

Commento di

GIANNI CAVINATO, Presidente Nazionale ACU-Associazione Consumatori Utenti, membro effettivo del CNCU-Consiglio Nazionale dei Consumatori presso il Ministero dello Sviluppo Economico, Co-Vicepresidente della Commissione Centrale Tecnica dell'UNI, membro dell'Organismo di vigilanza di ACCREDIA	MAURIZIO MAZZARIOL Presidente Nazionale AltragricolturaBio Membro Direttivo Nazionale Altragricoltura
--	---

allo

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' art. 5, comma 2, lettera g), della legge 28 luglio 2016, n. 154, e ai sensi dell'art. 2 della legge 12 agosto 2016, n. 170

Considerazioni e valutazioni complessive

Il Decreto Legislativo in oggetto deve essere bloccato e non approvato in quanto si tratta di un testo confuso, contraddittorio, dirigista che non armonizza assolutamente il settore e che non semplifica il sistema. Anzi, qualora questo Decreto Legislativo venisse approvato, aumenterebbero i costi per la gestione delle attività di verifica e controllo sia per la parte pubblica che per la parte privata del sistema.

Inoltre, in alcuni passaggi, il testo del Decreto contiene termini impropri e non coerenti. In sintesi si può affermare che questo decreto legislativo si connota per:

- essere parziale, limitandosi esclusivamente al settore dell'agricoltura biologica escludendo di fatto tutta l'agricoltura DOP, IGP, ecc. ed in generale tutto ciò che è normato da disciplinari produttivi, commerciali e distributivi (vedi ad esempio gli schemi di certificazione "proprietari" che vengono adottati abbondantemente nel settore alimentare);
- escludere il ruolo e le funzioni di ACCREDIA, prevedendo per diverse funzioni e ruoli il Dipartimento del MIPAAF. Addirittura nelle premesse dello schema, all'ultimo comma, non viene nemmeno citato il Ministero dello Sviluppo Economico, che di certo è competente per quanto riguarda la legge del 12 agosto 2016, n. 170;
- non intervenire sulle criticità essenziali e diffusamente conosciute che riguardano la produzione, la commercializzazione e la distribuzione inerenti il metodo del settore biologico.

La più importante contraddizione del Decreto Legislativo

In questo schema di Decreto si continua a denominare “organismi di controllo” i soggetti privati autorizzati dal MIPAAF ad operare nell’ambito dei processi certificativi della produzione biologica. La definizione di “controllo” che viene indicata all’art. 2, lettera f) è “attività finalizzata a verificare che gli operatori operino in conformità alle disposizioni previste dalla normativa europea e nazionale”.

Pertanto si propone l’abolizione della definizione “Organismi di controllo” per sostituirla con **“Organismi di certificazione”**. Ciò è coerente con le disposizioni europee ed internazionali e risponde con esattezza al ruolo e alle funzioni che devono svolgere tali soggetti.

Ripetutamente nel testo dello schema del Decreto si confonde il ruolo proprio della P.A. con le funzioni degli organismi di certificazione: rileviamo un uso improprio della terminologia e delle funzioni sostitutive a quelle della P.A. che gli organismi di certificazione dovrebbero assumere. Infatti, all’art. 2, lettera c) si legge la definizione di “Organismo di Controllo” che suona: “ente terzo indipendente che effettua 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 decreto”

In sintesi gli organismi di certificazione (e non di controllo) sono chiamati a verificare se i processi produttivi e i prodotti ottenuti da tali processi, sono conformi o non conformi alle norme regolamentari definite dalla P.A.

Articolo 3

Al comma 2 di questo articolo si legge: **“il Ministero delega i compiti di controllo ad uno o più organismi di controllo....”**

Il fatto che si usi il verbo “delegare” e si indichi il termine “uno” dimostra su quali basi concettuali è stato ideato e scritto tale schema.

Queste definizioni sono semplicemente inaccettabili e vanno in ogni caso eliminate. Il verbo “delegare” va sostituito con il verbo **“autorizzare”**, mentre il termine “uno” va totalmente eliminato.

Al punto 7 si prevede che “l’attività di controllo è, altresì, esercitata dal Comando Unità per la Tutela Forestale....”. Questo punto dimostra come lo schema non miri a razionalizzare il sistema di controllo, ma al contrario, produrre confusione.

Inoltre al punto 8 si legge “per garantire la razionalizzazione e l’efficacia dello svolgimento dell’attività di vigilanza e di controllo, i soggetti istituzionalmente competenti.....”, quindi si conferma la confusione terminologica e di ruoli tra P.A. e organismi di certificazione.

Articolo 4

In questo articolo ai punti 2, 3, 4, 5 e 6 si usa il verbo “autorizzare” e ciò non è coerente con quanto indicato in precedenza.

Al punto 6, lettera a. si legge: “.....del personale addetto all’attività di controllo e certificazione,”. Anche qui si dimostra come si utilizzino in modo improprio e confuso i termini “controllo” e “certificazione”.

Al punto 6, lettera d. si legge: “assenza di partecipazioni, dirette o indirette, nella struttura proprietaria da parte di operatori e associazioni di operatori”.

Non si vuole negare l’esistenza di un problema strutturale esistente a livello nazionale, europeo ed internazionale, e che riguarda tutti i settori della certificazione regolamentata e volontaria. Pertanto in questa sede si tratta di introdurre degli elementi essenziali che eliminino alla radice le possibili frodi e truffe commerciali e quindi gli interessi particolari.

Una criticità fondamentale della produzione biologica riguarda il fatto che talvolta l’azienda agricola o l’azienda commerciale o l’azienda di trasformazione o l’importatore non svolgono attività esclusiva nel settore. Pertanto è ragionevole proporre che un’azienda entri nel sistema della produzione biologica con tutte le sue unità produttive quando ha totalmente adottato il metodo di produzione biologica. Questo principio è facilmente applicabile nel settore primario, è più difficile nel settore a valle di esso. Pertanto nel settore della commercializzazione all’ingrosso e al dettaglio, dell’importazione/esportazione e della preparazione e trasformazione si propone di adottare un sistema di contabilità separata da parte dei singoli operatori, introducendo se necessario norme e sanzioni più severe.

Al punto 8 si legge: “Il medesimo personale non può svolgere l’attività di controllo presso lo stesso operatore per più di tre anni consecutivi”. Ciò è in contrasto con quanto indicato all’allegato 2, punto C., comma 5, lettera a) che recita: “Gli operatori non possono essere controllati dal medesimo ispettore per un periodo superiore ad un anno”.

Solo questa evidente e sostanziale contraddizione dimostra la superficialità con la quale è stato ideato e scritto questo schema di decreto legislativo.

Ora, se noi pensiamo che la produzione agricola e zootecnica possa essere verificata da ispettori che non conoscono adeguatamente i cicli produttivi e l’organizzazione di un’azienda, otteniamo il risultato che la qualità della certificazione sarà sempre meno professionalizzata.

Il rischio di un’eccessiva familiarità dell’ispettore con l’operatore verificato si può affrontare in diversi modi. Ad esempio, obbligando l’ispettore e quindi l’organismo di certificazione ad una formazione specifica sul diritto civile,

amministrativo e penale. Allo stesso modo l'operatore biologico dovrebbe dimostrare di avere i rudimenti giuridici di base inerenti alla sua attività e al suo ruolo.

Ma la gravità concettuale dello schema del Decreto viene espressa al punto 9, laddove si legge: “Gli organismi di controllo non possono svolgere l'attività di controllo sul medesimo operatore per un periodo superiore a cinque anni. Allo scadere di tale periodo gli organismi di controllo favoriscono il passaggio degli operatori agli altri organismi di controllo, garantendo la continuità del controllo”.

Questo è impraticabile se si pensa che ci sono organismi di certificazione che attualmente hanno personale per rispondere al controllo di qualche migliaia di operatori e altri che invece ne controllano oltre diecimila, con procedure e tariffari diversi. Allora, prima di immaginare una rotazione bisogna intervenire sui tariffari e omologare prassi e procedure.

Per non parlare della necessità, da parte dell'agricoltore, di destinare al macero etichette e confezioni che ad ogni cambio andrebbero gettate, un assurdo dal punto di vista ecologico e per non dire dei costi.

Consigliamo il lettore di leggere per ben 14 volte questo testo esattamente come sono 14 i giorni entro i quali il cittadino europeo ha tempo per revocare un contratto di massa. Poi si troverà che questo testo non è scritto nemmeno in linguaggio giuridico appropriato e soprattutto mina alle radici la libertà d'impresa e la concorrenza favorendo la corruzione. Pertanto questo punto va totalmente abolito.

Al punto 10 non poteva che essere conseguente il fatto che: “il personale degli organismi di controllo, nello svolgimento dell'attività di controllo è incaricato di pubblico servizio, ai sensi dell'art. 358 del Codice Penale”. Se questo principio deve essere applicato al settore biologico, per coerenza deve essere applicato a tutti i settori regolamentati.

Articolo 5

Poiché lo schema si propone di ottenere la semplificazione della gestione del sistema di verifica, in realtà continua a mantenere il cosiddetto “documento giustificativo e relative condizioni tecniche e temporali di gestione”, che non fanno altro che aumentare i costi, aumentare il peso del personale amministrativo negli organismi di certificazione di abbassare o di mantenere abbassato il livello di qualità professionale degli ispettori obbligati ad andare a verificare sul campo le aziende.

Se gli autori dello schema di decreto avessero condotto un'analisi della struttura dei costi sostenuti dagli organismi di certificazione, e non solo nel settore biologico, avrebbero trovato autonomamente la soluzione del problema

limitando la produzione di documenti che attestano il rispetto, da parte degli operatori, delle norme.

Al punto 12 di questo articolo, ai fini di documentare la tracciabilità/rintracciabilità delle transazioni commerciali si finanzia “una banca dati pubblica” che dovrebbe permettere un controllo efficace del sistema. Ci si chiede se non sia il caso di attrezzare il SIAN anche di questa funzione. Ad ogni modo se si deve andare verso la semplificazione ed allo stesso tempo aumentare l'efficacia anche del controllo pubblico, è necessaria una reale armonizzazione di tutti i sistemi informativi operanti nel settore agricolo, che devono comunicare con gli altri settori della P.A. (vedi sanità, sistema fiscale, ecc).

Articolo 6

Premesso che diversi aspetti indicati in questo articolo sono già previsti dalle normative europee (regolamenti, ecc.) si fa rilevare:

Al punto 1.b): si fa confusione, ancora una volta, con termini quali “infrazione”, “irregolarità”. Il termine “inosservanza” che qui non viene usato, ma usato in altra parte del testo, appare rimanere in sospeso. Quindi è indispensabile uniformare la terminologia in accordo con quella applicata anche da ACCREDIA.

Al punto 1.c): non è pertinente il termine “impianti” riferito agli organismi di controllo ed appare grave l'utilizzo del termine “qualsiasi informazione”, in quanto questo tipo di definizione lascia molte libertà interpretative.

Al punto 1.d): si rilevano delle contraddizioni in merito agli operatori responsabili, utilizzando la categoria “operatori receduti”.

Al punto 1.g): appare una misura estremamente punitiva e soprattutto non appare coerente con una scala di gravità delle irregolarità accertate da parte dell'operatore eventualmente coinvolto. Diverso è se, invece, ci riferiamo a sentenze penali andate in giudicato.

Al punto 1.h): “trenta giorni” sono semplicemente impraticabili, non solo da un punto di vista tecnico ma forse soprattutto per lo sviluppo delle procedure che vedono coinvolte le strutture della P.A.. Tant'è che il Ministero a suo tempo ha suggerito di portare questo termine a 150 giorni.

Al punto 1.i): i fascicoli andrebbero conservati cinque anni per tutti gli operatori certificati e in ogni caso per talune attività è opportuno prevedere che tali fascicoli vengano conservati per un periodo che comprenda il tempo necessario al completo consumo di un prodotto destinato al consumatore finale (pensiamo ad esempio a delle filiere produttive/commerciali dove il ciclo produttivo e il prodotto ottenuto può restare a disposizione del consumatore anche per molto più di 5 anni, esempio vino, carne conservata, ecc.).

Al punto 1.j): questa è una banca dati utile, necessaria non solo per i prodotti bio, ma per tutti i prodotti certificati da norme regolamentari e non solo nel settore agricolo.

Al punto 1.n): considerato che i laboratori vengono accreditati da ACCREDIA, si tratta di capire se quelli indicati dal Ministero possono essere diversi da quelli. Di norma ciò che deve essere valutato in un laboratorio è la sua professionalità che in pratica si traduce con i rapporti di prova che vengono utilizzati dal committente.

Al punto 1.o): il 15 gennaio appare una data inadeguata, è più opportuno indicare una data coerente coi cicli produttivi stagionali, ovvero in coerenza con la programmazione produttiva degli operatori.

Articolo 7

I principi che regolano la sospensione e la revoca dell'autorizzazione pubblica per gli organismi di certificazione (che volutamente non vogliamo in questa sede definire di controllo) devono essere coerenti per tutti gli organismi di certificazione che operano nel nostro territorio. In caso contrario si alimentano delle dispute giudiziarie che non è opportuno stimolare.

Articolo 8

I principi che regolano le sanzioni amministrative pecuniarie a carico degli organismi di certificazione (che volutamente non vogliamo in questa sede definire di controllo) devono essere coerenti per tutti gli organismi di certificazione che operano nel nostro territorio. In caso contrario si alimentano delle dispute giudiziarie che non è opportuno stimolare. Non solo, ma in questo settore specifico l'esperienza dimostra che determinati comportamenti dell'organismo di certificazione ritenuti illegittimi andrebbero perseguiti in ambito europeo, ovvero in sinergia ed armonizzazione tra le autorità nazionali ed europee.

Si fa rilevare come anche il Consiglio di Stato nel suo documento numero 01831/2017 del 02/08/2017 indica la necessità di approfondire gli aspetti relativi alle sanzioni.

Articolo 9

Come già esposto in precedenza, si dovrebbe superare la criticità del settore laddove lo stesso operatore agricolo realizza produzioni già biologiche e contemporaneamente in conversione. Sugeriamo che un'azienda biologica agricola possa ottenere la certificazione *esclusivamente* quando tutta la sua produzione è biologica, ovvero se questo obiettivo è ritenuto non perseguibile, è indispensabile che l'operatore disponga di contabilità separate. Quest'ultima esigenza è tanto più necessaria per gli operatori della

trasformazione, commercializzazione, importazione e distribuzione. Ciò risponde anche ai principi di rintracciabilità/tracciabilità previsti già dal Regolamento UE n. 178/2002.

Si fa rilevare come spesso la contaminazione chimica di prodotti biologici è dovuta ai fenomeni di deriva, pertanto sarebbe opportuno prevedere che gli operatori di vicinato dell'azienda biologica vengano sottoposti a periodici controlli e prelievi di campioni almeno annuali e comunque per ogni ciclo produttivo per quanto riguarda pesticidi, contaminanti ambientali, acque di irrigazione, ecc.

Articolo 10

I principi che regolano le sanzioni amministrative pecuniarie a carico degli operatori devono essere coerenti per tutti gli operatori che operano nel nostro territorio. In caso contrario si alimentano delle dispute giudiziarie che non è opportuno stimolare. Non solo, ma in questo settore specifico l'esperienza dimostra che determinati comportamenti dell'operatore ritenuti illegittimi andrebbero perseguiti in ambito europeo, ovvero in sinergia ed armonizzazione tra le autorità nazionali ed europee.

Si fa rilevare come anche il Consiglio di Stato nel suo documento numero 01831/2017 del 02/08/2017 indica la necessità di approfondire gli aspetti relativi alle sanzioni.

Articoli 11 e 12

Anche gli aspetti indicati in questi articoli dovrebbero essere armonizzati con quanto già fatto osservare in precedenza.

Articolo 14

Quanto previsto in questo articolo va soppresso, in quanto i meccanismi e le procedure relativi alle attività svolte dagli organismi di certificazione sono dinamicamente e costantemente relazionati all'autorità competente. La stessa ACCREDIA prevede interventi di sospensione in determinate situazioni. Anche in questo caso quindi andrebbe armonizzato il ruolo dell'Autorità con quello di ACCREDIA.

Allegati

Volutamente ci siamo limitati a valutare alcuni punti dello schema di decreto, in quanto ci sembra più che sufficiente a dimostrare la totale inadeguatezza dello stesso e quindi l'adeguamento di quanto previsto negli Allegati dovrebbe essere armonizzato con le osservazioni sopra esposte.

Conclusioni

Ci sentiamo obbligati a far riflettere sull'opportunità di adottare alcune norme essenziali e necessarie, tuttavia, considerate la complessità e particolarità del settore biologico, suggeriamo che prima le Commissioni Parlamentari competenti (Agricoltura, Attività Produttive) promuovano una indagine conoscitiva sul settore dell'agricoltura regolamentata e relative filiere produttivo-commerciali (e quindi non solo il segmento biologico), per definire un quadro normativo armonizzato e coerente con quanto prevedono i regolamenti europei e le norme internazionali.

07 settembre 2017