo; dell'imparzialità e del comportamento non discriminatorio per l'accesso degli operatori al sistema; della corretta applicazione delle disposizioni impartite al momento dell'autorizzazione (comma 6).

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 MIPAAF (comma 7). Al riguardo, segnala che le regioni, nel parere espresso, chiedono che la competenza faccia riferimento alla sola attività di vigilanza e non a quella di controllo.

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 ac-

cordi e protocolli di intesa, utilizzando i dati delle banche dati a disposizione del MIPAAF (comma 8).

L'articolo 4 definisce i requisiti degli organismi di controllo.

Innanzitutto gli enti devono essere accreditati in conformità alla norma UNI CEI EN 17065/2012 e devono, poi, presentare un'istanza di autorizzazione al Ministero i cui contenuti sono descritti al comma 1.

L'istanza di autorizzazione deve specificare: la procedura di controllo standard che l'organismo si impegna a seguire sulla base dei requisiti minimi fissati nell'allegato 1 dello schema di decreto; le misure di controllo e precauzionali che tale organismo intende applicare; il tariffario da applicare, nonché le misure che l'organismo intende applicare in caso di accertamento di irregolarità, infrazioni e inosservanze.

A tal proposito rileva 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.

Ricorda che 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 decreto ministeriale 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 contiene la descrizione dei compiti che l'organismo di controllo può espletare e delle condizioni alle quali svolgerli; ha durata quinquennale, non è trasferibile, è rinnovabile ed il

relativo provvedimento è pubblicato sul sito istituzionale del Ministero (commi 3, 4 e 5).

L'autorizzazione viene rilasciata subordinatamente al possesso dei requisiti previsti dal regolamento (CE) n. 834/2007 e a quelli previsti dal comma 6, che sono posti a tutela della trasparenza, della concorrenza e dell'anticorruzione (commi 2 e 6).

Sul sito istituzionale del Ministero è assicurata la pubblicazione dell'elenco degli organismi di controllo autorizzati (comma 7).

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 (comma 8).

Segnala che 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.

Lo stesso organismo di controllo non può svolgere attività di controllo sul medesimo operatore per più di cinque anni consecutivi (comma 9).

Osserva che la Conferenza Stato-regioni ha chiesto di sopprimere il comma in esame.

Il personale addetto al controllo assume la qualifica di incaricato di pubblico servizio (comma 10).

L'articolo 5 chiarisce le modalità dell'attività di controllo svolta dagli organismi a ciò delegati.

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 di esito positivo, rilasciano certificazioni; in caso di esito 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 si caratterizzano per avere effetti prolungati tali da determinare variazioni sostanziali della forma giuridica dell'operatore e della sua affidabilità, nonché della conformità dei prodotti. 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.

La sospensione comporta il divieto per l'operatore di porre in commercio i prodotti interessati con indicazioni riferite al biologico e 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).

Le inosservanze sono infrazioni di lieve entità, prive di effetti prolungati nel tempo, tali da non incidere nel processo di produzione. L'accertamento di una o più inosservanze comporta l'applicazione da parte dell'organismo di controllo di una diffida scritta che inviti l'operatore a correggere l'inosservanza in tempi definiti e a predisporre le opportune azioni correttive per evitare il ripetersi dell'evento. In caso di mancata ottemperanza alla diffida, viene prevista la reiterazione della diffida con l'indicazione di un ulteriore termine per l'adempimento; in caso di omesso adeguamento, si applica la sanzione prevista dal comma 9 dell'articolo 10 (sanzione amministrativa pecuniaria da 300 euro a 1.500 euro).

Segnala che 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 ».

Osserva inoltre che la Conferenza Unificata, del pari, ha chiesto che le inosservanze vengano definite inadempienze di lieve entità e non infrazioni.

Fa presente altresì che il Consiglio di Stato ha osservato inoltre 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 infrazione, 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 l'individuazione delle modalità applicative relative alle comunicazioni e ai profili organizzativi riferiti a infrazioni, irregolarità e inosservanze ed alle conseguenti misure.

A tal riguardo ritiene opportuno chiarire 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.

A suo avviso occorre valutare, 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 la cui modalità operative sono definite con decreto.

Il comma 13, infine, modifica la denominazione del Fondo per la ricerca nel settore dell'agricoltura biologica e di qualità (di cui all'articolo 59, comma 2, della legge n. 488 del 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 (rinviano in aggiunta a quelli già indicati all'articolo 4, comma 6).

Gli obblighi informativi sono assolti attraverso l'inserimento dei dati nei servizi informatici disponibili nell'ambito del Sistema Informativo Agricolo Nazionale (comma 2).

Ricorda, al riguardo, che la legge n. 154 del 2016 ha previsto, all'articolo 7, comma 2, l'istituzione, presso il MIPAAF 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.

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 inadempienze nell'esercizio dell'attività di controllo; inadempimento delle direttive impartite dall'Autorità vigilante; emanazione di tre provvedimenti di sospensione 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 rinviano 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 trentesimo 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.

Osserva che tale 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 notificando l'inizio dell'attività all'organismo prescelto.

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 sia 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 riacquisiti 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 (ricordo, a tal riguardo, che l'articolo 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.

Con riferimento agli articoli 8 e 10 (che disciplinano le sanzioni amministrative pecuniarie a carico, rispettivamente, degli organismi di controllo e degli operatori), nonché agli articoli 11 e 12 (che dispongono, rispettivamente, in materia di applicazione e di modalità di pagamento delle stesse) rinvia alla relazione della Presidente Ferranti.

Fa presente quindi che l'articolo 13 reca disposizioni transitorie e prevede che gli organismi già autorizzati alla data di entrata in vigore del provvedimento possono continuare ad operare per un periodo non superiore a dodici mesi da tale data, previa presentazione di una nuova domanda di autorizzazione entro sei mesi dalla scadenza del termine indicato.

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

L'articolo 14 reca l'abrogazione del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 220, ora superato dalla nuova disciplina dello schema di decreto in esame (comma 1).

Ricorda che 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 (comma 2).

Segnala che sarebbe opportuno valutare se il rinvio generico a provvedimenti previsti dal decreto legislativo consenta una univoca individuazione dei nuovi riferimenti normativi.

Donatella FERRANTI, *presidente e relatrice per la II Commissione*, nel passare ad esaminare gli aspetti di stretta competenza della Commissione Giustizia, segnala che 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'articolo 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 (articoli 27-31) e n. 889/2008 (articoli 63 e seguenti), fondato su misure amministrative interdittive. Le sanzioni previste dagli articoli 8 e 10 andrebbero, quindi, a integrare il quadro sanzionatorio a carico degli operatori e degli organismi di controllo.

Fa presente che 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*»). In particolare, 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: 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 pre-

visti 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).

Segnala che 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).

Fa presente che 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).

Evidenzia che 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. Illustra, quindi, le misure sanzionatorie previste dall'articolo 10, in ordine decrescente di gravità della sanzione. Esse sono: 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. 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); 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). La sanzione pecuniaria da 500 a 3.000 euro è applicata a chi utilizza, non in conformità con il 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. articolo 5, comma 8) non adempie alle necessarie azioni correttive nel termine stabilito nella seconda diffida scritta di cui all'articolo 5, comma 10 (comma 9).

Fa presente che 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). 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 (articolo 81); in tal caso, quindi, viene applicata la sanzione pecuniaria prevista per la violazione più grave, aumentata fino al triplo (comma 2). La legge n. 689 del 1981, legge di riferimento sulle sanzioni amministrative, prevede l'applicazione della disciplina del reato continuato – e quindi del cumulo giuridico delle pene – soltanto in relazione ad illeciti in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie (articolo 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'articolo 8, secondo comma, legge n. 689 del 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'articolo 11 rinvia per l'ac-

certamento delle violazioni e l'irrogazione delle sanzioni alla disciplina del citata legge n. 689 del 1981 e delle relative norme di attuazione. Sempre per l'accertamento delle violazioni e l'irrogazione delle sanzioni l'articolo 11 dello schema il decreto rinvia, ove ne ricorrano i presupposti, alla applicazione dei commi 3 e 4 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 91 del 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).

Evidenzia, infine, che 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.

Fa presente, quindi, che la Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato ha espresso sul provvedimento in titolo alcuni rilievi, dei quali si terrà conto nell'elaborazione, insieme al collega Sani, della proposta di parere delle Commissioni.

Filippo GALLINELLA (M5S) interviene, in primo luogo, sull'articolo 3, comma 7 dello schema di decreto, in base al quale 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. Osserva, a tale proposito, che le funzioni di vigilanza a livello statale

erano già state attribuite, dalla legge finanziaria del 2006, all'ICQRF. Evidenzia quindi che, per effetto della disposizione sopra richiamata, le stesse funzioni risulterebbero così assegnate a due diversi organi, con conseguenti problemi di coordinamento dell'attività svolta da ciascuno di essi. Occorrerebbe, a suo avviso, creare una cabina di regia presso il MIPAAF per evitare inutili duplicazioni.

Si sofferma poi sull'articolo 4, comma 1, che, nel definire i contenuti dell'istanza di autorizzazione che gli organismi di controllo devono presentare al MIPAAF, stabilisce che la stessa deve recare la descrizione dettagliata delle procedure di controllo *standard* che l'organismo «intende» seguire. A tale proposito, rileva che sarebbe più opportuno adottare una formulazione della disposizione dalla quale risulti chiaro che l'organismo di controllo «deve» seguire le procedure di controllo *standard* indicate nell'istanza di autorizzazione, sgombrando in tal modo in campo da qualsiasi dubbio circa il carattere facoltativo della stessa procedura.

Esprime apprezzamento per il fatto che il Governo, modificando il testo originario dello schema di decreto, ha accolto la riformulazione dell'articolo 4, comma 6, lettera *d*) in materia di conflitto di interessi, indicata dalla Conferenza Unificata.

Con riferimento alle disposizioni sanzionatorie, si domanda se non sia necessario modificare l'articolo 517-*quater* del codice penale, che punisce con la reclusione la contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari, inserendovi anche la contraffazione dei prodotti biologici.

Massimo FIORIO (PD), dopo aver premesso che lo schema di decreto in esame ha il merito di chiarire numerosi aspetti del sistema dei controlli, si sofferma sull'articolo 4, comma 9, che prescrive che lo stesso organismo di controllo non possa svolgere attività di controllo sul medesimo operatore per più di cinque anni consecutivi, che è stato oggetto di attenzione da parte della Conferenza Stato-regioni. A tal riguardo, osserva infatti che tale obbligo

rischia in realtà di rendere meno efficace l'attività di controllo che, di fatto, nel passaggio da un organismo all'altro, potrebbe subire un affievolimento.

Associandosi all'osservazione del deputato Gallinella, esprime inoltre apprezzamento per la riformulazione del requisito che attiene al conflitto di interessi di cui all'articolo 4, comma 6, lettera *d*).

Colomba MONGIELLO (PD) nel sottolineare l'importanza dello schema di decreto nel suo complesso, rimarca in particolare la rilevanza della clausola di salvaguardia che, in ottemperanza alla delega, fa salve le norme penali vigenti.

Ritiene inoltre necessario rendere più stringenti le norme relative agli enti di certificazione; ciò al fine di evitare che la responsabilità per il mancato rispetto delle norme che disciplinano le produzioni biologiche ricada solo sulle aziende sottoposte al controllo, come invece oggi accade. In tali casi gli enti di certificazione continuano ad operare anche successivamente all'emanazione di un provvedimento di

sequestro, che assai spesso colpisce solo le aziende sulle quali tali organismi avrebbero dovuto esercitare il controllo.

Donatella FERRANTI, *presidente*, nel rammentare che, nel corso della prossima settimana, in ragione dell'esame da parte della Camera del disegno di legge di bilancio per il 2018, il programma dei lavori delle Commissioni potrebbe subire delle modificazioni e che le stesse potrebbero riunirsi per svolgere votazioni esclusivamente nella giornata di mercoledì 13 dicembre prossimo, fa presente che in tale data le Commissioni riunite II e XIII potrebbero esprimere il parere sul provvedimento in titolo. Per tale ragione, invita i gruppi parlamentari a far pervenire eventuali osservazioni, da sottoporre alla valutazione dei relatori per la redazione della proposta di parere, entro le ore 13 di lunedì 11 dicembre prossimo.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.