

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il presente schema di decreto legislativo è stato predisposto ai sensi della legge 28 luglio 2016, n. 154, recante "Deleghe al governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale".

L'articolo 5, ai fini della semplificazione e del riassetto della normativa vigente in materia di agricoltura, silvicoltura e filiere forestali, delega il governo ad adottare uno o più decreti legislativi con i quali provveda a raccogliere tutte le norme vigenti in materia, divise per settori omogenei, e ad introdurre le modifiche necessarie alle predette finalità.

Tra i principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega sono riportate l'armonizzazione e la razionalizzazione della normativa sui controlli in materia di 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.

Lo schema proposto costituisce testo unico in materia di controlli nel settore sopra citato ed è coerente con la delega e i principi e i criteri in essa contenuti.

Il provvedimento attua le previsioni contenute nella normativa europea, introducendo nel diritto interno disposizioni di dettaglio coerenti con le finalità della delega; prevede l'abrogazione espressa della disciplina legislativa nazionale, che viene integralmente sostituita alla luce, sempre, dei principi e criteri contenuti nell'articolo 5, sopra citato. In particolare:

- a) soddisfa la necessità di conferire organicità e sistematicità alla materia dei controlli sulla produzione agricola biologica, riunendo in un unico testo di legge una disciplina attualmente frammentaria e incompleta;
- b) assicura il coordinamento dell'attività dei diversi soggetti istituzionalmente competenti sulla base della normativa vigente, al fine di evitare duplicazioni;
- c) garantisce una maggiore tutela del consumatore, oggi quanto mai prioritaria e urgente in un settore di forte sensibilità;
- d) prevede, nell'ambito dei principi disposti dal Regolamento n. 834/2007, disposizioni volte ad assicurare una maggiore tutela del commercio e della concorrenza.

In tale prospettiva, con particolare riguardo ai principi di delega di cui alle lettere b) e c), oltre all'inserimento di previsioni di maggior dettaglio circa i requisiti e gli obblighi a carico sia degli organismi preposti al controllo del settore che a carico degli operatori, lo schema prevede, a completamento del sistema dei controlli e per rendere lo stesso cogente ed efficace sotto il profilo della repressione, una serie di sanzioni amministrative pecuniarie.

A tale scopo, con il provvedimento proposto si esercita, contestualmente alla delega di cui all'articolo 5, del decreto legislativo n. 154 del 2016, la delega contenuta all'articolo 2 della legge 12 agosto 2016, n. 170, recante delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e



l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2015, concernente la disciplina sanzionatoria di violazioni di atti normativi dell'Unione europea.

Nel caso di specie, infatti, il Regolamento n. 834/2007, oltre a demandare agli Stati membri l'organizzazione dei controlli ufficiali nel settore (articolo 2, paragrafo 1, lettera *n*), e ad attribuire agli organismi di controllo - quali enti terzi indipendenti ai quali lo Stato membro può demandare l'esercizio dei controlli - poteri di ispezione e certificazione (articolo 2, paragrafo 1, lettera *p*), prevede espressamente i requisiti essenziali affinché la procedura di controllo sia corretta, dissuasiva ed efficace, lasciando poi libero lo Stato membro di declinare tali requisiti e, conseguentemente, di accompagnare il sistema di un apparato sanzionatorio adeguato (articolo 27 e seguenti).

Il sistema sanzionatorio individuato dal decreto legislativo ha lo scopo di rendere più efficace l'apparato normativo previsto dal decreto e discende dal corrispondente dovere di correttezza previsto dai regolamenti n. 834/2007 e n. 889/2008, che prescrivono doveri e compiti in capo agli organismi di controllo e agli operatori.

Lo schema di decreto individua esclusivamente condotte, diverse da quelle a rilevanza penale, da sanzionare in via amministrativa, in quanto corrispondenti a violazioni di obblighi di correttezza procedurale connessi, da un lato, ad un efficace svolgimento dell'azione di controllo da parte degli organismi di controllo e, dall'altro, ad un corretto assoggettamento a tale azione da parte degli operatori del settore.

Al fine di tenere in considerazione le osservazioni formulate dalle competenti Commissioni parlamentari su precedenti analoghe disposizioni in materia di sanzioni amministrative in campo agroalimentare, è stata introdotta, per ciascuna ipotesi, per fugare ogni dubbio sull'eventuale violazione del principio del *ne bis in idem*, una clausola che espressamente esclude che nella fattispecie possa essere rilevata una valenza penale.

In ogni caso, l'esclusione di un eventuale *bis in idem* è assicurata dall'articolo 3, comma 8, che prevede la sottoscrizione di accordi e protocolli di intesa tra i soggetti istituzionalmente competenti (c, dunque, le Regioni e le Province autonome, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali – Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari, di seguito "Dipartimento", e il Comando unità per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare) che prevedano procedure di condivisione delle informazioni, mediante l'utilizzo delle banche dati a disposizione del Ministero. Tale norma è finalizzata a garantire, da un lato, il coordinamento e la cooperazione e, dall'altro, la razionalizzazione e l'efficacia dello svolgimento dell'attività di vigilanza e di controllo.

L'attività di riassetto e razionalizzazione operata dal presente testo unico è consistita nella ricognizione della normativa europea e nazionale vigente in materia di controlli sulla produzione agricola con metodo biologico.

Sul piano del diritto interno e con riguardo alla normativa legislativa di rango primario, è oggi vigente il decreto legislativo 7 marzo 1995, n. 220, che reca attuazione degli articoli 8 e 9 del regolamento n. 2092/91/CEE in materia di produzione agricola ed agroalimentare con metodo



biologico, e cioè del regolamento europeo successivamente abrogato dal vigente regolamento n. 834/2007.

Tale decreto imposta il sistema dei controlli nel settore biologico, individuando il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, di seguito "Ministero", quale autorità preposta al controllo e al coordinamento delle attività amministrative e tecnico-scientifiche e operando una scelta di fondo rispetto all'opzione consentita dalla normativa europea, nel senso di delegare i compiti di controllo nei confronti degli operatori del settore biologico ad organismi di diritto privato (cd. organismi di controllo), piuttosto che ad autorità pubbliche. Con riguardo, poi, alla competenza regionale, il decreto del 1995 demanda alle Regioni e province autonome la vigilanza sugli organismi di controllo ricadenti nel territorio di propria competenza.

La normativa in questione, che appare per certi versi lacunosa, risulta, da un lato, superata dalla sopravvenuta regolamentazione europea e, dall'altro, ha subito una dichiarazione di incostituzionalità con sentenza della Corte costituzionale 24 aprile 1996, n.126, relativamente all'applicazione alle Province autonome di Trento e Bolzano.

Sul piano della disciplina europea, la fonte principale in materia e, dunque, la fonte principale dello schema di decreto legislativo in esame, è il Regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio del 28 giugno 2007 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il citato Regolamento (CEE) n. 2092/91.

Il Regolamento del 2007 stabilisce gli obiettivi e i principi comuni da applicare alla produzione biologica, con riguardo ai processi biologici, alla biodiversità, all'utilizzo dei fattori di produzione, alla tutela del suolo, all'impiego delle risorse rinnovabili, all'equilibrio ecologico, alla salute degli animali e delle piante. Stabilisce inoltre previsioni in materia di alimenti trasformati e di etichettatura.

Esso si applica a tutti gli operatori che esercitano attività in qualunque fase della produzione, preparazione e distribuzione relative ai prodotti provenienti dall'agricoltura biologica, dettando norme generali di produzione (con riguardo ad esempio al divieto di uso di OGM) e norme specifiche di produzione agricola, vegetale e animale.

In particolare, il Titolo V del Regolamento è dedicato ai controlli nel settore, dettando norme di principio agli Stati membri in tema di definizione del sistema dei controlli nazionali e, conseguentemente, alle misure da prevedere in caso di irregolarità e di infrazioni.

Sul piano del diritto interno, la definizione e l'attuazione del nuovo sistema dei controlli introdotto dal Regolamento del 2007 è avvenuta solo parzialmente, mediante l'emanazione di due atti di natura non regolamentare. In particolare, con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali 16 febbraio 2012, è stato definito un "Sistema nazionale di vigilanza sulle strutture autorizzate al controllo delle produzioni agroalimentari regolamentate" concernente in generale sia le produzioni di qualità (cd. DOP e IGP) sia le produzioni biologiche. Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali 20 dicembre 2013, sono state, inoltre, adottate "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”.

Da ultimo, l'articolo 7, della legge 28 luglio 2016, n.154, recante Disposizioni per il sostegno dell'agricoltura e dell'acquacoltura biologiche, è intervenuto in materia, a fini di semplificazione e di trasparenza del settore, abrogando alcuni articoli del decreto legislativo n. 220 del 1995 e prevedendo l'istituzione di un Sistema informativo per il biologico e di un elenco pubblico degli operatori del settore.

Per quanto concerne, poi, i soggetti istituzionalmente competenti in materia di controlli nel settore della produzione agricola e agroalimentare, l'articolo 1, comma 1047, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ha attribuito espressamente all'Ispettorato centrale repressione frodi di cui all'articolo 10, comma 1, del decreto-legge 18 giugno 1986, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1986, n. 462, attualmente Dipartimento del Ministero, le funzioni statali di vigilanza sull'attività di controllo degli organismi pubblici e privati nell'ambito dei regimi di produzioni agroalimentari di qualità registrata (DOP e IGP). L'articolo 174-*bis* del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, introdotto dall'articolo 8, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, ha poi istituito il “Comando unità per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare” che, ferme restando la dipendenza dell'Arma dei carabinieri dal Capo di Stato Maggiore della Difesa, tramite il comandante generale, per i compiti militari, dipende funzionalmente dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali per le materie afferenti alla sicurezza e tutela agroalimentare e forestale.

Il provvedimento è adottato previa intesa della Conferenza unificata, anche se non richiesta dalla legge di delega, che prevede, invece l'espressione del parere da parte di tale organo. Al riguardo, l'intesa è stata ritenuta, comunque, necessaria in base al principio di leale collaborazione. Sul punto si è già espressa la Corte Costituzionale nella sentenza n. 126 del 24 aprile 1996.

In dettaglio, si riportano di seguito le disposizioni contenute.

L'articolo 1, al comma 1, descrive l'ambito di applicazione del decreto legislativo in esame, che riguarda i principi e le disposizioni per l'armonizzazione, la razionalizzazione e la regolazione del sistema dei controlli e di certificazione delle attività di produzione, trasformazione, commercializzazione, importazione di prodotti ottenuti secondo il metodo di agricoltura biologica, nel rispetto delle norme dell'Unione europea in materia, e costituisce testo unico in materia di controlli in tale settore.

Il comma 2 stabilisce che ogni intervento normativo incidente sul presente testo unico o sulle materie dallo stesso disciplinate va attuato mediante esplicita modifica, integrazione, deroga o sospensione delle specifiche disposizioni in esso contenute.

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

L'articolo 3, disciplina il sistema di controllo ai sensi del regolamento.



In particolare, ai sensi dell'articolo 2 del regolamento, l'autorità competente alla organizzazione dei controlli ufficiali nel settore della produzione biologica è individuata nel Ministero, 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 (comma 1).

I compiti di controllo sono delegati esclusivamente dal Ministero ad uno o più organismi di controllo, mediante il rilascio di una autorizzazione (comma 2). Al riguardo, il regolamento n. 834/2007 prevede che l'autorità competente alla organizzazione dei controlli ufficiali dello Stato membro possa delegare compiti di controllo a uno o più organismi di controllo. La formula organizzativa in questione è demandata agli Stati membri in via permanente.

La competenza al rilascio dell'autorizzazione agli organismi di controllo di cui al comma 3 è accentrata in capo all'Autorità nazionale al fine di garantire una tutela coordinata degli interessi sottesi alla delega rilasciata a favore di organismi di controllo terzi rispetto al sistema pubblico, quali la sicurezza alimentare, la tutela del consumatore rispetto a frodi agroalimentari e la tutela della concorrenza nel settore specifico. Restano ferme le competenze attualmente attribuite in materia alle Regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano.

D'altra parte, al Ministero sono attribuiti i compiti di vigilanza degli stessi organismi e di controllo sugli operatori (comma 4), che sono esercitati, unitamente a quelli connessi al rilascio delle autorizzazioni, per il tramite del Dipartimento, destinatario per legge delle competenze statali in materia di controllo nell'ambito dei regimi di produzioni agroalimentari di qualità registrata e individuato quale autorità competente per l'attività di vigilanza nel vigente sistema di controllo (comma 5).

L'articolo non introduce modifiche alle competenze delle Regioni e delle Province autonome in materia di vigilanza nel territorio di propria competenza, rispetto al modello già indicato dal decreto legislativo n. 220 del 1995 e lascia, dunque, fermo il sistema vigente di competenze. Le stesse, pertanto, concorrono all'esercizio della vigilanza e del controllo sulle strutture territorialmente di competenza.

L'articolo chiarisce, inoltre, i contenuti dell'attività di vigilanza sugli organismi di controllo, che è volta alla verifica del mantenimento dei requisiti degli organismi stessi, dell'efficienza e dell'efficacia delle procedure di controllo, dell'imparzialità per l'accesso degli operatori nel sistema e alla corretta applicazione della procedura di controllo standard (comma 6).

Tenuto conto di quanto previsto dall'articolo 27, paragrafo 4, lettera b), del regolamento, secondo cui lo Stato membro che opti per la delega delle funzioni di controllo ad organismi privati, deve anche designare le autorità responsabili della vigilanza di detti organismi, al fine di rafforzare il sistema dei controlli, tale attività, unitamente a quelle di controllo, è esercitata anche dal Comando unità per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare, istituito a seguito della incorporazione del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei carabinieri ai sensi del decreto legislativo n. 177 del 2016 (comma 7). Al riguardo, si evidenzia che le attività di controllo afferenti alla sicurezza e tutela agroalimentare rientrano già tra i compiti istituzionalmente demandati al Comando, per i quali il medesimo è posto alle dirette dipendenze del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali.



La sicurezza e la tutela agroalimentare sono infatti materie espressamente previste dall'articolo 8, comma 2, lettera c), del decreto legislativo n. 177 del 2016.

Ciò premesso, nell'ambito della definizione del sistema generale dei controlli nello specifico settore della produzione biologica, si è ritenuto coerente prevedere, proprio a fini di coordinamento, il ruolo del Comando che, in particolare, unitamente al Ministero, esercita compiti di vigilanza e di controllo, rispettivamente, sugli organismi di controllo e sugli operatori.

Ai fini dell'attuazione del criterio di delega espressamente previsto all'articolo 5, comma 2, della legge n. 154 del 2016, per garantire la razionalizzazione e l'efficacia dello svolgimento dell'attività di vigilanza e di controllo ed evitare duplicazioni, i soggetti coinvolti nel sistema dei controlli assicurano il coordinamento e la cooperazione dell'attività mediante la sottoscrizione di accordi e protocolli di intesa e attraverso procedure di condivisione delle informazioni sulla base delle banche dati a disposizione del Ministero e, in particolare, del Registro unico dei controlli sulle imprese agricole, previsto dal decreto-legge n.91 del 2014 e istituito con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali in data 22 luglio 2015, e 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 (comma 8).

L'articolo 4 reca la disciplina degli organismi di controllo.

Gli organismi di controllo sono autorizzati dal Ministero su istanza di parte. Il modello di richiesta è pubblicato sul sito istituzionale del Ministero. Al fine dell'ottenimento dell'autorizzazione, gli organismi di controllo devono essere accreditati in conformità con la norma UNI CEI EN 17065/2012, ai sensi dell'articolo 27, del regolamento e della vigente normativa europea e nazionale. La norma chiarisce i contenuti dell'istanza, che deve prevedere la descrizione della procedura di controllo che l'organismo di controllo intende seguire sulla base dei requisiti minimi fissati nell'allegato I del decreto legislativo in esame, comprensiva del tariffario che si intende applicare agli operatori, delle misure di controllo e precauzionali che si intende imporre agli stessi nonché le misure che si intende applicare in caso di accertamento di irregolarità, infrazioni e inosservanze. La base giuridica di tariffario risiede nell'articolo 28 del regolamento n. 834/2007, laddove è stabilito che gli operatori paghino una ragionevole tassa a titolo di contributo alle spese di controllo per essere coperti dal sistema di controllo. Sono inoltre previsti i contenuti, la durata e i requisiti dell'autorizzazione, al fine di colmare una lacuna normativa rispetto ai principi imposti dal regolamento e dare certezza al procedimento. Ogni richiesta di rinnovo dell'autorizzazione successiva alla prima deve essere presentata entro novanta giorni antecedenti alla scadenza. L'autorizzazione non è trasferibile (commi 1, 2, 3 4 e 5).

Al comma 6, sono inoltre previsti i requisiti ulteriori, indicati in linea generale dal regolamento, che gli organismi devono possedere, per l'intera durata dell'autorizzazione stessa, creando un sistema a tutela della trasparenza, della concorrenza e dell'anticorruzione (in particolare, lettera a): idoneità morale, imparzialità e assenza di conflitto di interesse dei propri rappresentanti, degli amministratori, del personale addetto all'attività di controllo e certificazione; lettera b): adeguatezza delle strutture e delle risorse umane e strumentali rispetto ai compiti delegati; lettera c): adeguatezza dell'esperienza e competenza delle risorse umane impiegate; lettera d): assenza di partecipazioni,



dirette o indirette, nella struttura proprietaria da parte di operatori e associazioni di operatori). Tale ultimo requisito deve intendersi riferito a operatori e associazioni di operatori economici.

E' previsto un elenco degli organismi di controllo autorizzati, da pubblicare a cura del Ministero sul proprio sito istituzionale (comma 7).

Gli organismi non possono svolgere alcuna attività diversa da quella di controllo nel settore dell'agricoltura biologica; i medesimi organismi e i loro rappresentanti e personale possono fornire beni e servizi agli operatori controllati diversi dall'attività di controllo (comma 8).

Gli organismi di controllo non possono svolgere l'attività di controllo sul medesimo operatore per un periodo superiore a cinque anni. Per quanto riguarda il personale dell'organismo di controllo, che è incaricato di pubblico servizio, ai sensi dell'articolo 358 del codice penale, tale limite è di tre anni consecutivi. Deve essere, in ogni caso, garantita la continuità del controllo alla scadenza dei periodi sopraindicati (commi 9 e 10).

L'articolo 5 disciplina l'attività svolta dagli organismi di controllo secondo la procedura indicata nell'istanza di autorizzazione e secondo un programma annuale di controllo comunicato al Ministero ed elaborato sulla base dei requisiti minimi riportati nell'allegato al decreto in esame.

Con riguardo alla natura degli organismi di controllo, occorre chiarire che gli stessi sono definiti, all'articolo 2, quali enti terzi indipendenti, che effettuano ispezioni e certificazioni sulle attività di produzione, trasformazione, commercializzazione e importazione di prodotti ottenuti secondo il metodo di agricoltura biologica, conformemente alle disposizioni del regolamento e del presente provvedimento. A tali soggetti, secondo l'opzione di *governance* prescelta tra le possibilità offerte dall'articolo 27, paragrafo 4, lettera b), del regolamento n.834/2007, il Ministero, autorità competente per l'organizzazione dei controlli ufficiali nel settore della produzione biologica, ai sensi dell'articolo 2, lettera n), del citato regolamento, delega i compiti di controllo.

Tali organismi non ricevono trasferimenti né contributi a carico del bilancio dello Stato per l'attività svolta, essendo finanziati, secondo il sistema individuato dalla stessa normativa europea, dagli operatori del settore che sono obbligati, qualora intendano svolgere attività nel settore della produzione biologica, ad assoggettarsi al sistema di controllo prescelto dallo Stato membro.

Peraltro, per questo aspetto, lo schema di decreto non innova rispetto alla disciplina attualmente vigente in materia, contenuta nel decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 220 che prevede appunto, all'articolo 3, gli organismi di controllo nel settore biologico, il cui riconoscimento è svolto dalla Direzione generale del Ministero competente, in generale, per il riconoscimento degli organismi di controllo e per la certificazione e la tutela del consumatore.

Gli organismi di controllo rilasciano un documento giustificativo agli operatori controllati nel quale sono indicati i dati identificativi degli stessi e il tipo o la gamma dei prodotti.

Gli organismi di controllo eseguono ispezioni al fine di accertare infrazioni e irregolarità riguardanti la qualificazione biologica dei prodotti degli operatori al fine della protezione dei consumatori e rilasciano certificazioni nel caso di esito favorevole delle ispezioni. Come richiesto dal regolamento, lo stesso articolo reca una definizione delle infrazioni e delle irregolarità, nonché le misure da applicare in caso di verifica delle stesse. Le infrazioni sono intese come inadempienze



gravi, sostanziali, aventi effetti prolungati, che compromettono la conformità del processo di produzione con metodo biologico o della gestione della documentazione o degli obblighi contrattuali assunti nei confronti degli organi di controllo. In caso di accertamento di una o più infrazioni è prevista, a seconda della gravità, la sospensione della certificazione di una o più attività dell'operatore, con il conseguente divieto di commercializzare i propri prodotti come biologici, ovvero la sua esclusione dal sistema di controllo e la sua cancellazione dall'elenco degli operatori biologici. Le irregolarità sono definite come inadempienze aventi conseguenze solo sulla qualificazione del prodotto e non anche sulla conformità del processo di produzione o della gestione della documentazione aziendale e non aventi effetti prolungati nel tempo né determinanti variazioni della forma giuridica dell'impresa. La conseguenza dell'accertamento di una o più irregolarità è il divieto per l'operatore di riportare le indicazioni relative al metodo di produzione biologica nell'etichettatura e nella pubblicità del prodotto di cui è stata riscontrata l'irregolarità. Sono disciplinate anche le inosservanze di lieve entità, identificate in quelle prive di effetti prolungati nel tempo, che non compromettono la conformità del processo di produzione né del metodo di controllo né nella gestione della documentazione aziendale e non incidono sulla forma giuridica dell'operatore né sulla conformità dei prodotti né sull'affidabilità dell'operatore stesso. In tali casi l'operatore riceve una diffida scritta, contenente l'invito a correggere l'inosservanza in tempi definiti e a predisporre le opportune azioni correttive affinché l'evento non si ripeta. Se l'operatore non ottempera alla diffida, è prevista una seconda diffida scritta, con l'avvertenza che, in caso di omesso adeguamento, sarà comminata la sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall'articolo 10, comma 9.

Le modalità applicative da parte degli organismi di controllo, con riguardo a comunicazioni e profili organizzativi riferiti a infrazioni, irregolarità e inosservanze e alle conseguenti misure saranno individuate con successivo decreto del Ministero.

Al fine di favorire e supportare l'adempimento degli obblighi espressamente imposti dal Regolamento a carico degli organismi di controllo con riferimento all'accertamento della tracciabilità dei prodotti biologici, è inserita una norma che prevede la promozione, da parte del Ministero, della istituzione di una banca dati pubblica finalizzata a garantire la tracciabilità del prodotto in tutte le transazioni commerciali e i cui oneri sono posti a carico del Fondo previsto dall'articolo 59, comma 2, della legge n.488 del 1999. E' demandata ad un successivo decreto del Ministro la definizione delle modalità di funzionamento della banca dati, con ciò intendendo anche gli aspetti organizzativi e operativi della stessa (comma 11). A fini di coordinamento legislativo, è apportata una integrazione alle finalità del Fondo medesimo attualmente previste dalla legge n.488 del 1999 (comma 12).

L'articolo 6 individua, in coerenza con l'istituzione di un sistema sanzionatorio che garantisca il rispetto delle previsioni contenute nel regolamento, una serie di obblighi degli organismi di controllo, che consistono in adempimenti di minore o maggiore rilevanza.

Prime fra queste, la comunicazione al Ministero dei risultati dei controlli e l'informativa circa le eventuali infrazioni e irregolarità; inoltre, la collaborazione ai fini di consentire l'accesso ad uffici e impianti, l'adozione di misure a carico degli operatori in caso di irregolarità e o infrazioni, l'adozione, in caso di infrazioni di lieve entità delle misure corrispondenti a carico degli operatori, la conseguente comunicazione al Ministero delle misure applicate, il rifiuto di una notifica di



variazione per cambio di organismo di controllo, se a carico dell'operatore sono state emesse misure a seguito di irregolarità o infrazioni e le stesse non sono stati risolti, il rifiuto di una notifica di assoggettamento al sistema di un operatore escluso prima che siano trascorsi cinque anni dall'adozione della misura, il rilascio del documento giustificativo e, se richiesto dall'operatore, il certificato di conformità entro i termini prescritti, la conservazione dei fascicoli di controllo per almeno 5 anni successivi all'esclusione o al recesso dell'operatore, l'applicazione del tariffario secondo quanto previsto dalla procedura di controllo standard depositata con l'istanza di autorizzazione, la redazione e l'aggiornamento dell'elenco dei prodotti certificati per ogni operatore, il trasferimento del fascicolo di controllo all'organismo di controllo subentrante entro i termini stabiliti dal decreto in esame, l'adempimento delle prescrizioni impartite dalle autorità competenti, la comunicazione al Ministero delle modifiche giuridiche o organizzative intervenute successivamente all'autorizzazione, l'utilizzo dei laboratori di analisi indicati dal Ministero, la trasmissione del programma annuale di controllo al Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari entro il 15 gennaio di ogni anno e la comunicazione delle variazioni intervenute nel corso dell'anno.

Al fine di non gravare di ulteriori oneri documentali gli organismi di controllo, gli obblighi informativi posti a carico degli organismi di controllo sono assolti attraverso il caricamento delle relative informazioni nei servizi informatici disponibili nell'ambito del SIAN, nonché della banca dati citata al precedente articolo 5.

L'articolo 7 rubricato "Sospensione e revoca dell'autorizzazione" disciplina le conseguenze del mancato rispetto degli obblighi a carico degli organismi di controllo.

In particolare, la sospensione, non prevista dal sistema vigente, ma che risponde ad una esigenza di proporzionalità che la stessa normativa europea impone nella previsione di un sistema sanzionatorio, ha durata da tre a nove mesi, a seconda della gravità dell'inadempimento, e comporta per l'organismo il divieto di acquisire nuovi operatori e la sola facoltà di eseguire visite di sorveglianza e il rinnovo delle certificazioni precedentemente rilasciate, sotto la supervisione del Dipartimento.

La revoca dell'autorizzazione è invece disposta dal Ministero in caso di perdita dei requisiti da parte degli organismi di controllo, di mancato espletamento o gravi inadempienze dell'attività di controllo e di certificazione nonché di mancato espletamento delle funzioni di valutazione, di riesame e di decisione, di inadempimento delle prescrizioni impartite dall'autorità competente, dell'emanazione di tre provvedimenti di sospensione, del raggiungimento di un periodo cumulativo di sospensione superiore a nove mesi nel quinquennio di durata dell'autorizzazione o, infine, in caso di mancata comunicazione al Ministero del risultato dei controlli effettuati. È stato previsto un periodo di trenta giorni di efficacia dell'autorizzazione, successivamente alla notifica del provvedimento, per consentire agli operatori di provvedere alla scelta di un altro organismo di controllo.

La revoca può essere disposta dal Ministero anche su proposta delle regioni competenti per territorio, secondo quanto già previsto nel decreto legislativo n. 220 del 1995.



La revoca comporta la scelta di un diverso organismo di controllo da parte degli operatori e l'organismo revocato può presentare una nuova richiesta solo dopo tre anni dalla data di pubblicazione della revoca sul sito del Ministero.

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

È prevista la clausola di salvaguardia che subordina l'applicazione della sanzione amministrativa alla preventiva valutazione che il fatto accertato non integri anche una fattispecie di reato.

Al riguardo, va evidenziato che tale previsione non reca in sé un pericolo di *bis in idem*, in quanto le fattispecie previste dallo schema di decreto sono in tutta evidenza riconducibili ad illeciti amministrativi. Le condotte sanzionate, infatti, corrispondono al mancato rispetto degli obblighi specifici posti in capo agli organismi di controllo dall'articolo 6 e sono riconducibili essenzialmente alla correttezza del procedimento di riconoscimento delle produzioni nei suoi aspetti prettamente amministrativi. La clausola di salvaguardia è apposta proprio per demarcare il mancato rispetto di obblighi amministrativi dai comportamenti ai quali l'ordinamento conferisce la connotazione di reato.

In ogni caso, l'esclusione di un eventuale *bis in idem* è assicurata dall'articolo 3, comma 8, che prevede la sottoscrizione di accordi e protocolli di intesa tra i soggetti istituzionalmente competenti (e, dunque, le Regioni e le Province autonome, il Ministero – Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari e il Comando unità per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare) che prevedano procedure di condivisione delle informazioni, mediante l'utilizzo delle banche dati a disposizione del Ministero. Tale disposizione è proprio finalizzata a garantire, da un lato, il coordinamento e la cooperazione e, dall'altro, la razionalizzazione e l'efficacia dello svolgimento dell'attività di vigilanza e di controllo.

In particolare, il comma 1, prevede sanzioni da 5.000 a 30.000 euro per inadempienze di maggiore gravità e che riguardano il rilascio del documento giustificativo oltre i 30 giorni previsti dal decreto, l'applicazione del tariffario in maniera difforme rispetto a quello allegato all'istanza di cui all'articolo 4, l'omissione di comunicazione al Ministero delle modifiche giuridiche o organizzative, l'impedimento alle autorità competenti di accesso agli uffici e omissione di tutte le informazioni e l'assistenza ritenute necessarie per la verifica, l'utilizzo di personale privo dei requisiti minimi previsti, la disapplicazione dell'analisi del rischio nello svolgimento dell'attività di controllo e di campionamento, l'utilizzo di personale a carico del quale è stata accertata la sussistenza di rapporti professionali, economici o di consulenza con gli operatori assoggettati al controllo dell'organismo, l'accettazione della notifica di un operatore precedentemente escluso prima che siano trascorsi cinque anni dall'emanazione del provvedimento di esclusione, l'omissione della verifica delle azioni correttive poste in essere dagli operatori, l'omissione di comunicazione al Ministero delle modifiche giuridiche o organizzative intervenute successivamente all'autorizzazione.

Il comma 2, dispone sanzioni da 3.000 euro a 12.000 euro per la mancata conservazione dei fascicoli di controllo per almeno 5 anni successivi all'esclusione o al recesso dell'operatore, in caso di trasferimento del fascicolo di controllo all'organismo di controllo subentrante oltre 15 giorni dalla notifica di variazione, per la trasmissione del programma annuale di controllo al Ministero



oltre il 15 gennaio di ogni anno e omessa comunicazione delle variazioni intervenute nel corso dell'anno mancato svolgimento del costante aggiornamento del personale sulle modifiche normative e sulla conoscenza degli elementi di rischio che qualificano un prodotto come biologico e per il mancato rispetto di criteri di rotazione del personale ispettivo.

Il comma 3 dispone l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie da 1.000 euro a 6.000 euro per mancato aggiornamento dei fascicoli di controllo, mancato utilizzo di un sistema di gestione della documentazione inerente l'attività di controllo idoneo a consentire la rintracciabilità della documentazione, per il mancato controllo della conservazione dei documenti aziendali nonché per la mancata evidenza presso gli operatori dell'attività di controllo esercitata.

L'articolo 9, rubricato "Obblighi degli operatori", disciplina gli obblighi a carico di tali soggetti, premettendo che gli stessi, prima di immettere i prodotti biologici sul mercato, devono notificare l'inizio della loro attività al Ministero e alle regioni nel cui territorio è ubicata l'azienda e devono sottoporsi al sistema di controllo delineato dal presente decreto.

L'articolo individua i seguenti obblighi: redigere ed aggiornare il documento contenente la descrizione completa dell'attività, del sito e dell'unità produttiva; redigere e aggiornare il documento contenente le misure per garantire, a livello di unità, di sito e di attività, il rispetto delle norme di produzione di biologica e prevenire i rischi di contaminazione; eseguire le misure adottate dall'organismo di controllo, anche se successive al recesso o all'esclusione dell'operatore per fatti antecedenti l'esclusione o il recesso medesimi; informare, per iscritto, gli acquirenti del prodotto affinché le indicazioni relative al metodo di produzione biologico siano soppresse da tale produzione; non presentare, in caso di esclusione, nuova domanda prima che siano trascorsi cinque anni dalla data della misura di esclusione; annotare tutte le operazioni riguardanti la produzione e la commercializzazione dei prodotti biologici, o in conversione, su appositi registri; adottare un sistema che consenta la tracciabilità e rintracciabilità dei prodotti biologici in tutte le fasi di produzione, preparazione e distribuzione; comunicare preventivamente all'organismo la tipologia di contabilità e tracciabilità utilizzata; mettere a disposizione i registri sopraccitati all'organismo di controllo e alle autorità competenti; comunicare periodicamente all'organismo la natura e la quantità di prodotto biologico, o in conversione, immesso sul mercato; comunicare tempestivamente all'organismo i reclami ricevuti dai clienti; comunicare tempestivamente all'organismo l'esito dei controlli svolti dalle autorità competenti.

L'articolo 10 prevede le sanzioni amministrative pecuniarie a carico degli operatori in caso di inosservanza degli obblighi di cui all'articolo 9 e in caso di mancata ottemperanza alla diffida di cui all'articolo 5, comma 10.

È prevista la clausola di salvaguardia che subordina l'applicazione della sanzione amministrativa alla preventiva valutazione che il fatto accertato non integri anche una fattispecie di reato.

Analogamente a quanto stabilito dall'articolo 8, tale previsione non reca in sé un pericolo di *bis in idem*, in quanto le fattispecie previste sono riconducibili ad illeciti amministrativi. Le condotte sanzionate, infatti, corrispondono al mancato rispetto degli obblighi specifici posti in capo agli operatori del settore biologico dall'articolo 9 e sono riconducibili essenzialmente alla correttezza delle procedure amministrative e non alla produzione in sé. Anche nel caso in esame, come per l'articolo 8, la clausola di salvaguardia è apposta al fine di individuare e distinguere il mancato



rispetto di obblighi amministrativi dai comportamenti che l'ordinamento punisce in quanto reati. Nel caso di specie, inoltre, le condotte sanzionate parrebbero richiamare essenzialmente le pratiche commerciali ingannevoli, piuttosto che gli illeciti che l'ordinamento configura tipicamente quali reati.

In ogni caso, come per l'articolo 8, l'esclusione di un eventuale *bis in idem* è assicurata dall'articolo 3, comma 8, che prevede la sottoscrizione di accordi e protocolli di intesa tra i soggetti istituzionalmente competenti che prevedano procedure di condivisione delle informazioni, mediante l'utilizzo delle banche dati a disposizione del Ministero. Tale disposizione è proprio finalizzata a garantire, da un lato, il coordinamento e la cooperazione e, dall'altro, la razionalizzazione e l'efficacia dello svolgimento dell'attività di vigilanza e di controllo.

In particolare, il comma 1 prevede sanzioni da 3.500 euro a 18.000 euro a carico di colui che utilizza sulla confezione o sull'imballaggio, nei marchi commerciali, nell'informazione ai consumatori anche tramite internet o sui documenti di accompagnamento, indicazioni, termini o simboli che possono indurre in errore il consumatore suggerendo che il prodotto o i suoi ingredienti siano prodotti secondo il metodo di produzione biologica.

Il comma 2 prevede sanzioni da 500 euro a 3.000 euro a carico di colui che utilizza in maniera non conforme al regolamento (CE) n. 834/2007 i termini relativi alla produzione biologica nell'etichettatura, nella pubblicità, nella presentazione e nei documenti commerciali di prodotti rinvenuti in fase di commercializzazione e è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria.

Il comma 3 prevede l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria da 300 euro a 1.800 euro a chiunque utilizzi in maniera non conforme al regolamento citato il logo comunitario di produzione biologica nell'etichettatura, nella pubblicità e nella presentazione di prodotti rinvenuti in fase di commercializzazione.

Il comma 4 stabilisce che colui che non provvede a mettere in atto, nei tempi previsti dalla vigente normativa europea e nazionale, le necessarie procedure per il ritiro dalla merce ovvero a comunicare ai propri clienti la soppressione dei termini relativi al metodo di produzione biologico nonché l'operatore non più inserito nel sistema di controllo, a seguito di esclusione o di recesso volontario, che non provvede a comunicare la soppressione delle indicazioni relative al metodo di produzione biologico, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 euro a 20.000 euro.

Il comma 5 prevede la sanzione amministrativa pecuniaria da 3.000 euro a 18.000 euro a carico di colui che non consente o impedisce le verifiche dell'organismo di controllo.

Il comma 6 stabilisce che colui al quale sia stato applicato da parte dell'organismo di controllo un provvedimento di soppressione delle indicazioni biologiche, in assenza di ricorso o a seguito di decisione definitiva di rigetto del ricorso, ove presentato, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da 3.000 euro a 18.000 euro.

Il comma 7 dispone sanzioni da 3.000 euro a 18.000 euro per colui al quale sia stato applicato da parte dell'organismo di controllo un provvedimento definitivo di sospensione della certificazione biologica.



Il **comma 8** dispone la sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 euro a 30.000 euro a colui al quale sia stato applicato da parte dell'organismo di controllo un provvedimento definitivo di esclusione dal sistema biologico.

Il **comma 9** prevede la sanzione amministrativa pecuniaria da 300 euro a 1500 euro a colui il quale ottemperi alla diffida applicata ai sensi dell'articolo 5, comma 10.

L'**articolo 11** stabilisce che le sanzioni sono irrogate dal Dipartimento e che, in caso di reiterata violazione della stessa disposizione, si applica la sanzione amministrativa prevista per la sanzione più grave, aumentata sino al triplo.

L'**articolo 12** stabilisce le modalità di pagamento e le riassegnazioni delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal decreto.

In particolare, l'articolo in parola prevede che il pagamento delle somme dovute per le sanzioni amministrative pecuniarie di nuova istituzione sia effettuato presso le Tesorerie dello Stato territorialmente competenti su apposito capitolo del capo XVII dello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato, per essere riassegnati al Ministero per il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle attività di controllo e di vigilanza svolte dal Ministero medesimo.

L'**articolo 13**, rubricato "Disposizioni transitorie", prevede, al **comma 1**, che gli organismi già autorizzati alla data di entrata in vigore del presente decreto continuano a operare per un periodo non superiore a dodici mesi da detta data e che almeno sei mesi prima della scadenza di tale termine gli organismi presentino richiesta di autorizzazione ai compiti di controllo. La previsione è volta a garantire la continuità del sistema di controllo, nelle more dell'applicazione del nuovo sistema di autorizzazione.

Lo stesso articolo, al **comma 2**, introduce una disposizione transitoria che consente l'adeguamento graduale dell'obbligo di rotazione del controllo sui medesimi operatori, posto a carico degli organismi di controllo, in un arco temporale di diciotto mesi successivi alla scadenza del quinquennio. La disposizione, che non presenta profili ostativi o di incompatibilità rispetto al regolamento europeo di riferimento, è volta a garantire che il passaggio dall'attuale al nuovo sistema introdotto dal presente decreto non rechi pregiudizio alla continuità delle attività di controllo.

L'**articolo 14**, al **comma 1**, prevede, a decorrere dall'entrata in vigore del decreto in oggetto, l'abrogazione del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 220, recante attuazione degli articoli 8 e 9 del regolamento n. 2092/91/CEE in materia di produzione agricola e agroalimentare con metodo biologico, già parzialmente abrogato dall'articolo 7, comma 1, della legge 28 luglio 2016, n.154.

Il **comma 2**, infine, stabilisce che ogni riferimento al decreto legislativo n. 220 del 1995 debba intendersi riferito al presente decreto.



TAVOLE DI CONCORDANZA DIRETTIVA 2015/412/UE

Decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 220	SCHEMA DECRETO LEGISLATIVO
Articolo 1 Autorità per il coordinamento	Articolo 3, commi 1, 2, 3 e 4 Sistema di controllo
Articolo 3, commi 1 e 2 Organismi autorizzati	Articolo 4, commi 1 e 2 Organismi di controllo
Articolo 4, comma 2 Vigilanza sugli organismi di controllo autorizzati.	Articolo 3, commi 5, 6 7 e 8 Sistema di controllo
Articolo 5, comma 1 Controlli sugli operatori	Articolo 5, comma 1 Attività di controllo svolta dagli organismi di controllo
Articolo 5, comma 2 Controlli sugli operatori	Articolo 5, comma 2 Attività di controllo svolta dagli organismi di controllo
Articolo 6, comma 1 Operatori	Articolo 6, comma 1 Obblighi degli operatori
Articolo 9 Elenchi nazionali	Articolo 4, comma 7 Organismi di controllo

Regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio del 28 giugno 2007 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CEE) 2092/91	Regolamento (CE) n. 889/2008 della Commissione del 5 settembre 2008 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio del 28 giugno 2007 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, per quanto riguarda la produzione biologica, l'etichettatura e i controlli	SCHEMA DECRETO LEGISLATIVO
Articolo 2, paragrafo 1, lettere c), o) e p) Definizioni		Articolo 2, comma 1, lettere b), c) e d) Sistema di controllo
Articolo 27, paragrafo 4, lettera d) Sistema di controllo		Articolo 3, commi 1, 2, 3, 4 Sistema di controllo
Articolo 27, paragrafo 5, lettere a) e c) Sistema di controllo		Articolo 4, commi 1 e 2 Organismi di controllo
Articolo 27, paragrafo 6, lettere a) e b) Sistema di controllo		Articolo 4, comma 1 Organismi di controllo
Articolo 27, paragrafo 5 Sistema di controllo		Articolo 4, comma 6 Organismi di controllo
Articolo 27, paragrafo 6 Sistema di controllo		Articolo 4, comma 6 Attività di controllo svolta dagli organismi di controllo
Articolo 27, paragrafo 11 Sistema di controllo		Articolo 6, comma 1, lettera a) Obblighi degli organismi di



		controllo
Articolo 28 Adesione al sistema di controllo	Articolo 63 Regime di controllo e impegno dell'operatore	Articolo 9, comma 1 Obblighi degli operatori
	Articolo 65 Visite di controllo	Articolo 5, comma 3 Attività di controllo svolta dagli organismi di controllo
	Articolo 65 Visite di controllo	Articolo 6, comma 1, lettera c), e articolo 8, comma 1, lettera d) Obblighi degli organismi di controllo
Articolo 29 Documento giustificativo	Articolo 68 Documento giustificativo	Articolo 5, comma 2 Attività di controllo svolta dagli organismi di controllo
Articolo 30 Misure in caso di irregolarità e infrazioni	Articolo 91 Misure in caso di sospette infrazioni o irregolarità	Articolo 5 Attività di controllo svolta dagli organismi di controlli
Articolo 30 Misure in caso di irregolarità e infrazioni	Articolo 92 quinquies Elenco di misure in casi di irregolarità e infrazioni	Articolo 5, comma 9 Attività di controllo svolta dagli organismi di controlli
	Articolo 92 Scambio di informazioni fra autorità di controllo, organismi di controllo e autorità competenti	Articolo 6 Obblighi degli organismi di controllo



RELAZIONE TECNICO-FINANZIARIA

Il presente schema di decreto legislativo è stato predisposto ai sensi della legge 28 luglio 2016, n. 154, recante "Deleghe al governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale".

L'articolo 5 della sopra citata legge, in particolare, delega il governo ad adottare uno o più decreti legislativi con i quali provvedere a raccogliere in un in uno o più decreti legislativi tutte le norme vigenti in materia divise per settori omogenei e ad introdurre le modifiche necessarie a raggiungere le finalità della semplificazione e del riassetto della normativa vigente in materia di agricoltura, silvicoltura e filiere forestali.

Il comma 2 del predetto articolo individua i principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega, tra i quali sono riportate l'armonizzazione e la razionalizzazione della normativa sui controlli in materia di produzione biologica e contro le frodi agroalimentari, allo scopo di evitare duplicazioni, di tutelare maggiormente i consumatori, di eliminare gli ostacoli al commercio e le distorsioni della concorrenza, nonché di coordinare l'attività dei diversi soggetti istituzionalmente competenti sulla base della normativa vigente.

Il provvedimento è volto a dare attuazione alle disposizioni della normativa europea e, in particolare, del regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio del 28 giugno 2007 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CEE) 2092/91. Sono, inoltre, previste 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 sopra citato.

Il predetto regolamento si applica a tutti gli operatori che esercitano attività in qualunque fase della produzione, preparazione e distribuzione dei prodotti provenienti dall'agricoltura biologica, dettando norme sia generali che specifiche per la produzione agricola, vegetale e animale e fissando gli obiettivi e i principi comuni da applicare alla produzione biologica, con riguardo ai processi biologici, alla biodiversità, all'utilizzo dei fattori di produzione, alla tutela del suolo, all'impiego delle risorse rinnovabili, all'equilibrio ecologico, alla salute degli animali e delle piante. Stabilisce inoltre previsioni in materia di alimenti trasformati e di etichettatura.

In particolare, il Titolo V del regolamento (CE) n. 834/2007 è dedicato ai controlli nel settore e detta norme di principio in tema di definizione del sistema dei controlli nazionali e, conseguentemente, alle misure da prevedere in caso di irregolarità e di infrazioni.

Lo schema di decreto, a completamento del sistema dei controlli e per rendere lo stesso cogente ed efficace sotto il profilo della repressione, prevede sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni dei requisiti ed obblighi a carico sia degli organismi preposti al controllo del settore che a carico degli operatori, sulla base della delega contenuta all'articolo 2 della legge 12 agosto 2016, n. 170, recante delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2015, concernente la disciplina sanzionatoria di violazioni di atti normativi dell'Unione europea.

Le condotte, diverse da quelle a rilevanza penale, individuate dallo schema di decreto da sanzionare in via amministrativa corrispondono a violazioni di obblighi di correttezza procedurale.



L'introduzione degli obblighi degli organismi di controllo e degli operatori nella normativa nazionale è connessa all'esigenza di assicurare la maggiore tutela del consumatore, che costituisce uno dei criteri per l'esercizio della delega legislativa. E in tale ottica deve leggersi anche la punizione che il legislatore ha previsto per i comportamenti difformi attraverso un sistema sanzionatorio del tutto nuovo.

Per i motivi sopra esposti, le sanzioni previste dal decreto legislativo in esame devono intendersi come nuove, non solo in quanto non esistenti nell'ordinamento ma anche in quanto ispirate ai criteri previsti dalla legge di delega e sono, in ogni caso, connesse al miglioramento dell'efficacia nello svolgimento dei controlli.

Al fine di garantire la tracciabilità del prodotto biologico nelle transazioni commerciali, che rappresenta non solo un obbligo espressamente previsto dal regolamento 834/2007 a carico dei soggetti che esercitano il controllo sugli operatori, ma anche l'elemento più qualificante del sistema, in quanto consente di rintracciare la provenienza della materia prima destinata alla vendita o alla trasformazione secondo i requisiti previsti dalla normativa vigente per la produzione biologica, il provvedimento prevede, inoltre, l'istituzione di una banca dati pubblica, nell'ambito delle risorse del Fondo di cui all'articolo 59, comma 2, della legge 23 dicembre 1999, n.488, e comunque senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, come espressamente chiarito nel dettaglio di questa relazione all'articolo 5, dello schema di decreto.

Dalle previsioni del decreto non derivano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e le iniziative previste possono in ogni caso essere attuate con le risorse disponibili a legislazione vigente. Essendo, infatti, volto a semplificare e a razionalizzare la materia dell'agricoltura biologica, non comporta effetti sui saldi della finanza pubblica.

In dettaglio, si riportano di seguito le disposizioni contenute.

L'articolo 1 descrive l'ambito di applicazione del decreto legislativo in esame, che riguarda i principi e le disposizioni per l'annonizzazione, la razionalizzazione e la regolazione del sistema dei controlli e di certificazione delle attività di produzione, trasformazione, commercializzazione, importazione di prodotti ottenuti secondo il metodo di agricoltura biologica, nel rispetto delle norme dell'Unione europea in materia e costituisce testo unico in materia di controlli in tale settore.

Il comma 2 stabilisce che ogni intervento normativo incidente sul presente testo unico o sulle materie dallo stesso disciplinate va attuato mediante esplicita modifica, integrazione, deroga o sospensione delle specifiche disposizioni in esso contenute.

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

L'articolo 3, disciplina il sistema di controllo.

In particolare, l'autorità competente alla organizzazione dei controlli ufficiali nel settore della produzione biologica è il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (di seguito Ministero), che delega i compiti di controllo ad uno o più organismi di controllo (di seguito "organismo"), mediante il rilascio di una autorizzazione. I compiti di vigilanza degli organismi e di controllo sugli operatori sono esercitati dal Ministero per il tramite del Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (di seguito Dipartimento).



Restano ferme le competenze delle regioni e delle province autonome, che concorrono all'esercizio della vigilanza e del controllo sulle strutture territorialmente di competenza.

Tenuto conto di quanto previsto dall'articolo 27, paragrafo 4, lettera b), del regolamento, secondo cui lo Stato membro che opti per la delega delle funzioni di controllo ad organismi privati, dove anche designare le autorità responsabili della vigilanza su detti organismi, tale attività, al fine di migliorare il sistema dei controlli, è demandata, unitamente a quella del controllo, anche al Comando unità per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare, istituito a seguito della incorporazione del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei carabinieri ai sensi del decreto legislativo n. 177 del 2016 (comma 7).

Al riguardo, si evidenzia che le attività di controllo afferenti alla sicurezza e tutela agroalimentare rientrano già tra i compiti istituzionalmente demandati al Comando, per i quali il medesimo è posto alle dirette dipendenze del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali. La sicurezza e la tutela agroalimentare, sono infatti materie espressamente previste dall'articolo 8, comma 2, lettera c), del decreto legislativo n. 177 del 2016. Ciò premesso, nell'ambito della definizione del sistema generale dei controlli nello specifico settore della produzione biologica, si è ritenuto coerente prevedere, proprio a fini di coordinamento, un ruolo del Comando che, unitamente al Ministero, eserciti (oltre ai compiti di controllo sugli operatori) anche compiti di vigilanza sugli organismi di controllo. Tale previsione non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, in quanto l'attività di vigilanza sarà svolta nell'ambito delle attuali risorse umane, finanziarie e strumentali del Comando.

Diversamente, le attività di controllo disciplinate dall'articolo 5 c) i requisiti di cui agli allegati 1 e 3 del decreto, riguardano esclusivamente gli organismi di controllo, definiti, all'articolo 2, quali enti terzi indipendenti, che effettuano ispezioni e certificazioni sulle attività di produzione, trasformazione, commercializzazione e importazione di prodotti ottenuti secondo il metodo di agricoltura biologica, conformemente alle disposizioni del regolamento e del presente provvedimento. A tali soggetti, secondo l'opzione di *governance* prescelta tra le possibilità offerte dall'articolo 27, paragrafo 4, lettera b), del regolamento n.834/2007, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali - autorità competente per l'organizzazione dei controlli ufficiali nel settore della produzione biologica, ai sensi dell'articolo 2, lettera n), del citato regolamento - delega i compiti di controllo. Tali organismi non ricevono trasferimenti né contributi a carico del bilancio dello Stato per l'attività svolta, essendo finanziati, secondo il sistema individuato dalla stessa normativa europea, dagli operatori del settore che sono obbligati, qualora intendano svolgere attività nel settore della produzione biologica, ad assoggettarsi al sistema di controllo prescelto dallo Stato membro.

Peraltro, per questo aspetto, lo schema di decreto non innova rispetto alla disciplina attualmente vigente in materia, contenuta nel decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 220, che prevede appunto, all'articolo 3, gli organismi di controllo nel settore biologico, il cui riconoscimento è svolto dalla Direzione generale del Ministero competente, in generale, per il riconoscimento degli organismi di controllo e per la certificazione e la tutela del consumatore.

In conclusione, va evidenziato che dallo svolgimento delle attività previste nel presente articolo 3, non derivano nuovi o maggiori oneri in termini di risorse umane, finanziarie e strumentali, in quanto lo schema di decreto legislativo non è volto a istituire un nuovo sistema di controlli, ma ad



attuare le previsioni contenute nella normativa europea, introducendo nel diritto interno disposizioni di miglioramento dell'attività di controllo nel settore, coerentemente con le finalità previste dalla legge di delega.

La vigilanza sugli organismi è volta alla verifica del mantenimento dei requisiti degli organismi stessi, dell'efficienza e dell'efficacia delle procedure di controllo, dell'imparzialità per l'accesso degli operatori nel sistema e alla corretta applicazione della procedura di controllo standard.

I soggetti coinvolti nel sistema dei controlli assicurano il coordinamento e la cooperazione dell'attività mediante la sottoscrizione di accordi e protocolli di intesa e attraverso procedure di condivisione delle informazioni sulla base delle banche dati a disposizione del Ministero e, in particolare, del Registro unico dei controlli sulle imprese agricole, previsto dal decreto-legge n. 91 del 2014 e istituito con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali in data 22 luglio 2015, e 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 4 reca la disciplina degli organismi, autorizzati dal Ministero su istanza di parte. L'istanza deve prevedere la descrizione della procedura di controllo che l'organismo intende seguire sulla base dei requisiti minimi fissati nell'allegato I del decreto legislativo in esame e delle misure di controllo che intende imporre agli operatori.

Al fine dell'ottenimento dell'autorizzazione, gli organismi, oltre ad essere accreditati alla norma UNI CEI EN 17065/2012, ai sensi della vigente normativa europea e nazionale, devono possedere requisiti ulteriori per l'intera durata dell'autorizzazione stessa, a tutela della trasparenza, della concorrenza e dell'anticorruzione. Tali requisiti, che devono essere posseduti per l'intera durata dell'autorizzazione, sono: idoneità morale, imparzialità e assenza di conflitto di interesse dei propri rappresentanti, degli amministratori, del personale addetto all'attività di controllo e certificazione; adeguatezza delle strutture e delle risorse umane e strumentali rispetto ai compiti delegati; adeguatezza dell'esperienza e competenza delle risorse umane impiegate; assenza di partecipazioni, dirette o indirette, nella struttura proprietaria da parte di operatori e associazioni di operatori.

L'elenco degli organismi è pubblicato sul sito istituzionale del Ministero.

Sono previsti anche alcuni divieti in capo agli organismi, che non possono svolgere alcuna attività diversa da quella di controllo nel settore dell'agricoltura biologica né, unitamente ai loro rappresentanti e personale, possono fornire beni e servizi agli operatori controllati diversi dall'attività di controllo né svolgere l'attività di controllo sul medesimo operatore per un periodo superiore a cinque anni.

Il personale dell'organismo è incaricato di pubblico servizio.

Dall'attuazione dell'articolo in esame non derivano effetti sui saldi della finanza pubblica.

L'articolo 5 disciplina l'attività svolta dagli organismi di controllo secondo un programma annuale di controllo comunicato al Ministero.

Al riguardo, occorre chiarire che, come indicato nelle definizioni e meglio specificato all'articolo 3, sopra richiamato, gli organismi di controllo sono soggetti terzi privati indipendenti che esercitano, su delega dello Stato membro secondo quanto previsto dal regolamento n. 834/2007, e a seguito di



apposita autorizzazione rilasciata dal Ministero, l'attività di controllo sugli operatori del settore della produzione biologica.

Nell'ambito dell'attività di competenza, gli organismi rilasciano un documento giustificativo agli operatori controllati nel quale sono indicati i dati identificativi degli stessi e il tipo o la gamma dei prodotti.

Essi eseguono ispezioni al fine di accertare infrazioni, anche di lieve entità e irregolarità riguardanti la qualificazione biologica dei prodotti degli operatori al fine della protezione dei consumatori. Le infrazioni e le irregolarità sono inadempienze con diversi gradi di gravità che il medesimo articolo definisce, unitamente alle misure da adottare in caso di accertamento a seguito di ispezione.

Le modalità applicative da parte degli organismi di controllo, con riguardo a comunicazioni e profili organizzativi riferiti a infrazioni, irregolarità e inosservanze e alle conseguenti misure saranno individuate con successivo decreto del Ministero.

Al comma 12 è prevista, da parte del Ministero, l'istituzione di una banca dati pubblica finalizzata a garantire la tracciabilità del prodotto in tutte le transazioni commerciali. Tale previsione è volta ad favorire e supportare l'adempimento dell'obbligo espressamente imposto dal regolamento n.834/2007 a carico degli organismi di controllo. Le modalità di funzionamento di tale banca dati sono demandate ad un successivo decreto del Ministro da adottarsi, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, previa intesa della Conferenza unificata.

Gli oneri relativi alla realizzazione della banca dati, volta a consentire il miglioramento del sistema di controllo in quanto strumento di condivisione dei dati relativi alle transazioni commerciali da parte di tutti gli organi deputati al controllo, sono coperti con le risorse del Fondo di cui all'articolo 59, comma 2, della legge n. 488 del 1999, denominato "Fondo per la ricerca nel settore dell'agricoltura biologica e di qualità". L'intervento legislativo previsto di ridenominazione del Fondo è dunque soltanto funzionale ad integrare l'ulteriore finalità del Fondo già esistente.

Il Fondo è alimentato dal contributo annuale per la sicurezza alimentare nella misura del 2 per cento del fatturato dell'anno precedente relativo alla vendita di prodotti fitosanitari, previsto al comma 1, del medesimo articolo 59.

Il contributo è versato al bilancio dello Stato dai soggetti ad esso obbligati, con imputazione al capitolo di entrata 3583, presso la sezione di tesoreria provinciale dello Stato territorialmente competente, direttamente, ovvero tramite il conto corrente postale intestato alla sezione stessa con indicazione della causale del versamento, del capo e del capitolo di imputazione. Le modalità di funzionamento del Fondo sono state rideterminate con Decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali del 17 agosto 2013.

La tabella che segue fornisce un prospetto delle entrate del capitolo 3583 negli anni 2011-2016.

(in euro)

2011	2012	2013	2014	2015	2016
11.387.372	11.691.039	10.723.855	11.000.000	11.000.000	13.204.644

Anni 2011-2014: Rendiconto generale dello Stato (dati di cassa-somme versate). Anno 2014: previsioni di entrata assestate. Anno 2015, previsioni a DDL di bilancio per il 2015-2017: previsioni di entrata.



Sulla riassegnazione al Fondo ha inciso il divieto di cui all'articolo 2, commi 615 e 616 ed elenco 1, della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria per il 2008). Conseguentemente, l'importo da assegnare al Fondo è determinato da quota parte delle predette entrate (pari complessivamente a 11 milioni di euro) che sino al 2016 faceva riferimento al cap. 2314/Mipaaf, che con successive variazioni di bilancio veniva appostato sul pertinente capitolo di spesa 7742/02.

La tabella che segue dà indicazione dell'evoluzione delle risorse stanziare sul capitolo 2314/Mipaaf negli anni 2011-2016.

(previsioni di spesa - dati di competenza, in euro)

2011	2012	2013	2014	2015	2016
588.352	588.352	583.449	3.572.112	3.176.076	4.951.015 (legge di bilancio) di cui 2.948.565 conservazione fondi

Nella Nota integrativa alla legge di bilancio 2015-2017, è evidenziato che la dotazione si è stabilizzata (negli anni 2014 e 2015), a seguito delle richieste avanzate dall'Amministrazione, a circa 3 milioni di euro in funzione delle somme da destinare al Fondo per la ricerca nel settore biologico in Agricoltura, cap. 7742 pg.2/MIPAAF.

Quindi dall'esercizio finanziario 2017, a seguito delle modifiche della legge 196/2009, la dotazione finanziaria è stata stabilizzata sul capitolo 7742/02 con stanziamento iniziale con la seguente proiezione triennale: 2017: 3.957.727,00; 2018: 3.955.855,00; 2019: 3.957.727,00.

L'attuale consistenza del Fondo (pari a circa 3 milioni di euro per anno) presenta la necessaria capienza al fine della copertura dei costi della istituzione della banca dati, che ammontano a circa 300 mila euro, in analogia a quelli sostenuti per l'istituzione della analoga banca dati nazionale dell'agricoltura biologica - SIB, progettata dalla SIN S.p.A. su commissione di ISMEA.

Per quanto concerne, invece, la gestione ordinaria della banca dati, quest'ultima, una volta realizzata, sarà gestita, mediante l'immissione di dati o la verifica degli stessi, da ciascun soggetto deputato al controllo, per gli aspetti di competenza. Essa sarà dunque uno strumento di ausilio all'attività istituzionale, che non necessita dell'assegnazione di ulteriori risorse umane, strumentali o finanziarie rispetto a quelle già a disposizione a legislazione vigente.

L'articolo 6 individua gli obblighi a carico degli organismi, consistenti in adempimenti di minore o maggiore rilevanza. A titolo di esempio si riportano, di seguito, alcuni dei principali: la comunicazione al Ministero dei risultati dei controlli, l'informativa circa le eventuali non conformità, la collaborazione ai fini di consentire l'accesso ad uffici e impianti, l'adozione di misure a carico degli operatori in caso di irregolarità e infrazioni, anche di lieve entità e la conseguente comunicazione al Ministero delle misure applicate, il rifiuto di una notifica di variazione per cambio di organismo di controllo, se a carico dell'operatore sono state emesse misure a seguito di irregolarità o infrazioni e le stesse non sono stati risolti, il rifiuto di una notifica di assoggettamento al sistema di un operatore escluso prima che siano trascorsi cinque anni dall'adozione della misura.

Gli obblighi informativi previsti sono assolti attraverso il caricamento delle relative informazioni nei servizi informatici disponibili nell'ambito del SIAN, nonché della banca dati citata al precedente articolo 5, al fine di non gravare gli organismi di ulteriori oneri documentali.

Quest'ultima disposizione non comporta nuovi e maggiori oneri a carico del bilancio statale.

L'articolo 7 rubricato "Sospensione e revoca dell'autorizzazione" disciplina le conseguenze del mancato rispetto degli obblighi a carico degli organismi di controllo.

A seconda della gravità dell'inadempimento, il Ministero può sospendere o revocare l'autorizzazione.

La revoca può essere disposta dal Ministero anche su proposta delle regioni competenti e comporta la scelta di un diverso organismo di controllo da parte degli operatori e l'organismo revocato può presentare una nuova richiesta solo dopo tre anni dalla data di pubblicazione della revoca sul sito del Ministero.

Quest'ultima disposizione non comporta nuovi e maggiori oneri a carico del bilancio statale.

L'articolo 8 disciplina le sanzioni amministrative pecuniarie a carico degli organismi.

È prevista la clausola di salvaguardia che subordina l'applicazione della sanzione amministrativa alla preventiva valutazione che il fatto accertato non integri anche una fattispecie di reato.

In particolare, il comma 1, prevede sanzioni da 5.000 euro a 30.000 euro per inadempienze di maggiore gravità e che riguardano il rilascio del documento giustificativo oltre i 30 giorni previsti dal decreto, l'applicazione del tariffario in maniera difforme rispetto a quello allegato all'istanza dell'organismo di controllo, l'omissione di comunicazione al Ministero delle modifiche giuridiche o organizzative, l'impedimento alle autorità competenti di accesso agli uffici e omissione di tutte le informazioni e l'assistenza ritenute necessarie per la verifica, l'utilizzo di personale privo dei requisiti minimi previsti, la disapplicazione dell'analisi del rischio nello svolgimento dell'attività di controllo e di campionamento, l'utilizzo di personale a carico del quale è stata accertata la sussistenza di rapporti professionali, economici o di consulenza con gli operatori assoggettati al controllo dell'organismo, l'accettazione della notifica di un operatore precedentemente escluso, l'omissione della verifica delle azioni correttive poste in essere dagli operatori, l'omissione di comunicazione al Ministero delle modifiche giuridiche o organizzative intervenute successivamente all'autorizzazione.

Il comma 2, dispone sanzioni da 3.000 euro a 12.000 euro per la mancata conservazione dei fascicoli di controllo per almeno 5 anni successivi all'esclusione o al recesso dell'operatore, in caso di trasferimento del fascicolo di controllo all'organismo di controllo subentrante oltre 15 giorni dalla notifica di variazione, per la trasmissione del programma annuale di controllo al Ministero oltre il 15 gennaio di ogni anno e omessa comunicazione delle variazioni intervenute nel corso dell'anno mancato svolgimento di una costante iniziativa di aggiornamento del personale sulle modifiche normative e sulla conoscenza degli elementi di rischio che qualificano un prodotto come biologico e per il mancato rispetto di criteri di rotazione del personale ispettivo.

Il comma 3 dispone l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie da 1.000 euro a 6.000 euro per mancato aggiornamento dei fascicoli di controllo, mancato utilizzo di un sistema di gestione della documentazione inerente l'attività di controllo idoneo a consentire la rintracciabilità



della documentazione, per la mancata regolare conservazione presso l'operatore dei documenti e dei certificati rilasciati.

L'articolo non prevede nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio statale.

L'articolo 9, rubricato "Obblighi degli operatori", disciplina gli obblighi a carico di tali soggetti, premettendo che gli stessi, prima di immettere i prodotti biologici sul mercato, devono notificare l'inizio della loro attività al Ministero e alle regioni nel cui territorio è ubicata l'azienda e devono sottoporsi al sistema di controllo delineato dal presente decreto.

L'articolo, che non ha effetti sui saldi della finanza statale, individua i seguenti obblighi: redigere ed aggiornare il documento contenente la descrizione completa dell'attività, del sito e dell'unità produttiva; redigere e aggiornare il documento contenente le misure per garantire, a livello di unità, di sito e di attività, il rispetto delle norme di produzione di biologica e prevenire i rischi di contaminazione; eseguire le misure adottate dall'organismo di controllo, anche se successive al recesso o all'esclusione dell'operatore per fatti autecedenti l'esclusione o il recesso medesimi; informare, per iscritto, gli acquirenti del prodotto affinché le indicazioni relative al metodo di produzione biologico siano soppresse da tale produzione; non presentare, in caso di esclusione, nuova domanda prima che siano trascorsi cinque anni dalla data della misura di esclusione; annotare tutte le operazioni riguardanti la produzione e la commercializzazione dei prodotti biologici, o in conversione, su appositi registri; adottare un sistema che consenta la tracciabilità e rintracciabilità dei prodotti biologici in tutte le fasi di produzione, preparazione e distribuzione; comunicare preventivamente all'organismo la tipologia di contabilità e tracciabilità utilizzata; mettere a disposizione i registri sopraccitati all'organismo di controllo e alle autorità competenti; comunicare periodicamente all'organismo la natura e la quantità di prodotto biologico, o in conversione, immesso sul mercato; comunicare tempestivamente all'organismo i reclami ricevuti dai clienti; comunicare tempestivamente all'organismo l'esito dei controlli svolti dalle autorità competenti.

L'articolo 10 prevede le sanzioni amministrative pecuniarie a carico degli operatori in caso di inosservanza degli obblighi posti a loro carico.

È prevista la clausola di salvaguardia che subordina l'applicazione della sanzione amministrativa alla preventiva valutazione che il fatto accertato non integri anche una fattispecie di reato.

In particolare, il comma 1 prevede sanzioni da 3.500 euro a 18.000 euro a carico di colui che utilizza sulla confezione o sull'imballaggio, nei marchi commerciali, nell'informazione ai consumatori anche tramite internet o sui documenti di accompagnamento, indicazioni, termini o simboli che possono indurre in errore il consumatore suggerendo che il prodotto o i suoi ingredienti siano prodotti secondo il metodo di produzione biologica.

Il comma 2 prevede sanzioni da euro 500 euro a 3.000 euro a carico di colui che utilizza in maniera non conforme al regolamento (CE) n. 834/2007 i termini relativi alla produzione biologica nell'etichettatura, nella pubblicità, nella presentazione e nei documenti commerciali di prodotti rinvenuti in fase di commercializzazione è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria.

Il comma 3 prevede l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria da 300 euro a 1.800 euro a chiunque utilizzi in maniera non conforme al regolamento citato il logo comunitario di produzione biologica nell'etichettatura, nella pubblicità e nella presentazione di prodotti rinvenuti in fase di commercializzazione.



Il comma 4 stabilisce che colui che non provvede a mettere in atto, nei tempi previsti dalla vigente normativa europea e nazionale, le necessarie procedure per il ritiro dalla merce ovvero a comunicare ai propri clienti la soppressione dei termini relativi al metodo di produzione biologico nonché l'operatore non più inserito nel sistema di controllo, a seguito di esclusione o di recesso volontario, che non provvede a comunicare la soppressione delle indicazioni relative al metodo di produzione biologico, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 euro a 20.000 euro.

Il comma 5 prevede la sanzione amministrativa pecuniaria da 3.000 euro a 18.000 euro a carico di colui che non consente o impedisce le verifiche dell'organismo di controllo.

Il comma 6 stabilisce che colui al quale sia stato comminato da parte dell'organismo di controllo un provvedimento di soppressione delle indicazioni biologiche, in assenza di ricorso o a seguito di decisione definitiva di rigetto del ricorso, ove presentato, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da 3.000 euro a 18.000 euro.

Il comma 7 dispone sanzioni da 3.000 euro a 18.000 euro a colui nei confronti del quale sia stato applicato, da parte dell'organismo di controllo, un provvedimento definitivo di sospensione della certificazione biologica.

Il comma 8 dispone la sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 euro a 30.000 euro a colui nei confronti del quale sia stato applicato, da parte dell'organismo di controllo, un provvedimento definitivo di esclusione dal sistema biologico.

Il comma 9 prevede la sanzione amministrativa pecuniaria da 300 euro a 1500 euro a colui il quale non ottemperi alla diffida applicata ai sensi dell'articolo 5, comma 10.

Dall'attuazione delle disposizioni previste dal presente articolo non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'articolo 11 individua il Dipartimento quale Amministrazione competente ad irrogare le sanzioni stabilite dal decreto in esame, che esercita tale funzione con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

L'articolo in questione prevede anche che, per il caso di reiterata violazione della stessa disposizione, si applichi la sanzione amministrativa prevista per la sanzione più grave, aumentata sino al triplo.

L'articolo 12 stabilisce le modalità di pagamento e le riassegnazioni delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal decreto.

In particolare, il comma 1 dell'articolo in parola prevede che il pagamento delle somme dovute per le sanzioni amministrative pecuniarie sia effettuato presso le Tesorerie dello Stato territorialmente competenti su apposito capitolo del capo XVII dello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato, per essere riassegnato (comma 2), per una quota pari al cinquanta per cento, al Ministero per il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle attività di controllo e di vigilanza.

Le spese per lo svolgimento delle attività finalizzate alle funzioni di vigilanza e controllo del Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari gravano sul capitolo 2460 "Spese per acquisti di beni e servizi", dello stato di



previsione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, nell'ambito della Missione 1 "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca", Programma "Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale", che reca le autorizzazioni di spesa per il finanziamento delle attività di controllo ispettive ed analitiche istituzionali demandate alla struttura.

Da tale destinazione a finalità di spesa non derivano oneri a carico della finanza pubblica poiché le attività in questione saranno svolte con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Pertanto, gli eventuali introiti derivanti dalla irrogazione delle sanzioni saranno destinati al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei controlli istituzionalmente svolti dal predetto Ministero.

La riassegnazione è prevista in quanto si tratta di proventi riferiti a fattispecie sanzionatorie di nuova istituzione e, per questa ragione, non è possibile quantificarne ex ante l'ammontare.

L'articolo 13, rubricato "Disposizioni transitorie", garantire la continuità del sistema di controllo, nelle more dell'applicazione del nuovo sistema di autorizzazione, prevede che gli organismi già autorizzati alla data di entrata in vigore del presente decreto continuano a operare per un periodo non superiore a dodici mesi da detta data e che almeno sei mesi prima della scadenza di tale termine gli organismi presentino richiesta di autorizzazione ai compiti di controllo.

Lo stesso articolo, al comma 2, introduce una disposizione transitoria che consente l'adeguamento graduale, in prima applicazione del decreto, nell'ambito temporale di diciotto mesi, dell'obbligo di rotazione posto a carico degli organismi di controllo, a scadenza del quinquennio di controllo sull'operatore.

L'articolo 14 prevede, a decorrere dall'entrata in vigore del decreto in oggetto, l'abrogazione del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 220, recante attuazione degli articoli 8 e 9 del regolamento n. 2092/91/CEE in materia di produzione agricola e agroalimentare con metodo biologico, già parzialmente abrogato dall'articolo 7, comma 1, della legge 28 luglio 2016, n.154.

Il comma 2 stabilisce che ogni riferimento al decreto legislativo n. 220 del 1995 debba intendersi riferito al presente decreto.

La previsione non ha effetti sui saldi della finanza pubblica.

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2007, n. 196 ha avuto esito

POSITIVO

NEGATIVO

Il Regionale Generale dello Stato,

27 GIU. 2017



ANALISI TECNICO-NORMATIVA

Amministrazione proponente: Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

Titolo del provvedimento: Schema di decreto legislativo recante disposizioni di armonizzazione e razionalizzazione della normativa sui controlli in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera g), della legge 28 luglio 2016, n. 154 e ai sensi dell'articolo 2, della legge 12 agosto 2016, n.170.

PARTE I. Aspetti tecnico-normativi di diritto interno.

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo.

Il presente schema di decreto legislativo è stato predisposto ai sensi dell'**articolo 5 della legge 28 luglio 2016, n. 154**, recante "Deleghe al governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale".

Tra i principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega di cui all'articolo 5, comma 2, lettera g), della legge n. 154 del 2016, sono riportate l'armonizzazione e la razionalizzazione della normativa sui controlli in materia di 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.

Per il settore biologico è particolarmente importante l'esistenza di un sistema di controllo in grado di garantire che i processi produttivi seguiti rispettino la normativa in materia. Tale sistema di controllo, oltre a garantire il consumatore, deve garantire il produttore dal verificarsi di fenomeni di concorrenza sleale o che possano creare ostacoli alla produzione e commercializzazione di prodotti biologici.

Oltre all'inserimento di previsioni di maggior dettaglio circa i requisiti e gli obblighi a carico sia degli organismi preposti al controllo del settore che a carico degli operatori, lo schema prevede, a completamento del sistema dei controlli e per rendere lo stesso cogente ed efficace sotto il profilo della repressione, una serie di sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni dei requisiti ed obblighi previsti dallo stesso schema di decreto legislativo.

In sintesi, gli obiettivi principali dell'intervento regolatorio sono i seguenti:

- conferire organicità e sistematicità alla materia dei controlli sulla produzione agricola biologica, riunendo in un unico testo di legge una disciplina attualmente frammentaria e incompleta
- garantire una maggiore tutela del consumatore attraverso l'inserimento di previsioni di maggior dettaglio circa i requisiti e gli obblighi a carico sia degli organismi preposti al controllo del settore

che a carico degli operatori

- prevedere, nell'ambito dei principi disposti dal regolamento (CE) 834/2007, disposizioni volte ad assicurare una maggiore tutela del commercio e della concorrenza

- rendere il sistema dei controlli cogente ed efficace sotto il profilo della repressione attraverso una serie di sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni dei requisiti ed obblighi previsti in materia.

2) Analisi del quadro normativo nazionale.

Il presente schema di decreto legislativo è stato predisposto ai sensi della legge 28 luglio 2016, n. 154, recante "Deleghe al governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale".

L'articolo 5 della sopra citata legge, in particolare, ai fini della semplificazione e del riassetto della normativa vigente in materia di agricoltura, silvicoltura e filiere forestali, delega il governo ad adottare uno o più decreti legislativi con i quali provvede a raccogliere tutte le norme vigenti in materia divise per settori omogenei e ad introdurre le modifiche necessarie alle predette finalità.

Lo schema proposto è coerente con la delega e i principi e i criteri in essa contenuti. Il provvedimento, infatti, non prevede deroghe e innovazioni rispetto alla normativa vigente, ma attua le previsioni contenute nella normativa europea, introducendo nel diritto interno previsioni di dettaglio coerenti con le finalità della delega e prevede l'abrogazione espressa della disciplina legislativa nazionale, che viene integralmente sostituita alla luce, sempre, dei principi e criteri contenuti nell'articolo 5, sopra citato.

Con il provvedimento proposto si esercita, contestualmente anche la delega contenuta all'articolo 2 della legge 12 agosto 2016, n. 170, recante delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2015, concernente la disciplina sanzionatoria di violazioni di atti normativi dell'Unione europea.

Per quanto concerne, poi, i soggetti istituzionalmente competenti in materia di controlli nel settore della produzione agricola e agroalimentare, l'articolo 1, comma 1047, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ha attribuito espressamente all'Ispettorato centrale repressione frodi di cui all'articolo 10, comma 1, del decreto-legge 18 giugno 1986, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1986, n.462, attualmente Dipartimento del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, le funzioni statali di vigilanza sull'attività di controllo degli organismi pubblici e privati nell'ambito dei regimi di produzioni agroalimentari di qualità registrata (DOP e IGP). L'articolo 174-bis del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, introdotto dall'articolo 8 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n.177, ha poi istituito il "Comando unità per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare" che, ferme restando la dipendenza dell'Arma dei carabinieri dal Capo di Stato Maggiore della Difesa, tramite il comandante generale, per i compiti militari, dipende funzionalmente dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali per le materie afferenti alla sicurezza e tutela agroalimentare e forestale.

La definizione e l'attuazione del nuovo sistema dei controlli introdotto dal regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio del 28 giugno 2007 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CEE) 2092/91, è avvenuta solo parzialmente sul

piano del diritto interno, mediante l’emanazione di due atti di natura non regolamentare. In particolare, con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali 16 febbraio 2012, è stato definito un “Sistema nazionale di vigilanza sulle strutture autorizzate al controllo delle produzioni agroalimentari regolamentate” concernente in generale sia le produzioni di qualità (cd. DOP e IGP) sia le produzioni biologiche. Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali 20 dicembre 2013, sono state, inoltre, adottate “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”.

Da ultimo, l’articolo 7, della legge n. 154 del 2016 è intervenuto in materia, a fini di semplificazione e di trasparenza del settore, abrogando alcuni articoli del decreto legislativo 7 marzo 1995, n. 220, del e prevedendo l’istituzione di un Sistema informativo per il biologico e di un elenco pubblico degli operatori del settore.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e sui regolamenti vigenti.

Sul piano del diritto interno e con riguardo alla normativa legislativa di rango primario, è attualmente vigente il decreto legislativo n. 220 del 1995, che reca attuazione degli articoli 8 e 9 del regolamento n. 2092/91/CEE in materia di produzione agricola ed agroalimentare con metodo biologico, e cioè del regolamento europeo successivamente abrogato dal vigente regolamento (CE) n. 834/2007.

Tale decreto imposta il sistema dei controlli nel settore biologico, individuando il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali quale autorità preposta al controllo e al coordinamento delle attività amministrative e tecnico-scientifiche e operando una scelta di fondo rispetto all’opzione consentita dalla normativa europea, nel senso di delegare i compiti di controllo nei confronti degli operatori del settore biologico ad organismi di diritto privato (cd. organismi di controllo), piuttosto che ad autorità pubbliche. Con riguardo, poi, alla competenza regionale, il decreto legislativo n. 220 del 1995 demanda alle Regioni e alle province autonome la vigilanza sugli organismi di controllo ricadenti nel territorio di propria competenza.

La normativa in questione risulta, da un lato, superata dalla sopravvenuta regolamentazione europea e, dall’altro, ha subito una dichiarazione di incostituzionalità con sentenza della Corte costituzionale 24 aprile 1996, n.126, relativamente all’applicazione alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

4) Analisi della compatibilità dell’intervento con i principi costituzionali.

L’intervento è pienamente compatibile con i principi costituzionali ed è stato predisposto sia nel rispetto dell’adempimento degli obblighi derivanti dall’ordinamento europeo sia in relazione al riparto di competenze legislativa tra lo Stato e le Regioni e le Province autonome.

5) Analisi della compatibilità dell’intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.

L’intervento normativo è conforme al riparto di competenze previsto dalla normativa vigente tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché di sanzioni

amministrative.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

Le disposizioni del disegno di legge in commento non violano i principi di cui all'articolo 118 della Costituzione, primo comma, e, pertanto, non si rilevano profili di incompatibilità con le competenze e le funzioni delle Regioni ordinarie e a statuto speciale, nonché degli enti locali, né di incompatibilità con i principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.

Il disegno di legge in esame non comporta rilegificazioni in materia ed è stato adottato nella piena utilizzazione degli strumenti di semplificazione normativa.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.

Ad oggi, risulta un disegno di legge vertente su materia analoga all'esame della Camera (XIII Commissione Agricoltura). Tale disegno di legge reca "Disposizioni per lo sviluppo e la competitività della produzione agricola e agroalimentare con metodo biologico" (A.C. 302 e C. 3674) ed è volto a definire la produzione agricola ed agroalimentare effettuata con metodo biologico

9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano pendenti giudizi di costituzionalità sull'oggetto della presente proposta normativa.

PARTE II. Contesto normativo comunitario e internazionale.

1) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.

Sul piano della disciplina europea, la fonte principale dello schema di decreto legislativo in esame è il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio del 28 giugno 2007 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il sopra citato regolamento (CEE) 2092/91.

Tale regolamento stabilisce gli obiettivi e i principi comuni da applicare alla produzione biologica, con riguardo ai processi biologici, alla biodiversità, all'utilizzo dei fattori di produzione, alla tutela del suolo, all'impiego delle risorse rinnovabili, all'equilibrio ecologico, alla salute degli animali e delle piante. Stabilisce inoltre previsioni in materia di alimenti trasformati e di etichettatura.

Esso si applica a tutti gli operatori che esercitano attività in qualunque fase della produzione, preparazione e distribuzione relative ai prodotti provenienti dall'agricoltura biologica, dettando norme generali di produzione (con riguardo ad esempio al divieto di uso di OGM) e norme specifiche di produzione agricola, vegetale e animale.

In particolare, il Titolo V del regolamento è dedicato ai controlli nel settore, dettando norme di principio agli Stati membri in tema di definizione del sistema dei controlli nazionali e, conseguentemente, alle misure da prevedere in caso di irregolarità e di infrazioni. Come sopra

evidenziato, la definizione e l'attuazione del nuovo sistema dei controlli introdotto dal regolamento (CE) n. 834/2007 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, è avvenuta solo parzialmente sul piano del diritto interno, per questo motivo lo schema di decreto in questione si propone di armonizzazione e razionalizzazione la normativa sui controlli in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica nel pieno rispetto della normativa europea.

2) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.

Non sono state aperte procedure di infrazione nei confronti dell'Italia nella materia in esame.

3) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.

Il provvedimento legislativo in esame non presenta profili di incompatibilità con gli obblighi internazionali.

4) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea sul medesimo o su analogo oggetto.

Non sono pendenti giudizi innanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea vertenti sul medesimo o analogo oggetto.

5) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o su analogo oggetto.

Non sono pendenti giudizi innanzi la Corte europea dei diritti dell'uomo vertenti sul medesimo o analogo oggetto.

6) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.

Non vi sono indicazioni al riguardo in quanto la previsione di una disciplina in materia di controlli sulla produzione agricola biologica è demandata a ciascun Stato membro e, ad oggi, non sono state evidenziate linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.

PARTE III. Elementi di qualità sistematica e redazionale del testo.

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

Si è ritenuto di indicare le definizioni "regolamento", "organismo di controllo", "operatore", "vigilanza" e "controllo", al fine di fornire un quadro definitorio completo e conforme alle disposizioni del regolamento (CE) n. 834/2007.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi.

E' stata verificata la correttezza dei riferimenti normativi contenuti nella proposta normativa, con particolare riguardo alle successive modificazioni subite dai provvedimenti medesimi.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti.

In questa proposta normativa non si è fatto ricorso alla tecnica della novella.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

Essendo state esplicitate le abrogazioni, l'intervento non reca effetti abrogativi impliciti.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

Nel testo non ci sono disposizioni aventi effetti retroattivi di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

Non risultano altre deleghe aperte sul medesimo oggetto anche a carattere integrativo o correttivo.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.

L'intervento normativo, all'articolo 5, prevede al comma 10, un decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, da adottarsi entro sessanta giorni, con il quale sono individuate le ~~fattispecie~~, le modalità e i termini per la comunicazione, l'applicazione e la gestione delle infrazioni, delle irregolarità e delle inosservanze da parte degli organismi di controllo, definite ai commi precedenti.

Il medesimo articolo, al comma 11, prevede, entro sessanta giorni, l'adozione di un decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali **d'intesa con la Conferenza unificata**, recante le modalità di funzionamento del Fondo per l'agricoltura biologica, nel rispetto della normativa dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

La proposta normativa non necessita di elaborazioni statistiche da parte dell'Istituto nazionale di statistica.

ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

Titolo: Schema di decreto legislativo recante disposizioni di armonizzazione e razionalizzazione della normativa sui controlli in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera g), della legge 28 luglio 2016, n. 154 e ai sensi dell'articolo 2, della legge 12 agosto 2016, n.170.

SEZIONE I - Contesto e obiettivi dell'intervento di regolamentazione

A) Rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate.

Il settore del biologico nell'Unione europea ha fatto registrare un rapido sviluppo nel corso degli ultimi anni. Secondo i dati Eurostat, nel 2015 la superficie totale di ettari coltivati secondo il metodo della produzione biologica nell'Unione europea era di 11,1 milioni, rispetto ai 5,0 milioni del 2002. Nel corso dell'ultimo decennio, la superficie dedicata alla produzione biologica è aumentata di circa 500.000 ettari l'anno. Si tratta di un notevole aumento in valore assoluto, anche se, in termini relativi, la superficie coltivata a biologico rappresenta solo il 6,2% della superficie agricola totale in Europa.

Le aziende agricole che coltivano terreno biologico sono quasi 185.000 in tutta Europa.

Anche il mercato dei prodotti biologici europei si sta sviluppando velocemente e negli ultimi due decenni ha raggiunto tassi di crescita annui variabili tra il 10 e 15%¹. Il valore di tale mercato è di circa 20 milioni di euro l'anno², valore che rappresenta circa l'1,5% dell'intero mercato agroalimentare europeo.

L'Italia è tra i primi dieci paesi nel mondo per estensione in superficie coltivata con il metodo biologico ed è il secondo paese produttore europeo dopo la Spagna. A livello nazionale operano circa 42.000 produttori che gestiscono oltre 41.000 aziende biologiche, con una dimensione media di 18 ettari, superiore alla media dell'intero settore agricolo. Considerando il solo comparto food, il mercato al consumo dei prodotti biologici in Italia nel 2014 è superiore ai 2,1 miliardi di euro³.

Ove si considerino anche le imprese di trasformazione e commercializzazione, oltre che gli importatori, il numero complessivo di operatori del settore biologico supera i 55.000, ponendo l'Italia al primo posto tra tutti i Paesi europei⁴.

¹ <https://ec.europa.eu/agriculture/organic/eu-policy/data-statistics>

² <https://ec.europa.eu/agriculture/organic/eu-policy/data-statistics>

³ Rapporto BIO-RETAIL ISMEA 2014.

⁴ Dati: MiPAAF – Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali. Elaborazione: SINAB – Sistema d'Informazione Nazionale sull'Agricoltura Biologica

Posto che il mercato delle produzioni biologiche, ancor più dell'agricoltura convenzionale, dipende in larga misura dalla fiducia dei consumatori, è evidente che per tale settore è particolarmente importante l'esistenza di un sistema di controllo in grado di garantire che i processi produttivi seguiti rispettino la normativa in materia. Nel caso, infatti, dei prodotti da agricoltura biologica, la verifica del rispetto del metodo di produzione biologico è affidata ad un sistema di controllo che, oltre a garantire il consumatore, garantisce il produttore dal verificarsi di fenomeni di concorrenza sleale o che possano creare ostacoli alla produzione e commercializzazione di prodotti biologici.

La prospettiva di ricavi interessanti, generata dall'interesse di un numero crescente di consumatori di prodotti biologici è, infatti, un incentivo per azioni e fatti illeciti che causano concorrenza sleale a discapito delle imprese e danni al patrimonio e ai diritti contrattuali dei consumatori. Proprio negli ultimi anni, l'esigenza di un efficiente ed adeguato sistema di controllo si è fatta più stringente a seguito del verificarsi di frodi che hanno minato la credibilità di tali importanti produzioni nazionali.

Sul piano della disciplina europea, la fonte principale dello schema di decreto legislativo in esame, è il Regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio del 28 giugno 2007 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il sopra citato regolamento (CEE) 2092/91.

Tale regolamento stabilisce gli obiettivi e i principi comuni da applicare alla produzione biologica, con riguardo ai processi biologici, alla biodiversità, all'utilizzo dei fattori di produzione, alla tutela del suolo, all'impiego delle risorse rinnovabili, all'equilibrio ecologico, alla salute degli animali e delle piante. Stabilisce inoltre previsioni in materia di alimenti trasformati e di etichettatura.

Esso si applica a tutti gli operatori che esercitano attività in qualunque fase della produzione, preparazione e distribuzione relative ai prodotti provenienti dall'agricoltura biologica, dettando norme generali di produzione (con riguardo ad esempio al divieto di uso di OGM) e norme specifiche di produzione agricola, vegetale e animale.

In particolare, il Titolo V del Regolamento è dedicato ai controlli nel settore, dettando norme di principio agli Stati membri in tema di definizione del sistema dei controlli nazionali e, conseguentemente, alle misure da prevedere in caso di irregolarità e di infrazioni.

Sul piano del diritto interno, la definizione e l'attuazione del nuovo sistema dei controlli introdotto dal regolamento del 2007 è avvenuta solo parzialmente, mediante l'emanazione di due atti di natura non regolamentare. In particolare, con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali 16 febbraio 2012, è stato definito un "Sistema nazionale di vigilanza sulle strutture autorizzate al controllo delle produzioni agroalimentari regolamentate" concernente in generale sia le produzioni di qualità (cd. DOP e IGP) sia le produzioni biologiche. Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali 20 dicembre 2013, sono state, inoltre, adottate "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".

Per quanto concerne, invece, i soggetti istituzionalmente competenti in materia di controlli nel settore della produzione agricola e agroalimentare, l'articolo 1, comma 1047, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ha attribuito espressamente all'Ispettorato centrale repressione frodi di cui all'articolo 10, comma 1, del decreto-legge 18 giugno 1986, n.282, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1986, n. 462, attualmente Dipartimento del Ministero delle politiche agricole alimentari e

forestali, le funzioni statali di vigilanza sull'attività di controllo degli organismi pubblici e privati nell'ambito dei regimi di produzioni agroalimentari di qualità registrata (DOP e IGP). L'articolo 174-bis del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, introdotto dall'articolo 8, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, ha poi istituito il "Comando unità per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare" che, ferme restando la dipendenza dell'Arma dei carabinieri dal Capo di Stato Maggiore della Difesa, tramite il comandante generale, per i compiti militari, dipende funzionalmente dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali per le materie afferenti alla sicurezza e tutela agroalimentare e forestale.

B) Indicazione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo.

L'intervento regolatorio persegue i seguenti obiettivi:

1. garantire una maggiore tutela del consumatore;
2. assicurare una maggiore tutela del commercio e della concorrenza;
3. conferire organicità e sistematicità alla materia dei controlli sulla produzione agricola biologica, riunendo in un unico testo di legge una disciplina attualmente frammentaria e incompleta;
4. rendere il sistema dei controlli cogente ed efficace sotto il profilo della repressione, attraverso una serie di sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni dei requisiti e degli obblighi previsti in materia.

Gli obiettivi sopracitati si possono distinguere tra obiettivi di carattere generale, come la tutela del consumatore e la competitività del settore della produzione biologica, e obiettivi intermedi, a loro volta strumentali al raggiungimento degli obiettivi generali.

La sistematizzazione della normativa in materia e l'organicità dei controlli, infatti, pur rientrando, essi stessi, tra le finalità dell'intervento regolatorio, costituiscono senz'altro gli strumenti principali per la tutela del consumatore e il sostegno della competitività del settore.

C) Descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR;

Tra gli indicatori che consentono di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi e di monitorare l'efficacia dell'intervento regolatorio, deve senz'altro annoverarsi l'attività relativa alla sfera dei controlli e della repressione delle frodi, da un lato, e dall'altro, alla riduzione delle irregolarità.

Scopo del sistema sanzionatorio, infatti, non è il mero accertamento degli illeciti, con la conseguente repressione, ma anche la progressiva riduzione degli illeciti stessi a tutela sia dei consumatori che del buon andamento del mercato.

Pertanto, tra gli indicatori principali, si possono annoverare i seguenti:

- numero dei controlli in valore assoluto;
- numero degli illeciti in termini assoluti;
- rapporto tra il numero illeciti accertati e il numero dei controlli svolti;
- andamento degli illeciti rispetto al numero registrato l'anno precedente;

Quale autorità competente all'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, il Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari, destinatario del rapporto, ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 689 del 1981, attraverso il proprio

sistema informativo opererà un monitoraggio del numero delle sanzioni applicate nel tempo e l'andamento degli indicatori sopra descritti.

Oltre ai controlli effettuati dal citato Dipartimento, rientrano tra gli indicatori del grado di raggiungimento degli obiettivi anche le attività svolte dagli organismi di controllo. Pertanto, ulteriori indicatori sono, il numero dei controlli sulla conformità del processo di produzione, del sistema di autocontrollo e degli obblighi contrattuali assunti, della regolarità della documentazione aziendale, il numero di misure di revoca o sospensione dell'operatore, la soppressione dell'indicazione biologica del prodotto, il numero le diffide rispetto al numero delle ispezioni.

L'intervento regolatorio prevede, inoltre, l'istituzione di una banca dati finalizzata a garantire la tracciabilità dei prodotti biologici nelle transazioni commerciali. Tale strumento, consentirà di verificare il rispetto della normativa europea in materia di produzione biologica in ogni fase.

Infine, quali indicatori del grado di raggiungimento dell'obiettivo della competitività del settore, si individuano:

- numero delle certificazioni rilasciate in valore assoluto;
- ettari coltivati con il metodo della produzione biologica in un anno, rispetto all'anno di riferimento;
- produzione lorda vendibile del settore biologico rispetto alla produzione agricola complessiva.

D) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.

I destinatari pubblici dell'intervento regolatorio sono:

- il Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari, designato quale autorità competente all'irrogazione delle sanzioni previste, le Regioni e le Province autonome nonché tutti gli organi preposti all'accertamento delle violazioni.

I destinatari privati sono:

- i produttori agricoli che coltivano con il metodo biologico, le imprese di trasformazione e di commercializzazione di prodotti biologici, oltre che gli organismi di controlli delegati a svolgere i compiti di controllo sugli operatori.

I destinatari indiretti sono i consumatori.

SEZIONE 2 - Procedure di consultazione precedenti l'intervento

Lo schema di decreto legislativo non è stato sottoposto, per la consultazione, a destinatari pubblici e privati, a associazioni di categoria degli operatori commerciali di settore e dei consumatori in quanto l'intervento regolatorio è volto essenzialmente al riassetto e alla razionalizzazione della normativa vigente nella materia della produzione biologica, rispetto alla quale non prevede deroghe e innovazioni, ma si limita ad attuare le previsioni contenute nella normativa europea, introducendo nel diritto interno previsioni di dettaglio coerenti con le finalità della delega.

In ogni caso, il nuovo assetto normativo e gli obblighi connessi accolgono le istanze sia degli operatori che dei consumatori, volte alla valorizzazione della produzione nazionale alla conseguente tutela del mercato, oltre che naturalmente alla tutela del consumatore.

SEZIONE 3 - Valutazione dell'opzione di non intervento di regolamentazione (opzione zero)

L'opzione di non intervento (opzione zero) è stata ritenuta non adeguata a garantire il raggiungimento degli obiettivi esposti nella Sezione 1 e comporterebbe significative conseguenze negative, in quanto, la normativa esistente in materia, per certi versi lacunosa, risulta, da un lato, superata dalla sopravvenuta regolamentazione europea e, dall'altro, ha subito una dichiarazione di incostituzionalità con sentenza della Corte costituzionale 24 aprile 1996, n.126, relativamente all'applicazione alle Province autonome di Trento e Bolzano.

La definizione e l'attuazione del nuovo sistema dei controlli introdotto dal regolamento del 2007, inoltre, è avvenuta solo parzialmente, mediante l'emanazione di due decreti del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, nel 2012 e nel 2013, con i quali rispettivamente è stato definito un "Sistema nazionale di vigilanza sulle strutture autorizzate al controllo delle produzioni agroalimentari regolamentate" concernente in generale sia le produzioni di qualità (cd. DOP e IGP) sia le 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.

L'opzione zero, pertanto, comporterebbe la disomogeneità e disorganicità del quadro normativo, a danno sia dei consumatori che degli operatori e, in particolar modo, potrebbe causare un possibile danno per le aziende virtuose.

SEZIONE 4 - Opzioni alternative all'intervento regolatorio

Stante la struttura del settore della produzione con metodo biologico, per rendere il sistema sanzionatorio recato dall'intervento regolatorio effettivamente dissuasivo ed afflittivo, si è introdotto un sistema sanzionatorio per le violazioni degli obblighi a carico degli organismi di controllo e degli operatori, tenendo conto della gravità delle violazioni commesse.

Al riguardo, il Ministero della giustizia ha ritenuto di condividere il sistema di sospensione dell'autorizzazione e revoca, nei casi più gravi, dell'apparato di sanzioni amministrative predisposto, coerente e congruo, con riguardo alla forbice edittale.

Per la quantificazione delle sanzioni pecuniarie, riconducibili a illeciti relativi al mancato rispetto di obblighi regolamentari o alla carenza di requisiti, la scelta di base è stata quella di non discostarsi dagli importi previsti per fattispecie comparabili. **In particolare, le condotte punite corrispondono a violazioni di obblighi di correttezza procedimentale connessi all'efficace svolgimento dell'azione di controllo riferita agli organismi di controllo e al corretto assoggettamento a tale azione da parte degli operatori del settore. Al riguardo, meramente a titolo di esempio, si è tenuto conto delle sanzioni applicate per la mancata istituzione e mancato rispetto delle modalità di tenuta telematica del registro previsti dall'articolo 7 bis del regolamento CEE n. 2568/1991. Le condotte citate, previste dall'articolo 7 del decreto legislativo 23 maggio 2016 n.**

103, recante “*Disposizioni sanzionatorie per la violazione del regolamento (UE) n. 29/2012 relativo alle norme di commercializzazione dell’olio di oliva e del regolamento (CEE) n. 2568/91 relativo alle caratteristiche degli oli d’oliva e degli oli di sansa d’oliva, nonché ai metodi ad essi attinenti*”, sono punite rispettivamente con sanzioni da 1.000 euro a 6.000 euro e da 300 euro a 1.200 euro.

La quantificazione della sanzione correlata a fattispecie analoghe è stata ritenuta congrua anche al fine di assicurare eguale disvalore a condotte antigiuridiche simili.

Nelle disposizioni sanzionatorie di cui agli articoli 8 e 10 è stata introdotta la clausola di salvaguardia che subordina l’applicazione della sanzione amministrativa alla preventiva valutazione che il fatto accertato non integri anche una fattispecie considerata reato.

SEZIONE 5 - Giustificazione dell’opzione regolatoria proposta e valutazione degli oneri amministrativi e dell’impatto sulle PMI

A) Svantaggi e vantaggi dell’opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni, evidenziando i relativi vantaggi collettivi netti e le relative fonti di informazione.

L’amministrazione ha valutato che l’opzione prescelta non presenta svantaggi. Presenta, invece, i seguenti vantaggi:

- 1) maggiore rispetto del principio di certezza del diritto, in quanto l’intervento regolatorio sanziona obblighi imposti dalla normativa europea la quale impone l’istituzione del sistema di controlli, demandandone l’organizzazione agli Stati membri;
- 2) per i destinatari indiretti, ossia i consumatori finali, l’innalzamento del livello di tutela degli interessi presidiati dal regolamento, come, per esempio, la corretta informazione;
- 3) per gli operatori, la leale concorrenza.

B) Individuazione e stima degli effetti dell’opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese.

L’opzione prescelta non produce effetti negativi sulle PMI ma favorisce un processo di trasparenza in coerenza con gli obiettivi e i principi comuni previsti dalla normativa europea in materia di produzione biologica.

C) Indicazione e la stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese.

L’opzione proposta, per quanto concerne gli organismi di controllo, impone alcuni oneri amministrativi, giustificati dall’esigenza di rendere trasparente e tracciabile il sistema dei controlli.

Gli organismi in questione devono, infatti, presentare istanza al Ministero, al fine di essere autorizzati a svolgere le funzioni di controllo. Tale onere, di modesta entità, ha lo scopo di rendere l’accesso al sistema di controllo trasparente e a parità di condizioni per tutti gli organismi che intendono presentare domanda in tal senso.

E’ prevista altresì la comunicazione regolare, anche su richiesta, al Ministero del risultato dei controlli effettuati e delle eventuali misure applicate in caso di accertamento di irregolarità, infrazioni

o inosservanze, nonché l'elenco dei prodotti certificati per ogni operatore. Anche tali obblighi rispondono a esigenze di trasparenza e di tutela dei consumatori e della concorrenza.

D) Condizioni e i fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione.

L'intervento regolatorio è immediatamente applicabile in quanto tutti gli Enti responsabili dell'attuazione dell'opzione prescelta possono operare con le strutture umane e strumentali a disposizione a legislazione vigente, senza ulteriori oneri a carico della finanza pubblica.

SEZIONE 6 – Incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese

L'intervento regolatorio favorisce il corretto funzionamento della concorrenza e del mercato, con effetti sulla competitività del Paese, stante la posizione dell'Italia tra i principali Paesi produttori di prodotti biologici.

Le disposizioni di cui al decreto legislativo proposto non limitano il numero e la tipologia dei soggetti destinatari dell'intervento normativo e non riducono le possibilità competitive dei medesimi.

Al contrario, la mancata adozione di adeguati provvedimenti sanzionatori, potrebbe recare pregiudizio alle imprese virtuose ed alterare le leali condizioni concorrenziali.

Le disposizioni di cui all'intervento regolatorio proposto non incidono sulla competitività internazionale in quanto sanzionano comportamenti illeciti e garantiscono la corretta applicazione della normativa dell'Unione europea nel settore della produzione biologica e favoriscono comportamenti concorrenziali legittimi.

Le sanzioni sono state modulate in considerazione della diversa responsabilità degli operatori coinvolti.

I requisiti degli organismi di controllo sono fissati dalla normativa europea e pertanto l'intervento regolatorio non rappresenta un ostacolo al corretto funzionamento concorrenziale del mercato.

SEZIONE 7 - Modalità attuative dell'intervento di regolamentazione

A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio;

I soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio sono il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e le strutture alle sue dipendenze funzionali, l'Agenzia delle Dogane, l'Arma dei Carabinieri, la Guardia di Finanza, il Comando unità per la tutela forestale, le Regioni e le Province autonome e gli operatori del settore.

B) Azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento (con esclusione delle forme di

pubblicità legale degli atti già previste dall'ordinamento;

L'intervento, oltre che nelle sedi di rito, sarà pubblicato sul sito istituzionale del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

C) Strumenti e modalità per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio;

Gli strumenti per il controllo dell'intervento regolatorio sono quelli ordinariamente seguiti nel settore e saranno effettuati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali per il tramite del Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione delle frodi dei prodotti alimentari, con strutture e modalità già esistenti.

Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali acquisirà i dati relativi alla casistica delle infrazioni che si dovessero verificare sotto la vigenza dell'emanando intervento regolatorio e, in generale, sul funzionamento del sistema sanzionatorio predisposto.

E' prevista l'istituzione, **da parte del Ministero**, di una banca dati pubblica a garanzia del controllo della tracciabilità del prodotto biologico **in tutte le transazioni commerciali**.

D) Meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio;

Trattandosi di disciplina definita a livello europeo non sono stati previsti meccanismi di revisione dell'intervento regolatorio. E' prevista la possibilità di revisione degli allegati con eventuali futuri decreti del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, previo parere della Conferenza unificata.

E) Aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e considerare ai fini della VIR;

A cura del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, verrà elaborata, a cadenza biennale, la prescritta V.I.R. nella quale saranno presi in esame prioritariamente i seguenti aspetti:

- numero di violazioni rilevate;
- aumento dell'attività di sorveglianza;
- verifica della diminuzione delle sanzioni applicate.

SEZIONE 8 - Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea

L'opzione prescelta non introduce requisiti tecnici, obblighi e oneri di portata superiore rispetto a quelli già previsti dalla normativa europea, **in quanto, tale normativa pur imponendo l'istituzione di un sistema di controlli, ne demanda l'organizzazione agli Stati membri.**