

# UNIVERSITA' DI PISA

Dipartimento di Giurisprudenza

Corso di laurea magistrale in Giurisprudenza

## IL SISTEMA DEI CONTROLLI IN MATERIA DI AGRICOLTURA BIOLOGICA

Il Candidato

Giuliana Licata di Baucina

Il relatore

Marco Goldoni

A.A. 2014/ 2015

## INDICE

Introduzione.....6

Capitolo primo: La prospettiva dell'agricoltura biologica ed il suo rapporto con il modello di produzione e consumo sostenibile.

1.1 Definizioni di agricoltura biologica.....10

1.2 Rapporto tra agricoltura biologica e sostenibilità.....17

1.2.1 L'intervento europeo in materia di aiuti: l'agricoltura biologica nella PAC e nelle misure agroambientali..... 23

1.3 I bio-distretti.....29

Capitolo secondo: Il sistema dei controlli ufficiali in alimentazione.

2.1 Il sistema di controllo in materia di mangimi ed alimenti.....37

2.2 Excursus legislativo. Punti cardine dei principali Regolamenti intervenuti in materia di mangimi ed alimenti.....41

2.3 Campo di applicazione dei principali Regolamenti in materia di alimentazione.....44

2.4 Struttura del sistema di controllo delineato dai principali Regolamenti in materia di alimentazione.....45

2.5 Disposizioni in ambito alimentare riguardanti gli scambi di prodotti tra l'Unione Europea e i Paesi terzi.....54

2.6 Analisi della Norma europea EN 45011 e successive modifiche...61

2.7 Il recepimento della normativa europea da parte degli Stati

membri: il caso italiano.....	66
-------------------------------	----

## Capitolo terzo: Il sistema dei controlli in agricoltura biologica.

3.1 Introduzione. Costituzione del sistema di controllo per l'agricoltura biologica.....	70
3.2 Excursus legislativo. Punti cardine dei principali Regolamenti intervenuti in materia di agricoltura biologica.....	72
3.3 Ambito di applicazione dei principali Regolamenti in materia di agricoltura biologica.....	82
3.4 Il regime dell'etichettatura.....	84
3.5 Il sistema dei controlli in materia di agricoltura biologica.....	91
3.5.1 Le autorità competenti e gli organismi di controllo che compongono il sistema dei controlli.....	101
3.6 Il regime sanzionatorio.....	106
3.7 Disciplina riguardante gli scambi di prodotti biologici con i Paesi terzi.....	107
3.8 Il recepimento della normativa europea da parte degli stati membri: il caso Italiano.....	116
3.8.1 Il recepimento della normativa europea da parte degli stati membri: il riparto delle competenze in Italia.....	120
3.9 Rapporto gerarchico tra le fonti: da un lato la legislazione generale di diritto alimentare, dall'altro quella specifica in materia di agricoltura biologica.....	123

## Capitolo quarto: novità in materia di certificazione in agricoltura biologica: i Sistemi di Garanzia Partecipata.

4.1 Tipologie di certificazione.....	128
--------------------------------------	-----

4.2 La nascita dei sistemi di garanzia partecipata.....	132
4.3 Gli elementi caratteristici comuni ai diversi sistemi di garanzia partecipata.....	135
4.4 La struttura dei sistemi di garanzia partecipata.....	140
Bibliografia.....	145
Sitografia.....	149

Ringrazio il Professor Goldoni e la Professoressa Sirsi per la collaborazione, il supporto e la disponibilità mostratami.

Ringrazio altresì la mia famiglia per avermi incoraggiata ad intraprendere tale percorso di studi e Sarah, che è stata la mia compagna di studi e di esperienze di vita pisana.

## INTRODUZIONE

L'agricoltura biologica è l'unica forma di agricoltura che esiste in quanto è regolata da norme, generate prima dai privati, rese cogenti poi da istituzioni pubbliche. Tali norme ne definiscono i principi su cui si fonda, i soggetti ai quali si riferisce, nonché le regole alle quali deve sottostare per poter essere definita tale. Ed è proprio per questa sua caratteristica intrinseca che il sistema dei controlli, nell'ambito appunto della certificazione del prodotto biologico, assume particolare rilevanza. Ragion per cui il presente elaborato intende analizzare il sistema dei controlli così come viene delineato dalla normativa europea in materia di sicurezza alimentare, nonché da quella in materia di agricoltura biologica.

Nel capitolo primo, è fatto innanzitutto un accenno ai principi cardine di questo metodo di produzione; vengono poi fornite una serie di definizioni di agricoltura biologica che sono state elaborate prima a livello internazionale, ad opera della Commissione del Codex Alimentarius e dell'IFOAM, poi a livello europeo dai vari regolamenti susseguitisi fino a giungere alla Proposta di regolamento elaborata nel 2014.

Successivamente viene brevemente analizzato il rapporto intercorrente tra l'agricoltura biologica e i sistemi di produzione e consumo sostenibili. Questo poiché, già dall'analisi della definizione stessa di agricoltura biologica, si evince in modo chiaro che i suoi principi fondanti corrispondono a quelli della sostenibilità; quest'ultima è analizzata in rapporto alle sue varianti ambientale, sociale ed economica al fine di verificarne il grado di corrispondenza con l'agricoltura biologica nonché il modo in cui è possibile misurare il livello di sostenibilità che un metodo produttivo può esprimere.

Per concludere il capitolo primo, viene poi fatto un accenno al neo-

fenomeno del bio-distretto, che consiste in una tecnica di gestione ed amministrazione del territorio, ispirata e indirizzata a rispettare i principi dell'agricoltura biologica, che oltre a rappresentare una valida soluzione al fine della sostenibilità ambientale, sviluppa un'elevata sostenibilità sociale, rappresentata proprio dalla forte integrazione degli agricoltori ed in generale dei cittadini lavoratori con il territorio in cui risiedono, grazie alla partecipazione attiva di quest'ultimi alle reti locali.

Realizzata questa breve introduzione alla materia dell'agricoltura biologica, si passa poi, con il capitolo secondo, ad una breve trattazione dei principali Regolamenti intervenuti in materia di sicurezza alimentare, concentrandosi sul sistema di controllo che tali normative delineano e che deve essere rispettato da tutti gli operatori di mangimi ed alimenti, e quindi anche dagli operatori biologici.

Nel capitolo terzo si affronta invece l'argomento che rappresenta il cuore dell'elaborato; viene descritto il sistema dei controlli che la normativa europea in materia di agricoltura biologica istituisce. Attraverso una breve descrizione delle regole dettate dai principali regolamenti intervenuti in materia, giungendo fino alla Proposta di regolamento del 2014, si possono osservare da un lato, quali sono i principali cambiamenti che il legislatore europeo ha apportato alla regolazione dell'agricoltura biologica ed in particolare del sistema dei controlli, e dall'altro quali problematiche nella legislazione attuale del 2007, nonché in quella in forma di Proposta del 2014, pur tuttavia continuano a permanere. Tra queste vi sono l'elevato costo che l'operatore biologico deve sostenere per accedere e rimanere nel sistema di controllo, l'eccessiva mole amministrativa e burocratica che continua ad essere richiesta dai vari regolamenti e che rende difficoltosa per gli operatori la gestione della documentazione relativa all'azienda e al prodotto, il sistema dell'equivalenza che continua ad essere previsto per quanto riguarda l'importazione di prodotti biologici

nel territorio europeo e che mette di fatto nelle mani della Commissione il potere di decidere quali prodotti immettere se pur prodotti e controllati secondo regole diverse da quelle europee, nonché la circostanza che agli Stati membri è demandata la determinazione delle regole nel dettaglio per la costituzione ed il mantenimento del sistema di controllo e questo comporta la nascita di differenze nella costituzione e gestione di tale sistema tra gli Stati membri e di conseguenza possono determinarsi ostacoli alla libera circolazione delle merci all'interno del territorio europeo; ed in ultimo, ma non per importanza, va segnalato che il legislatore europeo e gli Stati membri hanno predisposto un sistema di controllo a doppio-livello, nel quale le funzioni di controllo sono svolte da organismi privati, che se pur vincolati a rispettare la legislazione europea ( EN 45011, ISO/IEC 17065 per l'accreditamento di questi e Regolamento 834/2007 e 882/2008 nonché la Proposta di regolamento del 2014 per la determinazione del sistema di controllo) hanno comunque margini di discrezionalità poiché di fatto sono loro ad effettuare materialmente i controlli, nonostante debbano comunque rispettare i parametri per effettuare la valutazione del rischio di non conformità di un prodotto/processo soggetto a controllo e le relative ed eventuali sanzioni da applicare al caso, regole che sono stabilite dalle Autorità competenti alle quali fanno riferimento.

E con riguardo ad alcuni di questi problemi ed in particolare a quelli consistenti nell'eccessivo costo ed eccessivo onere burocratico a carico degli operatori agricoli che intendono sottostare alle regole del sistema di controllo per poter essere certificati come aziende biologiche, il capito quarto si dedica alla trattazione di un altro neo-fenomeno, quello della certificazione di garanzia partecipata, che nata nei Paesi del sud del mondo si sta negli ultimi anni diffondendo anche in Europa, come un tipo di certificazione alternativa ma non esclusiva rispetto quella di terza parte che è quella ufficiale ovvero quella

riconosciuta e regolata dal legislatore prima europeo, poi nazionale. Non esclusiva quindi, poiché per poter classificare, denominare ed etichettare il prodotto come biologico è necessario che l'intero processo produttivo sia stato soggetto al controllo di un Organismo riconosciuto ed accreditato e soggetto a sua volta alla vigilanza di un'Autorità competente istituita da ciascuno Stato membro, a sua volta soggetta alla valutazione del suo operato da parte della Commissione europea.

## CAPITOLO PRIMO

### LA PROSPETTIVA DELL'AGRICOLTURA BIOLOGICA ED IL SUO RAPPORTO CON IL MODELLO DI CONSUMO E PRODUZIONE SOSTENIBILE.

- 1.1 *Definizioni di agricoltura biologica.* - 1.2 *Rapporto tra agricoltura biologica e sostenibilità.* - 1.2.1 *L'intervento europeo in materia di aiuti: l'agricoltura biologica nella PAC e nelle misure agroambientali.* - 1.3 *I bio-distretti.*

#### 1.1. *Definizioni di agricoltura biologica*

Alla fine del XIX secolo in Germania si sviluppano i primi movimenti precursori dell'agricoltura biologica. Si diffonde tra gli operatori agricoli la concezione antroposofica che il filosofo Rudolf Steiner ha dell'azienda agricola, ovvero “un'individualità assestante, conchiusa in se stessa... che dovrebbe poter generare in sé tutto quanto essa richiede<sup>1</sup>”. Egli teorizza un modello di azienda agricola inteso come un

---

1

Il discepolo di Steiner, Richard Pfeiffer, elabora i principi della cosiddetta agricoltura biodinamica, ovvero un tipo di agricoltura che “si basa sull'idea di un'alimentazione sana ed equilibrata fondata sui principi dell'agricoltura biologica, aggiungendo ad essi una dimensione cosmica, che evidenzia l'influsso sulle colture delle fasi lunari e astrali”. Il metodo biodinamico si basa quindi su un costante lavoro di ricerca e d'interazione tra uomo e ambiente, da cui riceve il nutrimento, ma a cui egli deve a sua volta provvedere. La natura è considerata un insieme vivente che si estende oltre il pianeta. Il suolo è considerato un essere vivente; c'è una cooperazione tra pianta e suolo, mediante un rapporto nutritivo ottimale. L'aggiunta di fertilizzanti di sintesi è rifiutata poiché peggiora questo rapporto. L'animale invece “interiorizza le forze astrali, mediante gli organi, e le rende alla terra sotto forma di letame. Suolo, piante e animali formano così la base per il rapporto dell'uomo con la natura e questo insieme naturale può essere ricreato e dinamizzato dall'uomo”. La biodinamica quindi mira a fare dell'azienda un organismo in sé chiuso, riducendo al minimo l'introduzione di prodotti dall'esterno.

Vedi D. Caccioni, L. Colombo; Il manuale del biologico; Edagricole 2012 (pagine 7 e

organismo vivente autosufficiente<sup>2</sup>.

Negli anni Quaranta del secolo '900, in Svizzera, Hans Muller, la moglie Maria Bigler e Hans Peter Rusch<sup>3</sup> elaborano un concetto di metodo biologico che si basa sull'importanza di limitare le lavorazioni del suolo solo allo stretto necessario al fine di non alterare la microflora del terreno; si pone inoltre l'accento sull'utilizzazione ottimale delle risorse rinnovabili.

Durante la seconda guerra mondiale la diffusione dell'agricoltura biologica si arresta, poiché l'esigenza in questo periodo storico è quella di incrementare la produzione, dovendo soddisfare i fabbisogni alimentari delle popolazioni, attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie industriali. Si ha così la diffusione dell'agricoltura cosiddetta industrializzata.<sup>4</sup>

Negli anni Sessanta e Settanta si ha un riavvicinamento alla natura da parte dei consumatori e si assiste ad un progressivo aumento della domanda di prodotti sani e naturali; iniziano a nascere le prime organizzazioni e associazioni promotrici della produzione biologica che elaborano i primi codici di comportamento contenenti regole che garantiscono la genuinità dei prodotti.

---

8).

2

Cfr. Anabio, "Linee guida al consumo del prodotto biologico" (pagina 7), consultabile su [www.cia.it/anabio/svl/allegatiRead?recid=0&allid=538](http://www.cia.it/anabio/svl/allegatiRead?recid=0&allid=538).

3

Nel 1946 i tre fondano, insieme ad altri studiosi, la Cooperativa per la coltivazione e la nutrizione, che esiste tutt'ora.

Vedi D. Caccioni, L. Colombo; Il manuale del biologico; Edagricole 2012 (pagina 10).

4

Le caratteristiche di tale sistema di agricoltura sono: una produzione orientata al mercato, la specializzazione aziendale ovvero il fatto che l'azienda è solo agricola o solo zootecnica, il ricorso a mezzi chimici, alti consumi energetici, forti investimenti di capitali e basso impiego di manodopera. Tali caratteristiche permettono l'aumento del livello produttivo; determinano però effetti negativi sull'ambiente come ad esempio la riduzione della fertilità dei terreni, l'inquinamento delle acque e il depauperamento della biodiversità.

Il Codex Alimentarius<sup>5</sup>, organo intergovernativo che è nato negli anni Sessanta, dalla cooperazione tra l'Organizzazione mondiale per l'agricoltura e l'alimentazione (FAO) e l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), con lo scopo di elaborare definizioni e requisiti per gli alimenti, elabora una serie di obiettivi che questo tipo di agricoltura deve prefiggersi, come l'aumento della diversità biologica nell'insieme del sistema, l'accrescimento dell'attività biologica dei suoli mantenendone la fertilità a lungo termine, il riciclo dei rifiuti di origine animale e vegetale al fine di restituire gli elementi nutritivi alla terra, l'utilizzo di risorse rinnovabili nei sistemi agricoli organizzati localmente, il corretto utilizzo di suoli, risorse idriche e atmosfera in modo da ridurre il più possibile l'inquinamento.

Nel 1980 l'International Federation of Organic Agriculture Movements (IFOAM)<sup>6</sup> pubblica i Basic Standards for Organic Agriculture. Essa definisce la produzione biologica come un “sistema di produzione che sostiene la salute del suolo, dell’ecosistema e delle persone. Si basa su processi ecologici, biodiversità e cicli adatti alle condizioni locali, piuttosto che sull’uso di input con effetti avversi. L’agricoltura biologica combina tradizione, innovazione e scienza perché l’ambiente condiviso ne tragga beneficio e al fine di promuovere relazioni corrette

---

5

Dalla sua creazione, la Commissione del Codex Alimentarius ha adottato una serie di norme, direttive e principi, tra cui 237 norme alimentari e 41 codici d'uso in materia di igiene e codici d'uso tecnologico. Il comitato nazionale italiano per il Codex Alimentarius è stato istituito nel 1966 con il D.M. n. 1523 del 1966. E' costituito da gruppi di lavoro, composti da esperti qualificati in rappresentanza sia di istituzioni pubbliche, sia di organizzazioni private rappresentative della produzione primaria, industriale e dei consumatori.

6

L'IFOAM è un'organizzazione internazionale che nasce il 5 Novembre 1972 a Versailles in Francia, in occasione di un congresso internazionale organizzato da Nature & Progrès, marchio di agricoltura e cosmetici biologici. E' stata fondata da cinque associazioni biologiche di Francia, Svezia, Sudafrica, USA e Regno Unito. Cfr. D. Caccioni, L. Colombo; Il manuale del biologico; Edagricole 2012 (pagina 15).

e una buona qualità della vita per tutti coloro che sono coinvolti<sup>7</sup>”. Nel 2005 l'Assemblea generale dell'IFOAM adotta il documento “Principles of Organic Agriculture”, che contiene quattro principi: il principio del benessere, il principio dell'ecologica, il principio dell'equità ed il principio della precauzione. Essi esprimono il contributo che l'agricoltura biologica può apportare al mondo; riguardano il modo in cui le persone “interagiscono con il paesaggio, si rapportano l'uno con l'altro e formano l'eredità per le generazioni future”.

Il principio del benessere deve riguardare la totalità degli esseri viventi (suolo, piante, animali, essere viventi e pianeta, intesi come un insieme unico ed indivisibile); riguarda inoltre il benessere fisico, mentale, sociale ed ambientale. Il ruolo dell'agricoltura biologica, nella fase di produzione, trasformazione, distribuzione e consumo, è quello di sostenere ed ampliare il benessere degli ecosistemi e di tutti gli organismi, producendo alimenti di alta qualità e che contribuiscono alla prevenzione delle malattie e alla salute, evitando quindi l'uso di fertilizzanti, fitofarmaci, medicine veterinarie e additivi alimentari. Il secondo principio, quello dell'ecologia, implica che la produzione in agricoltura biologica si basi su processi ecologici e di riciclo. I sistemi colturali, pastorali e di raccolta devono adattarsi ai cicli e agli equilibri ecologici esistenti in natura, la cui manifestazione è specifica per ogni luogo. Chi produce, trasforma, commercia e consuma prodotti biologici deve proteggere l'ambiente comune.

Il principio dell'equità presuppone invece che chi produce, trasforma, commercializza prodotti biologici, deve coltivare e intrattenere delle relazioni umane in modo da assicurare giustizia sociale a tutti i livelli ed a tutte le parti interessate, assicurando una buona qualità di vita a tutti i coinvolti nel sistema biologico, contribuendo alla sovranità

---

7

Vedi D. Caccioni, L. Colombo; Il manuale del biologico; Edagricole 2012 (pagina 15).

alimentare e alla riduzione della povertà. L'equità implica che il sistema di produzione, distribuzione e di mercato sia trasparente, giusto e che valuti i reali costi ambientali e sociali.

Infine, il principio di precauzione richiede che tale tipologia di agricoltura venga gestita in modo prudente e responsabile, per proteggere le generazioni presenti e future nonché l'ambiente. L'agricoltura biologica deve prevenire i rischi adottando tecnologie appropriate e rifiutando invece le tecnologie imprevedibili; le decisioni devono considerare le necessità e i valori di tutti coloro che potrebbero esserne coinvolti attraverso processi trasparenti e partecipativi.

Come già accennato sopra, l'Unione Europea interviene regolando l'agricoltura biologica solo in un momento successivo attraverso l'emanazione del Regolamento 2092/1991; fino a quel momento gli operatori agricoli aderivano ad associazioni private che istituivano disciplinari di produzione, i cosiddetti standard di riferimento, e ne controllavano l'applicabilità. Le regole contenute in tali disciplinari erano quindi riferibili direttamente ai produttori ("organic food products were developed from below" Michelsen, Hamm, Wynen, Roth, *The European Market of Organic Products: Growth and Development*, Hoheneim 1999). Il regolamento 2092/1991, già nei suoi primi considerando, mette in luce lo scopo del Regolamento stesso, ovvero quello di dotare di regole certe, generali e di diretta applicabilità per tutti gli Stati membri, un mercato, quello dei prodotti biologici, che era nuovo negli anni '90 e già in espansione e che poteva svolgere un ruolo importante all'interno della Politica Agricola Comune, con riguardo "alla realizzazione di un migliore equilibrio tra l'offerta e la domanda di prodotti agricoli, la tutela dell'ambiente e la conservazione dello spazio rurale"; questo grazie al fatto che "questi prodotti sono venduti sul mercato ad un prezzo più elevato, mentre il metodo di produzione richiede un impiego meno intensivo della terra". Sempre nei considerando viene poi affermata l'importanza di un

quadro normativo comunitario in materia di produzione, etichettatura e controlli in agricoltura biologica, dato che in quegli anni alcuni Stati membri si erano dotati già di una normativa in materia, e quindi un regolamento che stabilisse regole generali obbligatorie per tutti gli Stati era necessario per garantire condizioni di leale concorrenza tra i produttori europei e per assicurare “la trasparenza a tutti i livelli della produzione e della preparazione” e rendere “questi prodotti più credibili agli occhi dei consumatori<sup>8</sup>”.

Successivamente, con l'emanazione del Regolamento 834/2007, viene data una definizione unitaria di agricoltura biologica; nel 1° considerando viene infatti definita come *“un sistema globale di gestione dell'azienda agricola e di produzione agroalimentare basato sull'interazione tra le migliori pratiche ambientali, un alto livello di biodiversità, la salvaguardia delle risorse naturali, l'applicazione di criteri rigorosi in materia di benessere degli animali e una produzione confacente alle preferenze di taluni consumatori per prodotti ottenuti con sostanze e procedimenti naturali. Il metodo di produzione biologico esplica pertanto una duplice funzione sociale, provvedendo da un lato a un mercato specifico che risponde alla domanda di prodotti biologici dei consumatori e, dall'altro, fornendo beni pubblici che contribuiscono alla tutela dell'ambiente, al benessere degli animali e allo sviluppo rurale”*.

Infine, nella Proposta di Regolamento relativo al metodo di produzioni biologiche del 2014<sup>9</sup>, nel suo primo considerando, è riportata

---

8

Vedi 2°, 4° e 5° considerando del Regolamento 2092/1991 del Consiglio, del 24 giugno 1991, relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e alla indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari. Gazzetta ufficiale n. L 198 del 22/07/1991 (pagina 1).

9

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, che modifica il regolamento (UE) n. XXX/XXX del Parlamento europeo e del Consiglio [regolamento sui controlli ufficiali] e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio (COM 180 final) pagine 10 e 11.

sostanzialmente la medesima definizione di agricoltura biologica contenuta nel Regolamento del 2007; viene poi in aggiunta introdotto un concetto: “la produzione biologica è un sistema globale di produzione dell’azienda agricola e di produzione agroalimentare che si basa sull’interazione delle migliori pratiche in materia di ambiente *ed azione per il clima*”; inoltre, nel secondo considerando è specificato che “*il rispetto di norme rigorose in materia di salute, di ambiente e di benessere degli animali nell’ambito della produzione biologica è intrinsecamente legato all’elevata qualità di tali prodotti. [...] La produzione biologica rientra tra i regimi di qualità dei prodotti agricoli dell’Unione insieme alle indicazioni geografiche, alle specialità tradizionali garantite e ai prodotti delle regioni ultraperiferiche dell’Unione [...]. In questo senso, la produzione biologica persegue gli stessi obiettivi della politica agricola comune (di seguito: “PAC”), che sono parte integrante di tutti i regimi di qualità dell’Unione applicabili ai prodotti agricoli*”.

Si può quindi desumere, dall’analisi delle definizioni sopra esposte, che il concetto di agricoltura biologica corrisponde all’esistenza di una serie di principi, posti a tutela soprattutto della sostenibilità ambientale e volti a ispirare la regolazione del metodo produttivo, stabiliti dalla normativa europea, nonché internazionale; l’agricoltura biologica è l’unica forma di agricoltura che esiste in quanto regolata da norme, prima generate dai privati, rese cogenti poi da istituzioni pubbliche. Queste norme ne definiscono i principi su cui si fonda, i soggetti ai quali si riferisce nonché le regole alle quali deve sottostare per poter essere definita tale. Ed è proprio per questa sua caratteristica intrinseca che il sistema dei controlli assume particolare rilevanza. In altre parole, il consumatore non ha la possibilità di verificare autonomamente che il prodotto sia realmente biologico, dato che l’acquisizione di tale qualifica deriva dal possesso di tutta una serie di requisiti, quali ad

---

esempio l'incompatibilità di organismi geneticamente modificati e di prodotti derivati ed ottenuti da OGM, il divieto di utilizzo di radiazioni ionizzanti per il trattamento di alimenti o mangimi biologici, il dover ricorrere prevalentemente alle risorse rinnovabili, il dover riciclare i rifiuti e sottoprodotti di origine animale e vegetale, il dover utilizzare organismi viventi e metodi di produzione meccanica, il dover contribuire a mantenere e potenziare la fertilità del suolo e prevenirne l'erosione applicando la rotazione delle colture (considerando del Reg. 834/2007<sup>10</sup>).

## 1.2. *Rapporto tra agricoltura biologica e sostenibilità*

Se si prendono in considerazione i principi dell'agricoltura biologica, desumibili dalle definizioni di tale forma di agricoltura (paragrafo 1.1. cui sopra) si osserva che quest'ultimi si identificano con i principi caratterizzanti i sistemi di produzione e consumo sostenibili<sup>11</sup>, ovvero quei sistemi nei quali la base produttiva, costituita dal capitale riproducibile, dalla quantità e qualità delle risorse naturali, dal capitale umano e da quello sociale, vale a dire dalle istituzioni formali e informali che influiscono sull'allocazione delle risorse, non deve né diminuire né esaurirsi, questo per poter garantire alle generazioni future di godere di uno standard di vita paragonabile a quello attuale, e

---

<sup>10</sup>

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 n. 2092/91, pubblicato in GUCE L189/2007; è stato approvato dalla Commissione il 12 Giugno 2007 ed è entrato in vigore il 1° Gennaio 2009 (pagina 2).

<sup>11</sup>

“Per sostenibilità si intende la capacità dell'agricoltura di contribuire a lungo termine al benessere generale delle persone producendo sufficiente cibo, merci e servizi, in modo economicamente efficiente e remunerativo, socialmente responsabile e rispettoso dell'ambiente”. Cfr. United Nations, 2009, “The contribution of sustainable agriculture and land management to sustainable development”, in Sustainable Development Innovation Brief, Issue 7.

non in termini di consumo di un particolare bene, bensì in termini di possibilità di avere la stessa capacità di scelta. Lo sviluppo economico, nell'ottica della sostenibilità, va quindi valutato relativamente alla sua capacità di mantenere invariato il livello di benessere da una generazione ad un'altra<sup>12</sup>. Ed infatti, “le iniziative bio meritano di essere inquadrare in una dimensione che trascende le logiche volte a perseguire risultati meramente economici per comprendere più estesamente aspetti che riguardano la qualità della vita. Trattasi di un concetto quest’ultimo che non attiene solo alla salute dei consumatori ed al connesso rispetto delle norme in materia di igiene e sicurezza dei prodotti, ma anche alle sfide e ad alle preoccupazioni che la società civile si trova a dovere quotidianamente affrontare (salvaguardia della biodiversità, benessere di animali e piante, gestione delle risorse idriche, mutamenti climatici). E’ possibile in sostanza individuare una dimensione etica della qualità che riguarda sia i comportamenti individuali sia le relazioni su scala globale, con l’elaborazione di nuovi modelli di sviluppo ed il perseguimento di una maggiore giustizia sociale che coinvolge sia imprenditori che consumatori, i quali possono orientare l’offerta di prodotti biologici<sup>13</sup>”.

Con il vertice di Rio del 1992 e l'adozione dell'Agenda 21 è stata data una definizione di sviluppo sostenibile che si basa su tre principi cardine: efficienza economica, equità sociale e sostenibilità ambientale.

Nell'ambito della sostenibilità in termini di efficienza economica, l'agricoltura biologica è un sistema produttivo sostenibile rispetto al fatto che, grazie alla peculiarità del metodo produttivo con cui

---

<sup>12</sup>

Vedi C. Abitabile, A. Arzeni; “Misurare la sostenibilità dell'agricoltura biologica”; INEA studi e ricerche, 2013 (pagina 13 e ss.).

<sup>13</sup>

Cfr. Tommasini A.; “Produzioni biologiche e filiera corta in funzione di un'alimentazione sostenibile”; in Rivista di diritto agrario, Agricoltura, alimentazione, ambiente, Anno XCIII fascicolo 1, Gennaio-Marzo 2014 (pagina 64).

l'alimento è prodotto, quest'ultimo è immesso sul mercato ad un prezzo più elevato rispetto quello di un concorrente prodotto proveniente da agricoltura tradizionale. Si tratta di un prezzo che i consumatori sono disposti a pagare proprio per le caratteristiche uniche che possiede il prodotto biologico, tra cui la più importante concernente il metodo produttivo, che deve essere svolto rispettando numerose regole specifiche, dirette alla salvaguardia dell'ambiente. Considerando invece, i costi di produzione, si può affermare che l'agricoltura biologica prevede l'uso di tecniche naturali, come ad esempio la concimazione dei terreni effettuata grazie al riciclo di rifiuti organici e sottoprodotti di origine vegetale o animale, che possono risultare meno costose rispetto le tecniche di concimazione tramite prodotti chimici utilizzate in agricoltura tradizionale. Ma è anche vero che il rispetto delle numerose regole previste dalla legislazione europea vincolanti per i produttori che desiderano che i prodotti siano riconosciuti come biologici, implica normalmente una spesa totale superiore rispetto a quella che può sostenere un produttore di agricoltura cosiddetta tradizionale. Concludendo, è possibile affermare che, con riguardo all'efficienza economica, non è quindi dimostrabile che il sistema produttivo biologico sia un sistema sostenibile. Questo in parte spiega l'esistenza di numerosissimi aiuti e finanziamenti che sono ogni anno erogati a favore degli operatori biologici.

Circa, invece, la sostenibilità in termini di equità sociale, l'agricoltura biologica ha un ruolo importante, per la sua capacità di provvedere allo sviluppo delle aree rurali e ad un'elevata integrazione degli agricoltori nel territorio tramite soprattutto una partecipazione attiva alle reti locali. Per la caratteristica di avere un forte legame con il territorio, generalmente è un'agricoltura di tipo estensivo<sup>14</sup>.

---

14

L'agricoltura di tipo estensivo si basa “sull'utilizzo di ampie superfici di terreno, evitando di massimizzare le rese attraverso l'impiego di notevoli quantità di input e lavorazioni profonde che comportano a lungo termine il degrado del suolo”.

Nonostante ciò, anche se in quest'ambito l'agricoltura biologica apporta notevoli benefici, questi “sono controbilanciati in parte da alcuni inconvenienti come il maggior carico di lavoro e l'ineguaglianza sociale nell'accesso ai prodotti dell'agricoltura biologica in ragione del maggior prezzo<sup>15</sup>”.

Un altro aspetto della sostenibilità di tipo sociale consiste nella capacità dell'agricoltura biologica di coinvolgere alcune volte l'intero nucleo familiare, compresi i più giovani, in questo modo avvicinando quest'ultimi al mondo agricolo, invertendo così la tendenza degli ultimi anni che vede invece i giovani impegnati in altri settori economici. Ed infatti, con riguardo ad esempio all'agricoltura biologica in Italia, in base ai dati derivanti dall'ultimo Bioreport, un lavoro del MIPAF, INEA, ISMEA e SINAB, questa risulta essere un'agricoltura di tipo familiare, dato che il 98 % delle aziende biologiche ricorrono alla manodopera familiare. Sempre dallo stesso studio risulta inoltre che spesso ad essere titolare di un'azienda biologica è un giovane, nel 30 % dei casi anche laureato, dotato di competenze tecnologiche e innovative.

Nell'ambito, infine, della sostenibilità cosiddetta ambientale, bisogna innanzitutto dire che tale concetto è divenuto oggetto di attenzione e di conseguente normazione al fine di tutelarlo da parte di numerosi Paesi nel mondo, nonché dall'Unione Europea che anzi è stata una delle promotrici di una sensibilizzazione a riguardo.

“Garantire la sostenibilità ambientale è uno degli Obiettivi del Millennio (Millenium Development Goals-MDGs) stabiliti dalle Nazioni Unite, cui si collega il tema di Expo Milano 2015. Nel frattempo si stanno elaborando i Sustainable Development Goals (SDGs), i nuovi obiettivi, lanciati nella conferenza Rio+20 nel Giugno

---

15

Cfr. “Anche dell'agricoltura biologica si può parlare in senso dubitativo”; in Breviario, presente in Rivista di Diritto Agrario, Agricoltura, Alimentazione, Ambiente, Anno XCIII, fascicolo 1, gennaio-marzo 2014 (pagina 107).

del 2012<sup>16</sup>, che andranno a sostituire i MDGs alla fine del loro mandato. Ad oggi sono stati definiti ben 17 obiettivi e 160 target che dovrebbero costituire il punto di partenza per i SDGs. [...] Tra questi ce ne sono diversi di matrice ambientale tra cui <promuovere modelli di produzione e consumo sostenibili>. A livello comunitario negli ultimi venti anni, l'Unione Europea (UE) ha dato un forte impulso alle politiche per la sostenibilità ambientale, diventando anche un leader a livello globale”.

L'agricoltura biologica può quindi considerarsi un sistema produttivo sostenibile da punto di vista ambientale, per la capacità che possiede di ridurre la produzione di esternalità negative ed anzi di produrne di positive, come la salvaguardia della biodiversità<sup>17</sup>, l'incremento e il mantenimento della fertilità del terreno, il contributo alla mitigazione dei cambiamenti climatici<sup>18</sup>. La tutela ambientale è quindi un presupposto fondamentale dell'agricoltura biologica, e non semplice obiettivo finale; quest'ultima infatti, rappresenta uno degli elementi qualificanti del prodotto biologico, che è preferito da un certo tipo di

---

<sup>16</sup>

E' chiamata conferenza di Rio+20 perché si è tenuta a vent'anni di distanza dalla prima conferenza di Rio del 1992. Essa si è concentrata sui seguenti temi principali:

- un'economia verde nel contesto dello sviluppo sostenibile e riduzione della povertà;
- un quadro istituzionale per lo sviluppo sostenibile, che si riferisce al sistema di governance globale all'interno del quale devono essere incluse le istituzioni incaricate di monitorare ed attuare politiche di sostenibilità.

Cfr. Tommasini A.; “Produzioni biologiche e filiera corta in funzione di un'alimentazione sostenibile”; in Rivista di diritto agrario, Agricoltura, alimentazione, ambiente, Anno XCIII fascicolo 1, Gennaio-Marzo 2014 (pagina 35).

<sup>17</sup>

“Nonostante la riduzione degli incentivi all'intensificazione attraverso il decoupling e il progressivo rafforzamento della componente ambientale attuato nel lungo processo di revisione della Pac iniziato già nel 1992 con la riforma Mac Sharry e proseguito con la recente riforma, molte sfide ambientali restano ancora aperte. In Italia, come in Europa, lo stato della biodiversità continua, infatti, a peggiorare”.

Cfr. Trisorio A.; “Agricoltura e biodiversità: strumenti e prospettive”; in Agriregionieuropa Anno 11, Numero 41, Giugno 2015 (pagina 23).

<sup>18</sup>

Cfr. C. Abitabile, A. Arzeni; “Misurare la sostenibilità dell'agricoltura biologica”; INEA studi e ricerche, 2013 (Capitolo II, pagine 63 e ss.).

consumatori finali, rispetto ad un prodotto proveniente da agricoltura tradizionale, per ragioni ambientali, etico e igienico-sanitarie, e solo secondariamente per le sue caratteristiche organolettiche e di salubrità. Per concludere bisogna sottolineare però che la misurabilità della sostenibilità, ambientale, sociale o economica che sia, non è operazione semplice, per il fatto che il valore aggiunto e quindi la sostenibilità di un sistema produttivo è dato dalla somma di innumerevoli fattori. Sono stati elaborati a riguardo degli indicatori da prendere in considerazione per agevolare l'effettuazione di tale misurazione. A tal proposito, in agricoltura biologica ad esempio, sono stati individuati tre indicatori generali, che sono ambiente, economia e società; sono stati poi suddivisi in una serie di temi di analisi (ad esempio l'indicatore ambiente è suddiviso nei temi di analisi: acqua, aria, biodiversità, clima, ecosistema, energia e suolo). Inoltre tali indicatori vanno valutati dovendo tener conto di due variabili: il tempo, dovendosi riferire alla fruibilità delle risorse attuale ma anche futura, e lo spazio, poiché in base al territorio possono variare gli indicatori per misurare la sostenibilità<sup>19</sup>.

Può affermarsi comunque che, si è in presenza di agricoltura sostenibile tutte le volte in cui un modello produttivo è strutturato in modo da utilizzare beni e servizi ambientali senza deteriorare tali risorse, producendo cibo e altri beni, tra cui quelli pubblici, come ad esempio la biodiversità, la qualità delle acque e la disponibilità delle risorse idriche, la funzionalità del suolo, la stabilità del clima. E sicuramente, tra tutti i sistemi produttivi, quello biologico è il maggior produttore di beni pubblici<sup>20</sup>.

---

19

Vedi Cfr. C. Abitabile, A. Arzeni; "Misurare la sostenibilità dell'agricoltura biologica"; INEA studi e ricerche, 2013 (pagine 38 e ss.).

20

Vedi di M. Agostino e M. Fonte, "Il nuovo regolamento sul biologico dell'Unione Europea"; in *Agriregionieuropa*, anno 3. Numero 11, Dicembre 2007.

L'agricoltura biologica si colloca tra le attività agricole di per sé giuridicamente "libere", in attuazione delle quali gli imprenditori si sottopongono volontariamente all'osservanza di particolari regole di produzione e/o trasformazione dei prodotti; gli imprenditori infatti mettono spontaneamente in atto forme di coltivazione caratterizzate da metodiche necessariamente compatibili con la protezione ambientale e nel rispetto della salute dei consumatori.

Nel caso quindi dell'agricoltura biologica è necessario che vi sia un complesso di norme per la regolazione di come deve avvenire la produzione e trasformazione dei prodotti biologici, nonché un sistema dei controlli efficace ed efficiente proprio perché, pur essendo un tipo di agricoltura che è posta in essere per volontà dei privati, quest'ultimi perseguono comunque un interesse pubblico perché contribuiscono alla salvaguardia dell'ambiente, allo sviluppo rurale e alla realizzazione di prodotti di qualità<sup>21</sup>.

Il sistema di certificazione e i marchi di qualità rafforzano i requisiti propri del biologico, come la sostenibilità e la trasparenza, poiché rappresentano strumenti di garanzia della natura, dell'origine e della qualità dei prodotti biologici.

### *1.2.1 L'intervento europeo in materia di aiuti: la PAC e le misure agroambientali.*

Volendo fare un accenno all'intervento europeo a tutela della sostenibilità ambientale, si cita il Regolamento CEE 2078/92<sup>22</sup>, che

---

<sup>21</sup>

Cfr. Tommasini A.; "Produzioni biologiche e filiera corta in funzione di un'alimentazione sostenibile"; in Rivista di diritto agrario, Agricoltura, alimentazione, ambiente, Anno XCIII fascicolo 1, Gennaio-Marzo 2014 (pagina 45).

<sup>22</sup>

Regolamento n. 2078/1992 del Consiglio, del 30 Giugno 1992, relativo a metodi di produzione agricola compatibili con le esigenze di protezione dell'ambiente e con la cura dello spazio naturale; pubblicato in GUCE L215. Nel quinto considerando del presente Regolamento è dichiarato che "l'istituzione di un regime di aiuti volto a

rappresenta una delle misure agroambientali<sup>23</sup> di accompagnamento alla riforma della PAC, al fine di favorire lo sviluppo e la diffusione di metodi produttivi eco-compatibili nel settore agricolo; tra le misure

---

incentivare una sensibile riduzione dell'impiego di concimi e fitofarmaci oppure l'applicazione di metodi di agricoltura biologica può contribuire non solo a limitare i rischi dell'inquinamento di origine agricola, ma anche ad adeguare i vari settori produttivi alle esigenze dei mercati, favorendo produzioni meno intensive"; successivamente, nel quindicesimo considerando si afferma che "tanto la Comunità quanto gli Stati membri devono intensificare le iniziative di formazione e informazione per incoraggiare l'introduzione di metodi produttivi agricoli e forestali compatibili con l'ambiente e, più particolarmente, l'applicazione di un codice di comportamento in agricoltura, nonché *l'agricoltura biologica*".

All'articolo 1 sempre del Regolamento in esame sono poi elencati gli obiettivi da raggiungere: "promozione dell'impiego di metodi di produzione agricoli che riducano gli effetti inquinanti dell'agricoltura e contribuiscono alla riduzione della sua produzione e dell'estensivizzazione nella produzione di vegetali e di animali bovini e ovini; promozione di forme di conduzione dei terreni in modo compatibile con la tutela al miglioramento dell'ambiente e degli spazi naturali; incentivazione alla cura dei terreni agricoli e forestali abbandonati e a rischio di danno ecologico; promozione del set-aside ventennale per scopi di carattere ambientale; incoraggiamento alla gestione dei terreni per l'accesso del pubblico e le attività ricreative; promozione della formazione di agricoltori sensibili a metodi di produzione compatibili con le esigenze di tutela ambientale. [...]

In tale Regolamento, rispetto ai precedenti come il Regolamento 797/85, mentre è confermata l'adesione volontaria da parte degli agricoltori al regime degli aiuti, è resa obbligatoria la loro previsione da parte degli Stati, almeno per quanto riguarda i programmi zionali pluriennali che hanno carattere verticale poiché destinati a zone specifiche del territorio nazionale ed omogenee; resta invece facoltativa l'adozione di programmi orizzontali e cioè applicabili su tutto il territorio nazionale".

Cfr. "Trattato di diritto agrario, volume II, Le misure agroambientali"; di L. Costato, A. Germanò e E. Rook Basile; Utet giuridica (pagine 575-576).

23

Le misure agroambientali trovano collocazione nella capacità dell'agricoltura di contribuire alla salvaguardia degli ecosistemi. Consistono in un pagamento a favore dell'agricoltore che assume volontariamente un impegno pluriennale avente ad oggetto un servizio ambientale. Nascono quindi come aiuti per coloro che volontariamente decidono di svolgere la propria attività di produzione agricola nel rispetto dell'ambiente; si assiste poi ad un progressivo passaggio dalla sfera del volontario (e dunque incentivabile) a quella dell'obbligatorio (e quindi eventualmente sanzionabile in caso di disapplicazione) mediante l'istituto della condizionalità che sebbene non con valenza generale viene previsto quale elemento condizionante per il pieno godimento di alcune delle misure di sostegno; la programmazione 2007-2013 delle misure agroambientali, come vedremo nel proseguo di questo paragrafo, presenta vincoli più stringenti rispetto alla normativa precedente, vincoli che rispondono ad obiettivi di maggiore efficienza ed efficacia degli interventi.

Cfr. "Trattato di diritto agrario, volume II, Le misure agroambientali"; di L. Costato, A. Germanò e E. Rook Basile; Utet giuridica (pagine 584-585).

finanziabili<sup>24</sup> è ricompresa quella relativa alla produzione biologica. Con l'esclusione di alcuni Paesi, come la Francia, il Regno Unito, la Grecia e alcuni Lander tedeschi, gli aiuti sono concessi sia per aziende biologiche esistenti, sia per aziende agricole in conversione al biologico. Riguardo la definizione di agricoltura biologica il Regolamento in questione rimanda alla definizione contenuta nel Regolamento 2092/1991; in alcuni Paesi, poi, come la Finlandia e l'Irlanda, sono state previste condizioni più severe per poter denominare un prodotto con l'appellativo biologico. Il Regolamento comprende il finanziamento anche di attività di formazione e dimostrazione. Riguardo invece il sistema di controllo, il Regolamento non prevede un'assistenza esplicita, ma molti Paesi hanno accordato una maggiorazione all'aiuto finalizzato a queste attività.

La successiva revisione delle misure agroambientali<sup>25</sup>, sempre a livello

---

24

Si tratta di un finanziamento “disaccoppiato”, ovvero non collegato alla produzione e all'intervento sul mercato, bensì finalizzato alla realizzazione di politiche di tutela dell'ambiente. Secondo A. Povellato (INEA) e G. Lo Piparo (MIPA) “l'incentivo finanziario potrebbe essere più efficace se accompagnato da altre misure collaterali che promuovano la nascita di veri e propri mercati per beni e servizi caratterizzati da un elevato valore ambientale, ad esempio l'etichetta di una certificazione ambientale”.

25

La prima fase della Pac antecedente a questa appena citata era caratterizzata dall'esistenza di aiuti per i prodotti agricoli in tre settori: - quello in cui vi era uno scarso intervento come ad esempio quello dei fiori; - il settore nel quale l'intervento era costituito da aiuti alla produzione; - e quello infine nel quale l'intervento era costituito dai prezzi minimi garantiti ad esempio nel caso dello zucchero; erano tutti strumenti volti ad intensificare la produzione di prodotti agricoli.

Successivamente nasce e si diffonde il sistema delle quote, al contrario per controllare e ridurre la produzione. Negli anni '90 si registrano interventi del legislatore europeo con finalità antiproduttive, ad esempio con il pagamento per superficie per gli agricoltori che praticavano il set-aside.

Con i Regolamenti 1782/2003 e 73/2009 si ha “una riforma la cui parola chiave è decoupling: il disaccoppiamento aiuti-produzione”. Si introduce il regime del pagamento unico o RUP che viene erogato per garantire una vita dignitosa all'agricoltore che mantiene in buone condizioni agronomiche e ambientali il suolo, quindi anche se non coltiva.

Infine con la Proposta di Riforma della PAC 2014-2020 si è dettata una nuova definizione di attività agricola che poiché richiede “lo svolgimento di un'attività minima che gli Stati membri definiscono, sembra escludere i meccanismi di rendita consentiti dai Regolamenti 1782/2003 e 73/2009”.

europeo, avviene con il Regolamento 1257/1999<sup>26</sup>; la Commissione europea nel 1997, nell'ottica di un'eventuale riforma della PAC, nell'ambito della comunicazione intitolata Agenda 2000, presenta alcune proposte per il futuro tra cui la più importante è rappresentata dall'introduzione dell'istituto della *condizionalità ambientale (cross compliance)*, in base alla quale per poter beneficiare dell'aiuto disaccoppiato al reddito per azienda e di altri pagamenti diretti si richiede il rispetto di buone pratiche agricole compatibili con la necessità di salvaguardare l'ambiente e di conservare lo spazio naturale, quando però gli impegni agro-ambientali oltrepassano l'applicazione delle normali buone pratiche agricole. Con il Regolamento del 1999 le misure agroambientali precedenti vengono consolidate e integrate da nuove e vengono incluse nel secondo pilastro della PAC, quello dello sviluppo rurale; inoltre, all'articolo 41 del Regolamento 1257/1999, è stabilito che gli Stati membri hanno il compito di redigere i piani di sviluppo rurale (PSR) che contengono la descrizione delle misure di sostegno a favore dello sviluppo rurale, tra cui le misure agroambientali, e una tabella finanziaria generale che indica le risorse finanziarie nazionali e comunitarie. Questi piani sono poi soggetti al controllo della Commissione che ne valuta la conformità al Regolamento<sup>27</sup>.

Tali normative promuovevano “forme di conduzione dei terreni agricoli compatibili con la tutela dell'ambiente, del paesaggio e delle sue caratteristiche, nonché delle risorse naturali, del suolo e della diversità genetica, al fine di assicurare la capacità di produzione per le

---

<sup>26</sup>

Regolamento (CE) N. 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti, pubblicato in GUCE L160/80.

<sup>27</sup>

Cfr. “Trattato di diritto agrario, volume II, Le misure agroambientali”; di L. Costato, A. Germanò e E. Rook Basile; Utet giuridica (pagine 578-579).

future generazioni. [...] Con l'articolo 6 del Regolamento 73/2009, modificato poi dall'articolo 93 del Regolamento 1306/2013<sup>28</sup>, è stato previsto che la terra può prescindere da una qualsivoglia attività produttiva ed essere mantenuta esclusivamente in buone condizioni agronomiche ed ambientali, con prevalenza dunque del fine conservativo su quello economico dello sfruttamento. Un'utilizzazione razionale del suolo implica quindi che la terra, oltre a svolgere il ruolo produttivo che comunque non è sempre presente, sia comunque mantenuta in condizioni di fertilità tali da garantire la rinnovabilità delle risorse e la salvaguardia degli equilibri ambientali<sup>29</sup>.

La riforma della PAC del 2013 ha contribuito ad avvicinare alcuni aspetti dell'attività primaria e dell'alimentare con la protezione dell'ambiente; infatti si è avuto un progressivo mutamento dell'intervento dell'Unione a sostegno degli agricoltori, che possono anche non produrre purché abbiano terreni ammissibili.

In ultimo è intervenuta un'ulteriore riforma della PAC e delle misure agro-ambientali per il periodo 2014-2020. Questa ha inserito all'interno del principio della condizionalità, così come delineato dai precedenti regolamenti, ulteriori obblighi per gli agricoltori, che riguardano il concetto di greening; quest'ultimo, detto anche pagamento ecologico, è uno dei sette elementi del nuovo sostegno e ad esso è destinata la percentuale fissa del trenta per cento delle risorse finanziarie previste per l'attuazione della riforma che è entrata in vigore nel 2015. Hanno diritto al pagamento del greening solamente gli

---

<sup>28</sup>

Regolamento (UE) N. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008; pubblicato in GUCE L347/549.

<sup>29</sup>

Cfr. Tommasini A.; "Produzioni biologiche e filiera corta in funzione di un'alimentazione sostenibile"; in Rivista di diritto agrario, Agricoltura, alimentazione, ambiente, Anno XCIII fascicolo 1, Gennaio-Marzo 2014 (pagine 40-41).

agricoltori che possiedono i titoli del pagamento, e per ottenerlo essi devono rispettare, sui loro ettari ammissibili, congiuntamente, la diversificazione delle colture (che si applica ai seminativi e non alle colture permanenti), il mantenimento dei prati permanenti (allo scopo di garantire una giusta percentuale tra suolo adibito a colture e suolo adibito a pascolo) e la presenza di aree di interesse ecologico (terreni lasciati a riposo, terrazze, elementi caratteristici del paesaggio, strisce tampone, superfici aro-forestali e molte altre ipotesi elencate dal Regolamento). Infine si prevede un regime *d'equivalenza d'inverdimento* in base al quale si considera che le prassi favorevoli all'ambiente già in vigore sostituiscano gli obblighi del greening e tra questi ci rientrano gli agricoltori biologici e i regimi agro ambientali che adottano misure equivalenti o munite di certificazioni ambientali<sup>30</sup>. Nonostante ciò, osservando l'operato dell'attuale Commissione europea presieduta da Jean-Claude Juncker, e nonostante i progressi fatti grazie alle graduali riforme della Politica Agricola Comune (Pac)<sup>31</sup>, l'agricoltura europea deve fare ancora molto per migliorare il

---

30

Cfr. Costato L.; "Agricoltura, ambiente e alimentazione nell'evoluzione del diritto dell'Unione Europea"; in Rivista di Diritto Agrario, agricoltura, alimentazione, ambiente, Anno XCIV, fascicolo 2, aprile-giugno 2015 (pagine 2014 e ss.).

31

Tra le grandi novità della nuova Pac 2014-2020 c'è sicuramente il forte accento alle questioni verdi e di sostenibilità ambientale. Mai come in passato l'Unione europea chiede agli agricoltori più sostenibilità obbligatoria in campo, alzando l'asticella della condizionalità ambientale della Pac (greening); [...] I pagamenti agroambientali sono uno strumento ormai consolidato dei Psr.

Nel 2014- 2020 la misura dei pagamenti agroambientali viene rinominata Misura 10 (pagamenti agro-climatico-ambientali) (Paca) e viene disegnata come linea di intervento chiave per il raggiungimento delle priorità Clima e Ambiente della programmazione dello sviluppo rurale.

Due priorità cui i regolamenti comunitari chiedono di destinare almeno il 30% delle risorse totali programmate per i Psr.

Con la misura 214, nel periodo 2007-2013, questi pagamenti hanno supportato sistemi come l'agricoltura biologica o l'agricoltura integrata. Con la nuova programmazione 2014- 2020 l'agricoltura biologica è oggetto di una misura dedicata (Misura 11), mentre la Misura 10 è focalizzata a sostenere interventi innovativi per la sostenibilità produttiva.

Cfr. D. Marandola; "La sostenibilità alimentare inizia dall'uso del suolo: prime indicazioni dai Psr per il 2014-2020" in Agrireregionieuropea Anno 11, Numero 41, Giugno 2015 (pagina 21).

suo intervento a tutela della sostenibilità ambientale. A fronte di una crescita della produttività, dovuta soprattutto al fatto che negli ultimi 50 anni l'intervento europeo in materia di aiuti si è basato sull'intensificazione produttiva, comportando gravi impatti ambientali, la vera sfida per il futuro è trovare percorsi di c.d. intensivizzazione sostenibile (IS), ovvero, uno sviluppo del settore che migliori contemporaneamente la produttività e la gestione ambientale dei terreni agricoli<sup>32</sup>.

### *1.3. I bio-distretti*

Il *bio-distretto* rappresenta uno strumento eco-innovativo di governance; può essere definito<sup>33</sup> come “un'area geografica, non

---

Per quanto riguarda la Sicilia, ad esempio, il suo Psr è stato formalmente adottato dalla Commissione europea il 24 Novembre 2015; esso delinea le priorità della Sicilia per l'utilizzo di oltre 2 miliardi e 212 milioni di euro di finanziamento pubblico, disponibili per il periodo 2014-2020 e da rendicontare entro il 2023. L'agricoltura biologica è destinata a crescere, perché su circa 140 mila ettari affluiranno i sostegni finanziari per convertire le aziende all'agricoltura biologica e altri 758 mila ettari riceveranno finanziamenti per mantenere la produzione biologica. Vedi di Pelagalli M.; “Sicilia, approvato il Psr 2014-2020”; in [www.agronotizie.imaginenetwork.com](http://www.agronotizie.imaginenetwork.com).

<sup>32</sup>

Cfr. Coderoni S.; “Sostenibilità ambientale in agricoltura. Considerazioni introduttive”; in *Agriregionieuropa* Anno 11, Numero 41, Giugno 2015 (pagina 2).

<sup>33</sup>

L'art 7 del titolo III della proposta di legge N. 302 della Camera dei deputati (d'iniziativa dei deputati Fiorio e Cenni) intitolata “disposizioni per lo sviluppo e la competitività della produzione agricola e agroalimentare con metodo biologico”, definisce i distretti biologici come “sistemi produttivi locali, anche a carattere interprovinciale o interregionale, a spiccata vocazione agricola ai sensi dell'articolo 13 del d. lgs. n. 228/2005, e nei quali sia assolutamente preponderante: a) la coltivazione, l'allevamento, la trasformazione e la preparazione alimentare e industriale di prodotti con il metodo biologico di cui al regolamento nonché alla normativa nazionale e regionale adottata in conformità alla regolamentazione comunitaria; b) la tutela delle produzioni e delle metodologie colturali, d'allevamento e di trasformazione tipiche locali. Le regioni individuano, nei rispettivi territori, le aree da destinare a distretti biologici. Nel caso di aree contigue appartenenti a regioni diverse, le regioni interessate concordano metodi e termini per la gestione del distretto interregionale. I distretti biologici sono istituiti al fine di agevolare e semplificare l'applicazione delle norme di certificazione ambientale e territoriale previste dal regolamento e dalla presente legge. Essi favoriscono lo sviluppo della migliore pratica agricola e zootecnica biologica, ivi ricomprendendo anche i processi di preparazione e di trasformazione, nonché delle filiere collegate, la tutela e la

amministrativa ma funzionale, nella quale si stabilisce un'alleanza tra agricoltori, cittadini, operatori turistici, associazioni e pubbliche amministrazioni, per la gestione sostenibile delle risorse, partendo dal modello biologico di produzione e consumo (filiera corta, gruppi di acquisto, mense pubbliche bio). In tale sistema la promozione e diffusione dei prodotti biologici si coniuga con la promozione del territorio; l'obiettivo è quello di ottenere un pieno sviluppo delle potenzialità economiche, sociali e culturali del territorio nel quale il bio-distretto è instaurato<sup>34</sup>. La loro caratteristica pertanto è costituita dal fatto che agiscono su base locale e ciò è molto rilevante; infatti, “per quanto la delocalizzazione delle attività produttive abbia avuto per molti anni un andamento tendenzialmente in crescita, sembra che negli ultimi anni abbiano acquistato una rinnovata vitalità i sistemi produttivi che individuano il loro punto di forza nel radicamento al territorio e nella valorizzazione delle specifiche risorse locali (naturali, sociali, ambientali, cognitive). Anche se il mercato bio è in continua espansione, costituisce fonte di preoccupazione il fatto che la grande distribuzione si sia prepotentemente inserita nel settore delle vendite, ricorrendo all'importazione e favorendo lo sviluppo di un'agricoltura biologica ed intensiva. Gli agricoltori poveri di Paesi altrettanto poveri coltivano estensioni di monoculture biologiche in mano a grandi

---

preservazione delle tradizioni culturali locali nonché della biodiversità agricola e naturale. Ove la coltivazione e l'allevamento con l'utilizzo di tecniche di ingegneria genetica fossero consentiti, le medesime attività esercitate in prossimità di un distretto biologico rientrano espressamente nelle previsioni di cui all'articolo 2050 c.c. Con l'atto istitutivo dei distretti biologici, o anche con successive disposizioni normative, l'Autorità competente può introdurre specifiche procedure di semplificazione amministrativa e organizzativa relativamente all'applicazione delle disposizioni di cui alla presente legge. Qualora si tratti di processi di semplificazione riguardanti l'applicazione del sistema di controllo, di cui al successivo titolo VII o comunque ad esso collegati, o nelle ipotesi che i distretti abbiano dimensione regionale o interprovinciale è necessario acquisire il parere obbligatorio e vincolante del Comitato consultivo per l'agricoltura biologica”.

34

Cfr. Basile S.; “Bio-distretti: istruzioni per l'uso”; in *Bioagricoltura*, numero 145-146, Maggio/Agosto 2014.

proprietà terriere al fine di fornire ad esempio prodotti ortofrutticoli fuori stagione a multinazionali di altri continenti. Il che determina la perdita di principi fondamentali alla base del concetto del biologico quali il rispetto della biodiversità, dell'ambiente, del diritto alla terra, alla sovranità alimentare, con la conseguenza che la sola certificazione o autocertificazione bio rischia di perdere significato". [...] Tutto ciò può essere risolto attraverso "l'estensione del fenomeno della localizzazione anche alle modalità di distribuzione dei prodotti attraverso l'accorciamento delle filiere alimentari ed il potenziamento di un rapporto diretto tra agricoltori e consumatori, che oltre a ridurre i passaggi intermedi, favoriscano l'acquisto e il consumo dei prodotti locali, con conseguente sviluppo delle zone rurali e creazione di un valore aggiunto sul territorio<sup>35</sup>". E i bio-distretti potrebbero rappresentare un valido mezzo per realizzare tale localizzazione delle produzioni biologiche.

Esso è nato per volere sia degli agricoltori biologici, che ricercano mercati locali in grado di apprezzare le loro produzioni, sia dei consumatori, desiderosi di acquistare prodotti di qualità, in grado di tutelare la salute e l'ambiente.

Il modello del bio-distretto è perfettamente coerente con il concetto di *agricoltura biologica sociale*; anch'essa infatti rappresenta un'evoluzione dell'idea di biologico, nella quale è forte il rapporto tra azienda e reti di aziende e territorio, nonché dove vi è particolare attenzione per il rispetto della terra, dell'ambiente, dei produttori e dei

---

35

Cfr. Tommasini A.; "Produzioni biologiche e filiera corta in funzione di un'alimentazione sostenibile"; in Rivista di diritto agrario. Agricoltura-alimentazione- ambiente; Anno XCIII, fascicolo 1; Gennaio-Marzo 2014 (pagine 52 e ss.). Ed infatti si specifica che "le filiere corte sono state ritenute misure di intervento strategico anche dalla PAC 2014-2020 che ha previsto incentivi per la loro creazione, la costituzione di associazioni di produttori, sostegni all'innovazione delle imprese coinvolte nei circuiti brevi, con la possibilità per gli Stati membri di inserirli in specifici sottoprogrammi di intervento".

consumatori<sup>36</sup>.

La finalità strategica del bio-distretto è quella di ottenere un costante dialogo tra i soggetti pubblici<sup>37</sup> e privati, al fine di poter agire congiuntamente per migliorare la qualità della vita dei residenti, accrescere la qualità del lavoro e la competitività delle imprese agroalimentari, turistiche, dei servizi, aumentandone il valore aggiunto per migliorarne le condizioni di accesso al mercato, sempre nel rispetto dell'ambiente e dei criteri di sostenibilità. Ecco che il distretto biologico rappresenta un nuovo modello di organizzazione economica, sociale ed istituzionale che crea “un luogo di confronto in cui possono essere valorizzate le peculiarità locali ed in cui le produzioni di beni e servizi agricoli ma anche la cultura, la tradizione e le risorse naturali e paesaggistiche, diventano i fattori di uno sviluppo concertato e sostenibile”. Ulteriori finalità del bio-distretto sono la valorizzazione del territorio e la sua tutela dal punto di vista naturalistico e paesaggistico, la tutela e la preservazione delle tradizioni colturali locali e della biodiversità agricola e naturale, nonché la semplificazione dell'applicazione delle norme di certificazione previste dal Regolamento 834/2007 e dalla normativa nazionale<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup>

Ciaperoni A.; “Bio-distretti, un laboratorio speciale per l’agricoltura sociale”; in Bioagricoltura, numero 145-146, Maggio/Agosto 2014 (pagina 14).

<sup>37</sup>

Tra i soggetti pubblici un ruolo determinate è ricoperto dalle istituzioni nazionali, alle quali spetta il compito di monitorare e valutare la realizzazione dei bio-distretti, nonché di promuovere lo scambio di conoscenze ed esperienze. I comuni devono invece attuare un “piano integrato di area” che può essere attuato anche attraverso la combinazione di risorse provenienti da Programmi operativi distinti. Le regioni hanno infine il compito di selezionare gli interventi previsti dal Piano e delegarne l'attuazione all'associazione dei comuni.

Cfr. Basile S.; “Bio-distretti: istruzioni per l’uso”; in Bioagricoltura, numero 145-146, Maggio/Agosto 2014 (pagine 4,5 e 6).

<sup>38</sup>

E a questo proposito si rinvia al capito quarto del presente elaborato, che è dedicato ai Sistemi di Garanzia Partecipata che sono appunto una tipologia di certificazione detta di “seconda parte” in contrapposizione alla certificazione ufficiale prevista dai regolamenti europei in materia di agricoltura biologica che è invece denominata di “terza parte”.

In Italia l'AIAB<sup>39</sup> promuove la costituzione dei bio-distretti, ne coordina/supervisiona le attività, mettendo a disposizione tutto il suo know how, disciplinari e marchi necessari per il successo dell'iniziativa; essa partecipa a tutte le principali fasi della costituzione di un bio-distretto<sup>40</sup>, prevedendo che la sinergia tra i soggetti promotori debba essere formalizzata con un patto e con la costituzione dell'ente giuridico deputato ad assumerne la gestione. Inoltre tutte le organizzazioni, pubbliche o private, che andranno a costituire il bio-distretto devono preventivamente aver acquisito l'apposita delibera del proprio organo decisionale, che contiene non solo l'espressa volontà di aderire al bio-distretto, ma anche quella di aderire all'associazione regionale AIAB, competente per territorio; devono inoltre dividerne lo statuto e il disciplinare d'uso del marchio bio-distretto AIAB. La richiesta di utilizzo del marchio deve essere presentata all'AIAB e questa stabilisce le quote da versare per il rilascio dell'autorizzazione all'uso del marchio.

Tale disciplinare contiene le indicazioni per la concessione d'uso del marchio bio-distretto alle diverse categorie di utilizzatori (enti pubblici, imprese, associazioni, consorzi, università, centri di ricerca e formazione). Ciascun utilizzatore deve possedere alcuni requisiti; gli enti pubblici devono aver deliberato l'adesione ad AIAB e al bio-

---

39

L'AIAB, l'associazione italiana per l'agricoltura biologica, è un'associazione di produttori, tecnici e cittadini-consumatori. Principalmente essa rappresenta gli interessi dei produttori biologici, promuovendo l'agricoltura biologica quale modello di sviluppo sostenibile, basato sui principi di salvaguardia e valorizzazione delle risorse, rispetto dell'ambiente, del benessere animale e della salute di chi consuma. La sua peculiarità è quella di creare una rete che mette in collegamento costante diversi attori, produttori, tecnici e consumatori, per migliorare l'organizzazione aziendale. Infine l'AIAB promuove la costituzione dei bio-distretti e ne coordina le attività mettendo a disposizione la sua conoscenza riguardo l'agricoltura biologica ed il bio-distretto. Vedi [www.aiab.it](http://www.aiab.it)

40

Cfr. Ferraldeschi F.; "Marchio e disciplinare bio-distretto"; in Bio agricoltura, 145-146, maggio/agosto 2014 (pagina 11).

distretto impegnandosi a diffondere sul territorio di loro competenza informazioni sul modello dell'agricoltura biologica, a privilegiare gli acquisti verdi e a valorizzare le produzioni biologiche del territorio promuovendo canali distributivi alternativi rispetto la grande distribuzione. Le imprese agricole e agroalimentari devono rispettare le disposizioni contenute nel Regolamento UE 834/2007 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici. Infine le associazioni ambientaliste, degli operatori agricoli, sociali, turistici possono richiedere l'utilizzo del marchio qualora, nei rispettivi ambiti, promuovono le finalità del bio-distretto<sup>41</sup>.

Come già anticipato sopra, per quanto riguarda la costituzione del bio-distretto<sup>42</sup>, solitamente si procede con la costituzione di un Comitato promotore, coordinato dall'AIAB regionale di competenza, il quale ha il compito di elaborare un primo documento programmatico; successivamente bisogna individuare i soggetti (amministrazioni locali e gli altri attori del territorio che sono interessati ad aderire al bio-distretto) che intendono aderire con apposita delibera al documento programmatico ed all'associazione AIAB regionale, questo al fine di delimitare l'area interessata.

I promotori del bio-distretto devono poi elaborare un programma di

---

41

Ferraldeschi F.; “Marchio e disciplinare bio-distretto”; in *Bio agricoltura*, 145-146, maggio/agosto 2014 (pagina 11).

42

Per valutare l'opportunità o meno di costituire un bio-distretto bisogna considerare dei requisiti strutturali ed ambientali del territorio in questione. Tra i requisiti strutturali vanno considerati: la presenza significativa di operatori biologici certificati e diversificati per tipologia, l'incidenza percentuale delle aziende biologiche rispetto al totale di aziende agricole, la significatività della tutela delle produzioni e delle metodologie colturali, d'allevamento e di trasformazione tipiche nell'area del costituendo distretto, nonché gli studi locali e/o iniziative attuate e finalizzate a caratterizzare, valorizzare e promuovere tali produzioni. Circa invece i requisiti ambientali, bisogna valutare: la presenza di certificazioni ambientali, le evidenze agroambientali rilevanti del territorio, l'analisi dello stato del territorio e le aree protette e i siti censiti ai sensi della direttiva “Habitat” 43/1992/CEE.

Vedi di G. F. Clemente, L. Pugliese e S. Valenti; “Il distretto biologico: uno strumento innovativo per una governance territoriale sostenibile”, consultabile sulla rivista bimestrale di ENEA “Energia, Ambiente e Innovazione”.

attività da svolgersi sulla base delle risorse, pubbliche e private, disponibili, nonché elaborare una comune strategia di comunicazione verso gli attori locali e verso l'esterno; inoltre devono stabilire le modalità di gestione del bio-distretto, eventualmente provvedendo alla costituzione di un ente giuridico come ad esempio un'associazione no-profit.

Il primo bio-distretto in Italia è stato attivato nel 2009 da AIAB nel Cilento (Campania); attualmente ve ne sono undici, ubicati nel Lazio, in Calabria, in Toscana dove ce ne sono tre, in Trentino Alto Adige, in Liguria, in Piemonte, nelle Marche e in Lombardia. Inoltre sono in fase di avvio altri bio-distretti in Sicilia, Puglia e Molise.

Anche in Europa e nel mondo tale modello si sta diffondendo con successo; questo perché “le aziende che si dedicano alle produzioni biologiche sono spesso isolate e in difficoltà nel far fronte alle sfide che questa linea innovativa di produzione comporta: la mancanza di sostegni tecnici per migliorare le produzioni e ridurre i rischi di perdita dei prodotti, le difficoltà legate alla commercializzazione diretta, per non perdere margini importanti di guadagno rivolgendosi alle filiere tradizionali, la mancanza di iniziative per la conservazione delle sementi autoctone e la perdita conseguente della biodiversità<sup>43</sup>”.

Il bio-distretto, inteso come strumento per valorizzare i territori e creare una sana occupazione che si basa su attività economiche di reale economia e non di economia virtuale, permette di applicare le più recenti politiche agricole e alimentari che si riferiscono al diritto all'alimentazione inteso come diritto umano, e non più alle semplici regole di mercato concordate nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). Il cibo oggi è quindi considerato non più come

---

43

Vedi di Dario G.; “Innovazione dei bio-distretti a livello internazionale”; in *Bio agricoltura*, 145-146, maggio/agosto 2014 (pagina 20).

una merce, bensì come un diritto umano essenziale<sup>44</sup>.

---

44

Vedi di Ferrante A.; “La rete internazionale dei bio-distretti”; in *Bio agricoltura*, 145-146, maggio/agosto 2014 (pagine 16 e 17).

## CAPITOLO SECONDO

### IL SISTEMA DEI CONTROLLI UFFICIALI IN ALIMENTAZIONE.

*- 2.1 Il sistema di controllo in materia di mangimi ed alimenti. - 2.2 Excursus legislativo. Punti cardine dei principali Regolamenti intervenuti in materia di mangimi ed alimenti. - 2.3 Campo di applicazione dei principali Regolamenti in materia di alimentazione. - 2.4 Struttura del sistema di controllo delineato dai principali Regolamenti in materia di alimentazione. - 2.5 Disposizioni in ambito alimentare riguardanti gli scambi di prodotti tra UE e Paesi Terzi. - 2.6 Analisi della norma europea EN 45011 e successive modifiche. - 2.7 Il recepimento della normativa europea di diritto alimentare negli Stati membri: il caso italiano.*

#### *2.1. Il sistema di controllo in materia di mangimi e alimenti.*

Prima di trattare l'argomento che rappresenta il cuore di questo elaborato, e che sarà affrontato nel capitolo terzo, ovvero il sistema dei controlli istituito in materia di agricoltura biologica, è opportuno considerare la normativa che il legislatore europeo ha delineato con più interventi legislativi per la regolazione del sistema di controllo istituito per garantire l'applicazione ed il rispetto della legislazione sugli alimenti e i mangimi, sulla salute e il benessere degli animali, sulla sanità delle piante, del materiale riproduttivo vegetale e sui prodotti fitosanitari; e questo perché la disciplina contenuta in questa normativa è applicabile a tutti i mangimi e gli alimenti e quindi anche a quelli biologici. In altre parole rappresenta per quest'ultimi la normativa generale di riferimento.

Le prime forme di regolazione in materia di controlli sull'igiene degli alimenti provengono dai singoli Stati. Quando nasce la Comunità europea, di conseguenza, il suo intervento si sostanzia in un tentativo di coordinamento delle norme nazionali allo scopo di facilitare la libera circolazione delle merci, che costituisce uno dei pilastri del mercato unico<sup>45</sup>. A partire dagli anni Sessanta il legislatore comunitario comincia dapprima ad elaborare una serie di direttive che si rivolgono a settori specifici come ad esempio quello della carne e del latte; il primo intervento comunitario, con portata generale, si ha con l'entrata in vigore della direttiva 89/397/CEE del Consiglio del 14 giugno 1989, relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari<sup>46</sup>. Agli inizi degli anni Novanta viene emanata la direttiva quadro 93/43/CEE del Consiglio del 14 Giugno 1993<sup>47</sup>, detta sull'HACCP<sup>48</sup>.

---

45

E' opportuno ricordare che "l'azione europea relativa alla salute nasce come sussidiaria rispetto all'azione degli Stati membri, quindi l'Unione europea ha svolto un ruolo di coordinamento, a differenza delle politiche europee di armonizzazione attuate nel settore agricolo" [...] dove si è registrato un intervento più incisivo. "Nei rapporti tra normativa europea e nazionale si applica il principio del coordinamento. Stante ciò, alla normativa di matrice europea sopra esposta si affianca la disciplina dei singoli Stati membri, al fine di prevenire i rischi per la salute e la sicurezza del consumatore".

Cfr. "La sicurezza alimentare a tutela della libera circolazione delle merci e della salute alla luce della normativa europea e nazionale", di M. C. Agnello; in "Il mondo giudiziario", 2012 (rivista on-line; articolo pubblicato l'11 Aprile 2015).

46

Per approfondire l'argomento vedi "Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario"; di L. Costato, Cedam 2003, terza edizione (pagine 650-651).

47

Articolo 1 della direttiva 93/43/CEE, pubblicata in GUCE n. L175/1993:

"La presente direttiva stabilisce le norme generali di igiene dei prodotti alimentari e le modalità di verifica dell'osservanza di tali norme. La presente direttiva si applica fatte salve le disposizioni adottate nel contesto di norme comunitarie più specifiche in materia di igiene dei prodotti alimentari. Entro tre anni dall'adozione della presente direttiva la Commissione esamina il rapporto tra le norme comunitarie specifiche in materia di igiene dei prodotti alimentari e la presente direttiva e, se necessario, presenta proposte".

48

H.A.C.C.P. è l'acronimo dell'inglese Hazard Analysis and Critical Control Points, cioè Analisi di rischio e punti critici di controllo. Si tratta di una metodologia basata su un insieme di principi e procedure utili all'identificazione e al controllo dei pericoli potenziali. Secondo l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 93/43/CEE:

“Le norme sull’igiene in essa contenute diventavano applicabili a tutte le tipologie di alimenti e a *tutte le fasi del ciclo economico successive alla produzione primaria* (preparazione, trasformazione, fabbricazione, confezionamento, deposito, trasporto, distribuzione, manipolazione e vendita o fornitura al consumatore)”<sup>49</sup>. Tale direttiva, introducendo il cosiddetto metodo H.A.C.C.P., ha comportato la costituzione di un *sistema di autocontrollo*, nel quale responsabile “di individuare e sottoporre a controllo i punti critici del proprio processo produttivo e/o distributivo” è l’impresa del settore alimentare. Ecco che il sistema di controllo, costituito e regolato dalle numerose direttive settoriali fino ad allora esistenti, per lo più repressivo e sanzionatorio e solo marginalmente preventivo, si trasforma con la direttiva in esame in un *sistema di autocontrollo*, vale a dire in un sistema di “attuazione di procedure di prevenzione, di cui il titolare dell’azienda o comunque il responsabile si fa carico, obbligatoriamente, a seguito dell’entrata in vigore [...]” delle norme di recepimento della direttiva 93/43/CEE nei vari Stati membri (in Italia, ad esempio, tale direttiva è stata recepita con l’emanazione del decreto legislativo 155/1997); “la legislazione fissa gli obiettivi ed il responsabile individua i mezzi per raggiungerli. Successivamente, gli organi pubblici svolgeranno funzioni di controllo

---

“Le imprese del settore alimentare devono individuare nelle loro attività ogni fase che potrebbe rivelarsi critica per la sicurezza degli alimenti e garantire che siano individuate, applicate, mantenute e aggiornate le opportune procedure di sicurezza avvalendosi dei [...] principi su cui è basato il sistema H.A.C.C.P.”, che sono “l’analisi dei potenziali rischi alimentari nelle attività dell’impresa alimentare, l’individuazione dei punti in cui tali rischi si possono verificare, le decisioni da adottare relativamente ai punti critici individuati, l’adozione di misure di controllo e sorveglianza di tali punti critici e, infine, il riesame periodico delle analisi dei rischi alimentari”.

Cfr. “Corso di diritto agrario italiano e comunitario”; di L. Costato, Giuffrè editore 2008, terza edizione (pagina 300 e ss.). Vedi anche “Trattato di diritto agrario”, volume III “Il diritto agroalimentare”; di L. Costato, A. Germanò e E. Rook Basile, Utet giuridica (pagine 185 e ss); e “Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario”; di L. Costato, Cedam 2003, terza edizione (pagine 652 e ss.).

49

Cfr. “Trattato di diritto agrario”, volume III “Il diritto agroalimentare”; di L. Costato, A. Germanò e E. Rook Basile, Utet giuridica (pagina 185).

dell'opera svolta, in un'ottica che sembra di collaborazione con l'azienda"<sup>50</sup>.

A seguito di scandali alimentari come il caso della "mucca pazza" o i "polli alla diossina", che hanno messo a dura prova la fiducia dei consumatori nei confronti dei prodotti alimentari, la Comunità Europea ha provveduto ad adottare dei documenti non vincolanti, quali il Libro verde ed il Libro bianco <sup>51</sup>, per esprimere la necessità di creare un sistema di controllo dell'igiene degli alimenti e dei mangimi efficace ed efficiente.

Da questa sintetica analisi della situazione normativa dell'Unione Europea antecedente all'emanazione del Regolamento 178/2002 si evince che il problema non è rappresentato dall'assenza di strumenti normativi, ma al contrario dalla molteplicità di strumenti normativi sia di tipo settoriale che generale, sia vincolanti nei principi come le direttive, che non vincolanti come i documenti denominati Libro verde e Libro bianco. Inoltre si sviluppa l'esigenza di creare un sistema unico

---

50

Cfr. "Trattato di diritto agrario", volume III "Il diritto agroalimentare"; di L. Costato, A. Germanò e E. Rook Basile, Utet giuridica (pagine 185-186); e "Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario"; di L. Costato, Cedam 2003, terza edizione (pagine 651 e ss.).

51

Il Libro verde è un ampio documento diviso in sei parti dedicate ad una sintesi della legislazione alimentare comunitaria e all'individuazione contestuale di processi di razionalizzazione e semplificazione di questa nonché il riferimento ad una necessaria integrazione della normativa per il completamento del mercato interno.

Il Libro bianco sulla sicurezza alimentare, invece, è un ampio documento che testimonia un approccio più approfondito della Commissione all'argomento; esso risulta volto "ad assicurare un elevato livello di tutela della salute e dei consumatori, ad istituire un'autorità europea indipendente, preposta alla sicurezza alimentare, applicando una normativa idonea a seguire la produzione dai <campi alla tavola>; mira a stabilire la responsabilità sia degli operatori alimentari, ma anche degli operatori nel settore dei mangimi e ad istituire un sistema di controllo efficiente, analizzando il rischio (con vari meccanismi relativi alla sua valutazione, alla gestione ed alla comunicazione del rischio, come quello definito di <allarme rapido>), verificando poi l'efficienza del sistema attraverso audit ed ispezioni".

Cfr. "Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario"; di L. Costato, Cedam 2003, terza edizione (pagine 654 e ss.). Vedi anche "Corso di diritto agrario italiano e comunitario"; di L. Costato, Giuffrè editore 2008, terza edizione (pagina 295 e ss.) e "Trattato di diritto agrario, volume II, Le misure agroambientali"; di L. Costato, A. Germanò e E. Rook Basile; Utet giuridica (pagine 571 e ss.).

per i prodotti di origine vegetale e animale; infine è necessario che venga regolata anche la produzione primaria, ambito escluso dalle direttive sopracitate. Tutte queste ragioni indurranno il legislatore comunitario ad emanare il Regolamento 178/2002<sup>52</sup>.

## *2.2. Excursus legislativo. Punti cardine dei principali Regolamenti intervenuti in materia di mangimi ed alimenti.*

Il primo passo decisivo per la determinazione di regole certe in materia di alimentazione è stato realizzato con l'emanazione del Regolamento 178/2002, con lo scopo di coordinamento delle normative nazionali dei singoli Stati attraverso la creazione di una normativa comunitaria vincolante per i suoi membri; questo per consentire e garantire la libera circolazione di alimenti sicuri<sup>53</sup>. All'articolo 5<sup>54</sup> del

---

52

Regolamento 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28/gennaio/2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare; pubblicato in GUCE L 31 del 2002.

53

Questo concetto è espresso nel 26° considerando del regolamento 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28/gennaio/2002, pubblicato in GUCE L 31 del 2002:

“Alcuni Stati membri hanno adottato normative orizzontali nel campo della sicurezza alimentare, imponendo in particolare agli operatori economici l'obbligo generale di immettere sul mercato solo alimenti sicuri. Tali Stati membri applicano tuttavia criteri fondamentali diversi per determinare la sicurezza degli alimenti. Tali impostazioni divergenti e la mancanza di una normativa di tipo orizzontale in altri Stati membri potrebbero far sorgere ostacoli al commercio dei prodotti alimentari. Ostacoli analoghi potrebbero sorgere per quanto riguarda il commercio dei mangimi”.

54

Articolo 5, paragrafi 1 e 2, del regolamento 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28/gennaio/2002, pubblicato in GUCE L 31 del 2002:

“1. La legislazione alimentare persegue uno o più fra gli obiettivi generali di un livello elevato di tutela della vita e della salute umana, della tutela degli interessi dei consumatori, comprese le pratiche leali nel commercio alimentare, tenuto eventualmente conto della tutela della salute e del benessere degli animali, della salute vegetale e dell'ambiente.

2. La legislazione alimentare mira al conseguimento della libertà di circolazione all'interno della Comunità degli alimenti e dei mangimi prodotti o immessi sul mercato nel rispetto dei principi e dei requisiti generali enunciati nel presente capo”.

Regolamento del 2002 sono poi contenuti gli obiettivi generali di tale normativa. Con questo Regolamento il legislatore comunitario ha introdotto una serie di principi e di modelli originali rispetto a quelli elaborati dalle legislazioni nazionali preesistenti, come il principio di precauzione, quello di prevenzione, quello della trasparenza e il modello dell'analisi del rischio<sup>55</sup>; tutto ciò allo scopo di garantire la libera circolazione degli alimenti all'interno del territorio comunitario, se pur nel rispetto della salute e dei diritti dei consumatori.

Successivamente è intervenuto il Regolamento 882/2004, che ha contribuito ad una riforma dell'intera disciplina del settore che il legislatore comunitario ha portato a termine con l'emanazione del cosiddetto "pacchetto igiene", costituito da cinque testi legislativi<sup>56</sup>

---

55

Tali principi, in primis quello di precauzione, se pur non originali, in quanto già elaborati e contenuti in altre aree disciplinari come ad esempio quella del diritto ambientale, hanno contenuti specifici propri della materia alimentare. Cfr. in Rivista di diritto agrario; Agricoltura- alimentazione- ambiente; Anno XCIII, fascicolo 4; ottobre-dicembre 2014; "Alimenti e salute: la prospettiva del diritto agro-alimentare"; di F. Albisinni (pagine 450 e ss.). Vedi a riguardo anche "Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario"; di L. Costato, Cedam 2003, terza edizione (pagine 655 e ss.).

Il principio di precauzione è regolato dall'articolo 7 del Regolamento 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28/gennaio/2002, pubblicato in GUCE L 31 del 2002:

"Qualora, in circostanze specifiche a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione d'incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute che la Comunità persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio".

Le misure adottate sulla base del paragrafo 1 sono proporzionate e prevedono le sole restrizioni al commercio che siano necessarie per raggiungere il livello elevato di tutela della salute perseguito nella Comunità, tenendo conto della realizzabilità tecnica ed economica e di altri aspetti, se pertinenti. Tali misure sono riesaminate entro un periodo di tempo ragionevole a seconda della natura del rischio per la vita o per la salute individuato e del tipo di informazioni scientifiche necessarie per risolvere la situazione di incertezza scientifica e per realizzare una valutazione del rischio più esauriente".

56

I testi legislativi appartenenti al cosiddetto "pacchetto igiene" sono:

- il regolamento 852/2004 applicabile a tutti i prodotti alimentari;
- il regolamento 853/2004 applicabile ai soli alimenti d'origine animale;
- il regolamento 854/2004 riguardante i controlli ufficiali relativi ai prodotti di origine animale destinati al consumo umano;

emanati tra il 2004 e il 2005, con lo scopo di dar vita “ad un sistema di regole organico e sistematico valido sia per il comparto alimentare che per quello mangimistico”<sup>57</sup>. Alle norme di carattere generale e universale previste per operatori del sistema alimentare dal regolamento 178/2002 si aggiungono le norme sull’igiene indirizzate sempre a quest’ultimi.

Infine, Il 5 maggio 2013 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno presentato la “Proposta di Regolamento relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante, sul materiale riproduttivo vegetale e sui prodotti fitosanitari”<sup>58</sup>. Al paragrafo 1.1 della Relazione che precede tale Proposta, dedicato alle motivazioni di quest’ultima, è dichiarato che “al fine di garantire ai cittadini dell'Unione Europea un elevato livello di sanità umana, animale e vegetale e garantire il funzionamento del mercato interno, la legislazione dell'Unione prevede una serie di norme armonizzate per prevenire, eliminare o ridurre gli eventuali rischi di ordine sanitario per l'uomo, per gli animali e per le piante presenti nella <filiera agroalimentare>. [...] Pertanto questo

---

- il regolamento 183/2005 riguardante l’igiene dei mangimi;  
- il regolamento 882/2004 riguardante i controlli ufficiali volti a verificare la conformità alla disciplina in materia alimentare.

57

Cfr. “Trattato di diritto agrario”, volume III “Il diritto agroalimentare”; di L. Costato, A. Germanò e E. Rook Basile, Utet giuridica (pagina 186).

58

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante, sul materiale riproduttivo vegetale, sui prodotti fitosanitari e recante modifica dei regolamenti (CE) n. 999/2001, 1829/2003, 1831/2003, 1/2005, 396/2005, 834/2007, 1099/2009, 1069/2009, 1107/2009, dei regolamenti (UE) 1151/2012, [...] /2013 [Office of Publications, please insert number of Regulation laying down provisions for the management of expenditure relating to the food chain, animal health and animal welfare, and relating to plant health and plant reproductive material], e delle direttive 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE, 2008/120/CE e 2009/128/CE (regolamento sui controlli ufficiali); COM (2013) 265 final.

vasto acquis disciplina *i rischi sanitari in senso stretto* (rischi all'integrità dell'uomo, degli animali e delle piante a causa di organismi nocivi, malattie, contaminanti microbici e chimici e di altri pericoli) nonché il mantenimento delle qualità intrinseche richieste per garantire fin dai primi momenti *la sicurezza della produzione vegetale e dei metodi di produzione disciplinati* (cioè temi quali il benessere degli animali, l'agricoltura biologica, le indicazioni geografiche e il materiale riproduttivo vegetale)". Per far sì che gli Stati membri attuino tale complesso di norme in modo armonizzato è stato emanato il Regolamento 882/2004. Quest'ultimo ha però mostrato delle carenze che tale Proposta vuole superare<sup>59</sup>.

### *2.3. Campo d'applicazione dei principali Regolamenti in materia di alimentazione.*

La novità più importante del Regolamento 178/2002 rispetto alle preesistenti legislazioni nazionali e direttive europee è rappresentata dal fatto che per la prima volta l'articolo 1, paragrafo 3, del Regolamento in questione, nel definire il campo d'applicazione, fa riferimento all'intera filiera; nel dodicesimo considerando è poi dichiarato che "per garantire la sicurezza degli alimenti occorre considerare tutti gli aspetti della catena di produzione alimentare come un unico processo, a partire dalla produzione primaria, passando per la produzione di mangimi fino alla vendita o erogazione di alimenti al consumatore inclusa, in quanto ciascun elemento di essa presenta un potenziale impatto sulla sicurezza alimentare"<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup>

A tal fine nel paragrafo 1.1 della Proposta in esame, nonché nel suo 17° considerando, si dichiara che "essa mira a porre in essere un solido quadro normativo, trasparente e sostenibile, maggiormente adeguato agli scopi perseguiti".

<sup>60</sup>

Cfr. in Rivista di diritto agrario; Agricoltura- alimentazione- ambiente; Anno XCIII, fascicolo 4; ottobre-dicembre 2014; "Alimenti e salute: la prospettiva del diritto agro-

Il successivo Regolamento 882/2004 definisce il suo ambito di applicazione descrivendo quali sono i prodotti ai quali si riferisce la disciplina; e questi sono tutti gli alimenti e i mangimi, prodotti all'interno del territorio dell'Unione europea o importati, sia biologici che non. Poi, all'articolo 3, paragrafo 3, del Regolamento è ribadito che, come già ha stabilito il regolamento 178/2002, i controlli devono riguardare tutte le fasi della filiera (produzione, trasformazione, distribuzione, immagazzinaggio e trasporto). Inoltre il paragrafo 4 dell'articolo 3 stabilisce che “i controlli ufficiali vengono effettuati, con la stessa accuratezza, sulle esportazioni fuori dalla Comunità, sulle immissioni sul mercato nella Comunità, e sulle introduzioni da Paesi terzi nei territori di cui all'allegato I”.

Ed infine, la Proposta di Regolamento sui controlli ufficiali del 2013, all'articolo 1, nel definire il proprio campo di applicazione, fa un riferimento esplicito all'agricoltura biologica; ed infatti, alla lettera j), del paragrafo 2, dell'articolo 1 della Proposta oggetto di questa trattazione, è stabilito che tale normativa “si applica ai controlli ufficiali effettuati per verificare la conformità alla normativa [...] che disciplina la produzione biologica e l'etichettatura dei prodotti biologici”. E nel paragrafo 3, sempre dell'articolo 1, è specificato che tale normativa è applicabile ad animali e merci sia che entrano nel territorio europeo e provengono da Paesi terzi, sia quelli destinati all'esportazione verso Paesi terzi.

#### *2.4. Struttura del sistema di controllo delineato dai principali Regolamenti in materia di alimentazione.*

Il sistema di controllo in materia di sicurezza alimentare viene per la prima volta regolato organicamente dal Regolamento 178/2002 che

---

alimentare”; di F. Albisinni (pagine 453 e ss.).

innanzitutto istituisce l’Autorità europea per la sicurezza alimentare<sup>61</sup> per svolgere compiti di consulenza ed assistenza nei confronti degli operatori alimentari, che sono i responsabili della salubrità dell’alimento; inoltre, all’articolo 17, delinea un sistema di *autocontrollo* che vede come primi responsabili della conformità degli alimenti e dei mangimi alle disposizioni di tale Regolamento gli operatori alimentari<sup>62</sup>; a loro volta, gli Stati membri hanno l’obbligo di vigilare e controllare che gli operatori alimentari rispettino il Regolamento in questione, attraverso l’istituzione di un sistema ufficiale di controllo<sup>63</sup> e attraverso la creazione di una serie di norme che stabiliscono misure e sanzioni da applicare in caso di violazione della legislazione alimentare.

Con riguardo all’eventualità che prodotti di origine comunitaria o importati possano comportare un grave rischio per la salute umana,

---

61

L’Autorità europea per la sicurezza alimentare è regolata dal Capo III del Regolamento 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28/gennaio/2002, pubblicato in GUCE L 31 del 2002.

62

L’articolo 3, paragrafo 3, del Regolamento 178/2002 fornisce la definizione di operatore del settore alimentare che è “la persona fisica o giuridica responsabile di garantire il rispetto delle disposizioni della legislazione alimentare nell’impresa alimentare posta sotto il suo controllo”; quindi non si tratta necessariamente del titolare dell’impresa alimentare.

63

Articolo 17 del Regolamento 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28/gennaio/2002, pubblicato in GUCE L 31 del 2002:

“Spetta agli operatori del settore alimentare e dei mangimi garantire che nelle imprese da essi controllate gli alimenti o i mangimi soddisfino le disposizioni della legislazione alimentare inerenti alle loro attività in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione e verificare che tali disposizioni siano soddisfatte. Gli Stati membri applicano la legislazione alimentare e controllano e verificano il rispetto delle pertinenti disposizioni della medesima da parte degli operatori del settore alimentare e dei mangimi, in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione. A tal fine essi organizzano un sistema ufficiale di controllo e altre attività adatte alle circostanze, tra cui la comunicazione ai cittadini in materia di sicurezza e di rischio degli alimenti e dei mangimi, la sorveglianza della sicurezza degli alimenti e dei mangimi e altre attività di controllo che abbraccino tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione. Gli Stati membri determinano inoltre le misure e le sanzioni da applicare in caso di violazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi. Le misure e le sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive”.

degli animali o dell'ambiente, l'articolo 53 del Regolamento 178/2002 attribuisce alla Commissione la facoltà di adottare una serie di misure a seconda della gravità della situazione. Ad esempio, in riferimento ai prodotti di origine comunitaria l'articolo 53, paragrafo 1, lettera a) stabilisce che essa può:

- sospendere l'immissione sul mercato o l'utilizzazione dell'alimento o mangime in questione;
- determinare condizioni particolari per il prodotto in questione;
- qualsiasi altra misura provvisoria adeguata.

Come già detto, sono quindi i singoli operatori alimentari che devono attraverso il metodo H.A.C.C.P., che consiste in un insieme di principi e procedure utili all'identificazione e al controllo dei pericoli potenziali ed è regolato dalla direttiva 43/93/CEE<sup>64</sup>, verificare che gli alimenti siano sicuri e quindi non a rischio<sup>65</sup>; a tal proposito, l'articolo 14 del Regolamento del 2002 determina i requisiti della sicurezza di un alimento e i casi in cui quest'ultimo è da considerarsi a rischio.

Il successivo Regolamento 882/2004 contribuisce alla descrizione in dettaglio di come il sistema dei controlli ufficiali<sup>66</sup> deve essere predisposto dagli Stati membri; ed infatti quest'ultimi hanno il compito

---

<sup>64</sup>

Vedi note numero 47 e 48.

<sup>65</sup>

A questo proposito il 32° considerando del Regolamento 178/2002 dichiara che “gli operatori del settore alimentare sono i soggetti meglio in grado di elaborare sistemi sicuri per l'approvvigionamento alimentare e per garantire la sicurezza dei prodotti forniti”.

Cfr. “Trattato di diritto agrario”, volume III “Il diritto agroalimentare”; di L. Costato, A. Germanò e E. Rook Basile, Utet giuridica (pagina 187).

<sup>66</sup>

All'articolo 2 del Regolamento 882/2004, del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi ed alimenti e alle norme sulla salute e il benessere degli animali (pubblicato in GUCE L 165) è contenuta *la definizione di controlli ufficiali*:

“qualsiasi forma di controllo eseguita dall'Autorità competente o dalla Comunità per la verifica della conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali”.

di dar vita ad un proprio sistema di controllo attraverso l'istituzione di una o più Autorità competenti, che a loro volta possono delegare alcuni compiti di controllo ad Organismi di controllo privati, nonché introduce il concetto della valutazione del rischio nell'effettuazione dei controlli. Ed infatti, l'articolo 3 del regolamento 882/2004 stabilisce che gli Stati membri devono garantire che i controlli siano effettuati periodicamente in base ad una *valutazione dei rischi*<sup>67</sup>; inoltre i controlli si effettuano senza preavviso, salvo in casi in cui, come ad esempio negli audits, sia necessaria una notifica preventiva all'operatore del settore dei mangimi e degli alimenti.

Allo scopo di determinare il sistema dei controlli, l'articolo 4 del Regolamento del 2004 stabilisce che gli Stati membri hanno l'obbligo di designare l'Autorità competente<sup>68</sup> per i controlli ufficiali in materia di alimenti e mangimi e nel caso in cui vengano designate Autorità competenti diverse rispetto quella centrale, come quelle regionali e locali, oppure nel caso in cui ad un'Autorità competente appartengano più unità competenti, hanno l'obbligo di assicurarne l'efficace ed

---

<sup>67</sup>

L'articolo 3 del Regolamento in esame stabilisce che la valutazione dei rischi viene effettuata tenendo conto:

- “a) dei rischi identificati associati con gli animali, con i mangimi o con gli alimenti, con le aziende del settore dei mangimi e degli alimenti, con l'uso dei mangimi o degli alimenti o con qualsiasi trasformazione, materiale, sostanza, attività o operazione che possano influire nella sicurezza dei mangimi o degli alimenti, sulla salute o sul benessere degli animali;
- b) dei dati precedenti relativi agli operatori del settore dei mangimi e degli alimenti per quanto riguarda la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali;
- c) l'affidabilità dei propri controlli già eseguiti; e
- d) qualsiasi informazione che possa indicare un'eventuale non conformità”.

<sup>68</sup>

All'articolo 2 del Regolamento 882/2004, del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 (pubblicato in GUCE L 165) è contenuta la *definizione di Autorità competente*:

“l'autorità centrale di uno Stato membro competente per l'organizzazione di controlli ufficiali o qualsiasi altra autorità cui è conferita tale competenza o anche, secondo i casi, l'autorità omologa di un paese terzo”;

Sempre l'articolo 2 *definisce l'Organismo di controllo* come “un terzo indipendente cui l'autorità competente ha delegato certi compiti di controllo”.

efficiente coordinamento tra queste<sup>69</sup>.

Un'altra novità è introdotta dall'articolo 5 che disciplina invece il caso in cui un'Autorità competente voglia delegare ad un Organismo di controllo privato compiti specifici riguardanti i controlli ufficiali; in questo caso lo Stato membro ha l'obbligo di informarne la Commissione; tale trasferimento è consentito solo qualora l'Organismo di controllo in questione possiede una serie di requisiti<sup>70</sup> e in ogni caso

---

69

Sempre l'articolo 4 del regolamento 882/2004 stabilisce una serie di requisiti che le Autorità competenti devono possedere tra cui:

- che il personale che effettua i controlli ufficiali sia libero da qualsiasi conflitto di interesse;
- che i controlli siano svolti in modo efficiente ed appropriato;
- che abbiano capacità di laboratorio adeguata;
- che dispongano di strutture e attrezzature adeguate per svolgere i controlli;
- che dispongano di piani di emergenza;
- che assicurino l'imparzialità, la qualità e la coerenza nei controlli ufficiali a tutti i livelli.

Inoltre, secondo l'articolo 6 del Regolamento in esame "l'Autorità competente deve garantire che tutte le persone che effettuano i controlli ricevano una formazione appropriata, tra cui una formazione complementare necessaria".

E ancora secondo l'articolo 7 l'Autorità competente deve:

- impegnarsi a svolgere le proprie attività con un elevato livello di trasparenza;
- fare in modo che il suo personale sia tenuto a non divulgare le informazioni ottenute nell'espletamento dei controlli.

Secondo l'articolo 8 l'Autorità competente deve:

- effettuare i controlli secondo procedure documentate;
- avere in atto procedure per verificare l'efficacia dei controlli e garantire che vengano adottate azioni correttive quando necessario e che le procedure di controllo vengano aggiornate a seconda dei casi.

Secondo l'articolo 9 "l'autorità competente deve redigere relazioni sui controlli che ha effettuato".

Secondo l'articolo 11, "l'autorità competente deve stabilire procedure adeguate al fine di garantire il diritto degli operatori i cui prodotti sono oggetto di campionamento e di analisi di chiedere un ulteriore parere di esperti".

Secondo l'articolo 12, "l'autorità competente designa i laboratori che possono eseguire l'analisi dei campioni prelevati durante i controlli".

Secondo l'articolo 54, "l'autorità competente adotta i provvedimenti in caso di mancato rispetto di un operatore".

Secondo l'articolo 55, "l'autorità competente deve stabilire norme sulle sanzioni applicabili alle violazioni della legislazione sugli alimenti e mangimi".

Cfr. Documento di lavoro relativo ai controlli ufficiali nel settore biologico - la versione 8 luglio 2011 (pagine 8 e 9).

70

Secondo l'articolo 5, paragrafo 2, lettere b), c), d) ed e), del Regolamento 882/2004, l'Organismo di controllo delegato deve:

- possedere l'esperienza, le attrezzature e le infrastrutture necessarie per espletare i compiti che gli sono stati delegati;

è richiesto sempre un coordinamento efficiente ed efficace tra l'Autorità competente delegante e l'Organismo di controllo delegato. Inoltre l'Autorità competente delegante ha l'obbligo di organizzare audit ed ispezioni secondo la necessità e nel caso in cui da quest'ultimi strumenti risultano carenze nell'espletamento dei compiti delegati a tali Organismi, l'Autorità ha il potere di ritirare la delega.

Infine, sempre l'articolo 5, stabilisce un limite alla possibilità di delegare funzioni; infatti dichiara che non può essere delegata a Organismi di controllo *l'azione di non conformità* che è regolata dall'articolo 54; questa si verifica quando l'Autorità competente individua una non conformità rispetto alla normativa in materia di mangimi o di alimenti e alle norme per la tutela della salute e del benessere degli animali e quindi interviene per assicurare che l'operatore ponga rimedio alla situazione. Nel decidere l'azione da intraprendere, l'Autorità competente tiene conto della natura della non conformità e dei dati precedenti relativi a detto operatore per quanto riguarda la non conformità.

Il Regolamento 882/2004 prevede poi, all'articolo 41, che ciascuno Stato membro elabori un unico Piano integrato di controllo nazionale pluriennale”; esso contiene informazioni generali sulla struttura e l'organizzazione dei sistemi di controllo dei mangimi e degli alimenti e della salute e del benessere degli animali nello Stato membro

- 
- disporre di un numero sufficiente di personale adeguatamente qualificato ed esperto;
  - essere imparziale e libero da qualsiasi conflitto di interessi per quanto riguarda l'espletamento dei compiti che gli sono stati delegati;
  - operare ed essere accreditato conformemente alla norma europea EN 45004 "Criteri generali per il funzionamento di diversi tipi di organismi che eseguono ispezioni" e/o a un'altra norma se più pertinente, dati i compiti che gli sono stati delegati;
  - i suoi laboratori devono operare conformemente alle norme di cui all'articolo 12, paragrafo 2 del presente regolamento;
  - comunicare i risultati dei controlli effettuati all'Autorità competente su base regolare e in qualsiasi momento quest'ultima ne faccia richiesta. Se i risultati dei controlli rivelano una non conformità o sollevano il sospetto della stessa, l'organismo di controllo deve informare immediatamente l'autorità competente.

interessato; un anno dopo l'avvio dei piani nazionali pluriennali di controllo, e successivamente ogni anno, gli Stati membri devono presentare alla Commissione una relazione<sup>71</sup> sull'attuazione dei piani di controllo, compresi i risultati dei controlli e degli audit effettuati nell'anno precedente e le azioni per garantire un funzionamento efficace dei controlli ufficiali.

L'articolo 45 del regolamento 882/2004 stabilisce l'obbligo per la Commissione di effettuare audit<sup>72</sup> generali e specifici negli Stati membri, che vengono organizzati in collaborazione con le Autorità competenti degli Stati in questione; infine la Commissione stabilisce un Programma annuale di controllo che può modificare in base alle esigenze di sicurezza dei mangimi e degli alimenti nonché per la tutela della salute e del benessere degli animali e della fitosanità; si tratta di una relazione annuale sul funzionamento in generale del sistema dei controlli negli Stati membri che invia al Parlamento europeo e al Consiglio e la rende disponibile al pubblico. Gli Stati membri devono collaborare con la Commissione per permettere lo svolgimento dei controlli.

---

71

“Il responsabile per la ricezione della presente relazione è l'Ufficio alimentare e veterinario della DG SANCO.

Lo scopo della relazione annuale è quello di delineare i progressi compiuti nell'attuazione del piano integrato di controllo nazionale pluriennale e fare una valutazione dell'efficacia delle modalità di controllo e dei sistemi di controllo basati sui risultati e sugli esiti dei controlli ufficiali nelle aree rilevanti nello Stato membro.

Non esiste un modello predefinito per il piano di controllo annuale e la relazione annuale. Tuttavia, la Commissione (DG SANCO) ha adottato linee guida per assistere gli Stati membri nella preparazione di quest'ultimi. Queste linee guida contengono, tra gli altri, l'orientamento generale sul contenuto e formato del piano di controllo annuale e della relazione annuale che dovrebbero essere presi in considerazione dagli Stati membri nella redazione di questi documenti”.

Cfr. Documento di lavoro relativo ai controlli ufficiali nel settore biologico - la versione 8 luglio 2011 (pagina 31).

72

All'articolo 2 del Regolamento 882/2004 (pubblicato in GUCE L 165) è contenuta la *definizione di audit*:

“un esame sistematico e indipendente per accertare se determinate attività e i risultati correlati siano conformi alle disposizioni previste, se tali disposizioni siano attuate in modo efficace e siano adeguate per raggiungere determinati obiettivi”.

Da quanto detto può affermarsi che la normativa, dettata dal legislatore europeo attraverso l'emanazione dei regolamenti del 2004 in materia di sicurezza alimentare, istituisce un sistema di autocontrollo in primis, che vede come protagoniste le imprese del settore alimentare, e per il controllo di quest'ultimo un sistema di controllo di terza parte che ciascun Stato membro deve costituire innanzitutto istituendo una o più Autorità competenti, che a loro volta possono delegare compiti di controllo ad Organismi di controllo anche privati, esercitando su quest'ultimi poteri di vigilanza. Come si vedrà nel prossimo capitolo lo stesso schema organizzativo è stato predisposto dal legislatore europeo per l'instaurazione del sistema di controllo in materia di agricoltura biologica.

Infine, l'articolo 63, paragrafo 2, del Regolamento 882/2004, intitolato "misure transitorie e di attuazione", fa specifico riferimento al Regolamento 2092/1991, stabilendo che la Commissione, al fine di tener conto e rispettare la specificità del Regolamento sul biologico, può adottare misure specifiche che comportano deroghe e modifiche alle disposizioni del Regolamento 882, purché quest'ultime non ne modificano elementi essenziali.

Volendo poi concludere la trattazione volgendo uno sguardo alle novità apportate dalla Proposta di Regolamento del 2013<sup>73</sup>, si noti come innanzitutto all'articolo 3 della Proposta, è contenuto l'obbligo per gli Stati membri di designare, per ciascuno dei settori disciplinati dalle normative contenute nell'articolo 1 (e quindi anche per la produzione biologica), le Autorità competenti per l'effettuazione dei controlli ufficiali e di altre attività ufficiali. Nel paragrafo 3, sempre

---

73

Il Parere del Comitato delle regioni (2014/C 114/16) che si è espresso su tale proposta di regolamento, fa notare che quest'ultima autorizza la Commissione ad adottare atti delegati praticamente in tutti gli ambiti da esso disciplinati; proprio per questo motivo ritiene infatti assolutamente necessario che tutte le disposizioni che hanno un impatto significativo sulle attività di controllo e sui bilanci degli Stati membri debbano essere inserite direttamente nel regolamento.

dell'articolo 3 della Proposta, si specifica che “le Autorità competenti responsabili di verificare la conformità alla normativa che disciplina la produzione biologica e l’etichettatura dei prodotti biologici, possono affidare compiti specifici in materia di controlli ufficiali ad una o più Autorità di controllo preposte alla produzione biologica. In tal caso, si attribuisce un numero di codice a ciascuna autorità delegata”. Ciò vuol dire che all’Autorità competente istituita da uno Stato membro per svolgere il controllo sulla produzione biologica, possono essere affidati gli ulteriori compiti di controllo che derivano dalla legislazione in materia di sicurezza alimentare.

Con riguardo, poi, al regime delle sanzioni, disciplinato dall’articolo 136 della Proposta di Regolamento del 2013, e dall’articolo 55 del regolamento 882/2004, in entrambe le disposizioni è stabilito che è compito di ciascun Stato membro stabilire le regole in questa materia, e che tali sanzioni previste debbano essere effettive, proporzionate e dissuasive. L’articolo 136 della Proposta, paragrafi 2 e 3, prevede, in aggiunta rispetto il Regolamento in vigore, che le sanzioni pecuniarie che vengono stabilite dalle normative nazionali devono quantomeno essere tali da controbilanciare il vantaggio economico perseguito attraverso la violazione; e in ogni caso indipendentemente dai vantaggi economici perseguiti, le sanzioni devono essere inoltre commisurate ai rischi per la salute dei consumatori. Inoltre specifica i casi in cui senza dubbio devono essere previste delle sanzioni da parte degli Stati membri:

- quando gli operatori non collaborano durante i controlli ufficiali o altre attività ufficiali;
- quando è fornita una certificazione falsa o fuorviante;
- quando sono prodotti o utilizzati in modo fraudolento certificati ufficiali, etichette ufficiali, marchi ufficiali e altri attestati ufficiali.

Riguardo la delega di compiti specifici riguardanti i controlli ufficiali, l’articolo 25, paragrafo 1, della Proposta del 2013, prevede la

possibilità per le Autorità competenti di delegare alcune delle proprie funzioni non solo ad Organismi di controllo delegati, ma anche a persone fisiche.

Il successivo articolo 26, nell'elencare i requisiti che devono essere soddisfatti nonché essere contenuti nella delega ad un Organismo di controllo, alla lettera b), punto iv), contiene la previsione secondo cui l'Organismo delegato "opera ed è accreditato conformemente alla norma EN ISO/IEC 17020 denominata <Requisiti per il funzionamento dei vari tipi di organismi che effettuano attività d'ispezione> o ad un'altra norma se più pertinente ai compiti che gli sono stati delegati". Nel caso di accreditamento degli organismi di controllo che operano in materia di agricoltura biologica la norma più pertinente è la EN 45011, modificata dalla ISO/IEC 17065.

Relativamente al Titolo V del regolamento 882/2004, riguardante i Piani di controllo nazionali pluriennali e le relative relazioni che ciascun Stato membro ha l'obbligo di adottare, la Proposta di regolamento del 2013, all'articolo 111, introduce una novità, ovvero la possibilità per la Commissione di adottare atti delegati per l'organizzazione e l'attuazione di piani di controllo coordinati o l'organizzazione ad hoc di raccolte di informazioni riguardanti l'applicazione delle normative contenute nell'articolo 1, paragrafo 2, della Proposta in esame; questo "allo scopo di effettuare una valutazione su vasta scala a livello dell'Unione europea del grado di applicazione della normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2, o di stabilire la prevalenza di alcuni pericoli sull'intero territorio dell'Unione".

### *2.5. Disposizioni in ambito alimentare riguardanti gli scambi di prodotti tra UE e Paesi terzi.*

Il capo V del titolo II del Regolamento 882/2004 disciplina i controlli

ufficiali sull'introduzione di mangimi e alimenti provenienti da Paesi terzi; con tale Regolamento il legislatore europeo introduce regole più rigide, rispetto alla normativa precedente<sup>74</sup> in materia di controlli in caso di importazioni, e lo fa stabilendo che vengano istituite le Autorità competenti con il compito di effettuare controlli in base ad una valutazione del rischio di eventuale violazione alla normativa europea sulla sicurezza alimentare. Infatti l'articolo 15, riguardante gli alimenti e mangimi non di origine animale, stabilisce che l'Autorità competente "organizza detti controlli"<sup>75</sup> sulla base del piano di controllo

---

74

Negli articoli 11 e 12 del regolamento 178/2002 è contenuta la disciplina riguardante, rispettivamente, le importazioni e le esportazioni di mangimi ed alimenti nella Comunità; per le importazioni è previsto che gli alimenti e mangimi da importare siano conformi alle disposizioni del Regolamento in esame, o le *condizioni riconosciute equivalenti* dalla Comunità o ancora le disposizioni contenute in un *accordo specifico* tra la Comunità e il Paese terzo esportatore quando questo esiste. Circa le esportazioni è previsto che gli alimenti e mangimi devono essere conformi alle disposizioni del regolamento 178/2002, salvo nel caso in cui disposizioni dell'Autorità competente del Paese importatore o altre disposizioni di legge, regolamenti, norme, codici di condotta e altre procedure giuridiche o amministrative sempre del Paese Terzo dispongano diversamente. Tale Regolamento delinea quindi un sistema di controllo per le esportazioni e le importazioni abbastanza blando, prevedendo tre possibilità:

- che i prodotti siano conformi alla legislazione europea;
- che nel Paese Terzo che esporta/importa prodotti verso/dalla Comunità europea vi sia una legislazione che la Commissione reputa equivalente rispetto il Regolamento del 2002;
- che i prodotti rispettino delle disposizioni contenute in un accordo specifico tra Unione europea e Paese Terzo.

E pur vero che all'articolo 53, paragrafo 1, lettera b) si stabilisce che nei casi in cui un alimento o un mangime importato da un Paese terzo può comportare un grave rischio per la salute umana, per la salute degli animali o per l'ambiente, che non può essere risolto mediante misure adottate dallo Stato o dagli Stati membri interessati, la Commissione può adottare le seguenti misure:

- sospendere le importazioni del prodotto in questione da tutto il territorio del Paese terzo, o solo da parte di esso, e eventualmente dal Paese terzo di transito;
- determinare condizioni particolari per il prodotto in questione proveniente da tutto il territorio del Paese terzo o da parte di esso;
- qualsiasi altra misura adeguata.

75

Per l'organizzazione di tali controlli ufficiali, ai sensi dell'articolo 17 del regolamento 882/2004, gli Stati membri devono:

- "designare particolari punti di entrata nel loro territorio che abbiano accesso alle appropriate infrastrutture di controllo per i vari tipi di mangimi e alimenti e
- richiedere agli operatori del settore dei mangimi e degli alimenti responsabili delle partite di notificare anticipatamente l'arrivo e la natura di una partita.

Gli Stati membri possono applicare le stesse norme ad altri mangimi di origine non

nazionale pluriennale elaborato a norma degli articoli da 41 a 43 e sulla base dei *rischi potenziali*. I controlli coprono tutti gli aspetti della normativa in materia di mangimi e di alimenti<sup>76</sup> e sono quindi rivolti a valutare *la conformità* di tali prodotti alla normativa europea.

L'articolo 16 del Regolamento 882/2004 disciplina i tipi di controllo sugli alimenti e mangimi di origine non animale che possono effettuarsi, che comprendono almeno un controllo documentale, un controllo di identità per campionamento, e se del caso un controllo fisico.

L'articolo 14 del Regolamento in esame disciplina invece l'introduzione di mangimi ed alimenti di origine animale; esso lascia impregiudicate le disposizioni presenti nella direttiva 97/78/CEE<sup>77</sup> relative ai controlli veterinari su mangimi e alimenti di origine animale; prevede però la possibilità per l'Autorità competente, designata a norma della direttiva sopracitata, di compiere controlli ufficiali integrativi "per la verifica della conformità agli aspetti della normativa in materia di mangimi e di alimenti non coperti da tale direttiva".

---

animale". Inoltre al paragrafo 2 sempre dell'articolo 17 è specificato che gli Stati membri devono informare la Commissione e gli altri Stati delle misure sopracitate; e tali misure devono essere adottate in modo da evitare inutili turbative agli scambi.

<sup>76</sup>

I paragrafi 2 e 3, dell'articolo 15 del regolamento 882/2004, del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 (pubblicato in GUCE L 165), specificano che:

"i controlli si svolgono in un luogo appropriato, compreso il punto di entrata delle merci in uno dei territori di cui all'allegato I, il punto di immissione in libera pratica, i magazzini, gli stabilimenti dell'operatore del settore dei mangimi e degli alimenti che li importa o in altri punti della catena alimentare animale e umana.

3. Tali controlli possono essere effettuati anche su merci:

a) poste in uno dei regimi doganali di cui all'articolo 4, paragrafo 16, lettere da b) a f) del regolamento (CEE) n. 2913/92; o

b) destinate ad entrare in zone franche o in magazzini franchi, quali definiti all'articolo 14, paragrafo 15, lettera b) del regolamento (CEE) n. 2913/92".

<sup>77</sup>

Direttiva 97/78/CE del Consiglio, del 18 dicembre 1997, che fissa i principi relativi all'organizzazione dei controlli veterinari per i prodotti che provengono dai paesi terzi e che sono introdotti nella Comunità e che abroga la direttiva 90/675/CEE; pubblicata in GU L 24 del 1998.

Agli articoli 18, 19, 20 e 21<sup>78</sup> è poi contenuta la disciplina riguardante i *casi di non conformità* di un prodotto proveniente da un Paese terzo alla normativa in materia di mangimi e alimenti; in queste circostanze l’Autorità competente può adottare le stesse misure che normalmente ha la facoltà di adottare nei casi di non conformità di un prodotto dell’Unione Europea.

Infine l’articolo 23 del Regolamento in esame prevede la possibilità che vengano approvati i cosiddetti controlli pre-esportazione; il Paese Terzo, che intende esportare in Stati membri dell’Unione europea, può effettuare controlli pre-esportazione per verificare che i prodotti soddisfino i requisiti della Comunità; tale approvazione può comportare una riduzione della frequenza dei controlli.

Il Capo II, del Titolo VI, del Regolamento 882/2004, intitolato “condizioni per le importazioni”, attribuisce numerosi poteri alla Commissione in ambito di controlli con riguardo all’importazione di prodotti da Paesi terzi. Ed infatti, la Commissione ha il potere innanzitutto di chiedere informazioni ai Paesi Terzi che intendono esportare i propri prodotti nell’Unione Europea sul sistema di controllo da questi stabilito; inoltre ha il potere di modificare la disciplina dettata in materia di importazioni di prodotti da Paesi terzi dal Regolamento 882/2004, se pur nei suoi tratti non essenziali, come ad esempio in materia di certificati di accompagnamento dei prodotti in questione, o ancora con riguardo all’elaborazione di un elenco di Paesi terzi da cui possono essere importati prodotti specifici<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup>

Per un approfondimento di tali articoli e, in generale del regolamento 882/2004 vedi “La nuova disciplina comunitaria sull’igiene delle produzioni alimentari; controllo ufficiale ed autocontrollo nel pacchetto igiene 2004”; di A. Clerici e V. Rubino; [www.igienealimenti.it](http://www.igienealimenti.it).

<sup>79</sup>

L’articolo 48, paragrafo 4, del regolamento 882/2004 enuncia una serie di criteri da tenere in considerazione all’atto dell’elaborazione di tali elenchi, che sono:

- la legislazione del Paese Terzo nel settore in questione;
- la struttura e l’organizzazione dell’autorità competente del Paese Terzo e dei suoi servizi di controllo, nonché i poteri di cui dispongono e le garanzie che possono

Infine, potere a mio avviso più importante è quello già attribuito alla Commissione dal Regolamento 178/2002 e poi confermato dal Regolamento 882/2004, di valutare e di conseguenza decidere i casi in cui le misure applicate da un Paese Terzo in materia di controlli sono ritenute *equivalenti*<sup>80</sup> e quindi equiparabili e conformabili alla normativa europea; di conseguenza i prodotti così controllati sono considerati importabili.

Infine, volendo sinteticamente analizzare i cambiamenti principali che la Proposta di regolamento 2013 intende apportare alla disciplina riguardante i controlli ufficiali sugli animali e sulle merci in entrata nel territorio dell'Unione europea, si può osservare come già nella Relazione concernente tale proposta, al Capo III, è espressa la necessità di stabilire un unico complesso di norme applicabile a tutti i controlli eseguiti su animali e merci, e non come invece prevedono gli articoli 14 e 15 del regolamento 882/2004 due discipline separate a

---

essere fornite per quanto concerne l'attuazione della legislazione in materia;

- l'esistenza di adeguati controlli ufficiali;
- la regolarità e rapidità delle informazioni fornite dal Paese Terzo sulla presenza di rischi potenziali nei mangimi e negli alimenti e negli animali vivi;
- le garanzie fornite da un Paese Terzo che:
  - le condizioni applicate agli stabilimenti da cui i mangimi e gli alimenti possono essere importati verso la Comunità sono conformi o equivalenti ai requisiti fissati nella normativa comunitaria in materia di mangimi e di alimenti;
  - esiste ed è tenuto aggiornato un elenco di tali stabilimenti;
  - l'elenco degli stabilimenti e le sue versioni aggiornate sono comunicati alla Commissione senza indugio;
  - gli stabilimenti sono oggetto di controlli regolari ed efficaci da parte delle autorità competenti del Paese Terzo".

80

L'articolo 49, intitolato "*equivalenza*", stabilisce che, sulla base di un accordo di equivalenza o ad un audit soddisfacente, e qualora il Paese Terzo fornisce prove oggettive in proposito, la Commissione può riconoscere, se pur stabilendo specifiche condizioni di importazione, che le misure applicate dal Paese in questione in settori specifici offrono garanzie equivalenti a quelle applicate nella Comunità. La decisione della Commissione viene revocata nel caso in cui nel caso in cui una qualsiasi condizione per il riconoscimento dell'*equivalenza* cessa di essere soddisfatta. Infine, ai sensi dell'articolo 50 del regolamento 882/2004, la Commissione può adottare specifiche misure allo scopo di permettere che i Paesi in via di sviluppo possano conformarsi alle disposizioni del regolamento in esame.

seconda dei casi in cui i controlli ufficiali riguardano alimenti e mangimi di origine animale oppure alimenti e mangimi non di origine animale. La proposta di Regolamento crea però un'altra distinzione, ovvero quella tra i controlli ufficiali su animali e merci non soggetti a specifici controlli ufficiali alle frontiere, contenuta negli articoli 42-45 della Proposta in esame, e i controlli ufficiali di animali e merci soggetti a specifici controlli ufficiali alle frontiere<sup>81</sup>, contenuta negli articoli 45-62. In quest'ultimo caso si è provveduto ad un adeguamento per allineare le disposizioni sopracitate al codice doganale aggiornato<sup>82</sup>. Inoltre i posti di controllo frontaliere sostituiscono i

---

81

Secondo l'articolo 45, paragrafo 1, della Proposta di regolamento del 2013, gli animali e le merci che devono essere sottoposti a controlli ufficiali presso il posto di controllo frontaliere di primo ingresso sono:

- “a) animali;
- b) prodotti di origine animale, materiale germinale e sottoprodotti di origine animale;
- c) piante, prodotti vegetali e altri oggetti passibili di contenere o diffondere organismi nocivi per le piante di cui agli elenchi stabiliti a norma dell'articolo 68, paragrafo 1, e dell'articolo 69, paragrafo 1, del regolamento (EU) n. XXX/XXXX [Office of Publications, please insert number of the Regulation on protective measures against pests of plants];
- d) merci provenienti da alcuni paesi terzi per i quali la Commissione ha adottato, mediante gli atti di esecuzione di cui al paragrafo 2, lettera b), un provvedimento che impone un incremento temporaneo dei controlli ufficiali alla loro entrata a causa di un rischio noto o emergente o in quanto si ha motivo di temere che siano in atto casi gravi e diffusi di non conformità alla normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2;
- e) animali e merci che sono oggetto di una misura di emergenza prevista da un atto adottato ex articolo 53 del regolamento (CE) n. 178/2002, ex articolo 249 del regolamento (EU) n. XXX/XXXX [Office of Publications, please insert number of the Regulation on animal health], o ex articolo 27, paragrafo 1, ex articolo 29, paragrafo 1, ex articolo 40, paragrafo 2, ex articolo 41, paragrafo 2, ex articolo 47, paragrafo 1, ex articolo 49, paragrafo 2, e ex articolo 50, paragrafo 2, del regolamento (EU) n. XXX/XXXX [Office of Publications, please insert number of the Regulation on animal health] che impone di sottoporre a controlli ufficiali, al loro ingresso nell'Unione, le partite di tali animali o merci, identificati mediante i loro codici della Nomenclatura Combinata;
- f) animali e merci in relazione alla cui entrata nell'Unione sono state stabilite, con atti adottati ex articoli 125 o 127, o in base alla normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2, condizioni o misure che impongono di accertare, all'entrata degli animali o delle merci nell'Unione, la conformità alle condizioni o misure di cui sopra”.

82

Infatti l'articolo 56, paragrafo 1, della Proposta di Regolamento in esame stabilisce che “in merito a ciascuna partita di animali e merci appartenenti alle categorie di cui all'articolo 45, paragrafo 1, dopo l'esecuzione dei controlli ufficiali le autorità

diversi soggetti attualmente incaricati dei controlli alle frontiere dal Regolamento 882/2004. Come si può osservare da quanto appena detto, è chiaro che il legislatore europeo, nonostante abbia apportato modifiche attraverso la Proposta del 2013 circa l'organizzazione del sistema di controllo in materia di sicurezza alimentare, non ha privato la Commissione del "pericoloso" potere di decidere se le regole circa il sistema di controllo operante in un Paese terzo sono da considerarsi equivalenti alla normativa europea, e di conseguenza continua a persistere il rischio di introduzione nel territorio dell'Unione Europea di prodotti provenienti da Paesi Terzi ritenuti sicuri, che se valutati in relazione non solo alla normativa europea, ma anche dei singoli Stati membri, risultano invece valutati sicuri in base ad una normativa che offre un grado di tutela della sicurezza alimentare inferiore.

Il capo II, del Titolo VI, intitolato "condizioni per l'entrata nell'Unione di animali e merci", riporta sostanzialmente la disciplina contenuta nel Capo II, del Titolo VI del regolamento 882/2004, intitolato "condizioni di importazione"; ed aggiunge a questa qualcosa. L'articolo 127 del presente Capo, in linea con quanto affermato sopra, introduce infatti la possibilità per la Commissione di adottare tramite atti di esecuzione i provvedimenti necessari per far cessare il rischio o contenere *i casi di non conformità*, qualora si abbia motivo di temere che l'ingresso nell'Unione di determinati animali o merci originari di un Paese Terzo, di una sua regione o di un gruppo di Paesi, possa presentare rischi sanitari per l'uomo, per gli animali o per le piante, o, in relazione agli OGM e ai prodotti fitosanitari, per l'ambiente, o qualora si abbia motivo di temere che siano in atto casi gravi e diffusi di non conformità alla normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2". In questi casi quindi la Commissione può intervenire vietando l'ingresso nel territorio europeo di tali animali o merci, o facendo sì che quest'ultimi

---

competenti prendono una decisione indicando se la partita è conforme alla normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2, e, se pertinente, il regime doganale applicabile".

siano soggetti a trattamenti o a controlli specifici prima dell'ingresso o una volta entrati nel territorio europeo o altre misure necessarie per contenere i rischi.

Concludendo con un'osservazione, si noti come in numerose disposizioni contenute nella Proposta di regolamento sui controlli ufficiali del 2013, come già era successo a proposito del Regolamento del 2004, si attribuisce il potere alla Commissione di adottare atti di esecuzione ma soprattutto atti delegati<sup>83</sup>, con la conseguenza che quest'ultima può modificare la normativa presente in tale Proposta, se pur non nei suoi tratti essenziali. E questo "meccanismo di deroghe", come si vedrà nel capitolo seguente, è altresì presente nella normativa contenuta nella Proposta di Regolamento sulla produzione biologica e sull'etichettatura dei prodotti biologici del 2014.

#### *2.6. Analisi della Norma europea EN 45011 e successive modifiche.*

L'articolo 27 del Regolamento sul biologico 834/2007 stabilisce che "gli Organismi di controllo della produzione biologica devono essere accreditati<sup>84</sup> secondo la versione più recente pubblicata nella Gazzetta

---

<sup>83</sup>

La possibilità per la Commissione di adottare atti delegati è disciplinata, nella Proposta di regolamento sui controlli ufficiali del 2013, dagli articoli 138, 139 e 140. La commissione per l'adozione di questi atti, secondo l'articolo 141 della Proposta di regolamento 2013, si avvale dell'assistenza del "Comitato permanente per i vegetali, gli animali, gli alimenti e i mangimi istituito dall'articolo 58, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 178/2002.

<sup>84</sup>

"L'accreditamento è uno strumento imparziale di valutazione e che esprime un autorevole dichiarazione dell'integrità della competenza tecnica, imparzialità e professionalità degli organismi di valutazione della conformità". [...] "Esso fornisce la fiducia in quanto assicura agli utenti diretti e indiretti di attestazioni di conformità come l'industria, legislatori e consumatori che possono contare su queste attestazioni. Un prodotto o un servizio accompagnato da un attestato di conformità rilasciato da un organismo accreditato di valutazione della conformità ispira fiducia alla conformità con i requisiti specificati. Si favorisce l'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio".

Cfr. Documento di lavoro relativo ai controlli ufficiali nel settore biologico - la versione 8 luglio 2011 (pagina 16).

ufficiale dell'Unione europea, serie C, della norma europea EN 45011 o della guida ISO 65 «Requisiti generali relativi agli organismi che gestiscono sistemi di certificazione dei prodotti» e deve essere autorizzato dalle Autorità competenti”. Di conseguenza, gli Organismi di controllo della produzione esclusivamente biologica non sono obbligati ad essere accreditati a norma EN 45004, così come presuppone l'articolo 5 del Regolamento 882/2004, ma hanno l'obbligo legale di essere accreditati alla norma EN 45011, in quanto più specifica per tali organismi.

Lo scopo di quest'ultima norma (punto 1.1), è quello di specificare “i requisiti generali che un Organismo di terza parte che gestisce un sistema di certificazione di prodotto deve soddisfare per essere riconosciuto competente ed affidabile”. In altre parole, l'obiettivo è rendere trasparenti e facilmente individuabili le caratteristiche del servizio che viene certificato, permettendo al consumatore di scegliere in base a criteri oggettivi stabiliti dalla norma in esame. Inoltre viene definito il campo d'applicazione della norma, ovvero cosa si intende per Organismo di certificazione, e cioè “qualsiasi organismo che gestisce un sistema di certificazione di prodotto”.

La norma EN 45011 è stata quindi utilizzata come riferimento principale dagli enti di accreditamento per verificare la competenza degli Organismi di certificazione, nell'ambito delle attività di verifica propedeutiche alla concessione dell'accREDITAMENTO e in quelle periodiche di sorveglianza<sup>85</sup>.

Secondo la norma UNI CEI EN 45011 ciascun organismo certificatore privato deve assicurare il rispetto dei principi di trasparenza, indipendenza, uniformità dei comportamenti, e efficacia ed efficienza.

---

85

Cfr. “Nuova norma ISO/IEC 17065-2012 per l'accREDITAMENTO degli organismi di certificazione di prodotti, processi e servizi: approfondimento sugli aspetti di continuità e sulle novità rispetto alla EN 45011”; di A. Musa (Accredia); in “NewsLiftLetter”, anno XV numero 03 del Marzo 2013 (pagina 5).

Il rispetto del principio di trasparenza comporta che ogni fase del processo decisionale avvenga attraverso procedure e istruzioni scritte; deve essere documentata e verificabile da tutti. Secondo il principio di indipendenza, invece, ogni organismo deve poter garantire l'assenza di conflitti d'interesse che comporta che il personale adibito al controllo non può avere alcun tipo di rapporto professionale, economico o di consulenza con gli operatori da controllare. Inoltre l'attività di controllo deve essere svolta da apposite Commissioni di certificazione. Il principio dell'uniformità di comportamenti, procedure e condizioni implica poi, che si applichino pari opportunità e condizioni anche economiche a tutti, considerato che le procedure e i comportamenti adottati devono corrispondere al quadro normativo generale. Infine il principio di efficacia ed efficienza presuppone che l'attività di controllo sia svolta in modo adeguato, in tempi compatibili con l'attività dei controllati e con costi adeguati al tipo di attività di controllo svolta<sup>86</sup>. La norma tecnica in esame detta una serie di requisiti<sup>87</sup> che un

---

86

Cfr. "Il controllo e la vigilanza sulle produzioni biologiche"; Edagricole 2010.

87

Articolo 4.2 della norma europea UNI CEI EN 45011 del 01/03/1999:

"La struttura dell'organismo di certificazione deve essere tale da fornire fiducia nelle certificazioni rilasciate. In particolare l'organismo di certificazione deve:

- a) essere imparziale;
- b) essere responsabile delle decisioni relative al rilascio, mantenimento, estensione, sospensione e ritiro della certificazione;
- c) identificare l'organo direttivo (comitato, gruppo o persona) che avrà la responsabilità globale di quanto segue:
  - 1) esecuzione della prova, dell'ispezione, della valutazione e della certificazione, come definito nella presente norma,
  - 2) formulazione degli indirizzi politici relativi alle attività dell'organismo,
  - 3) decisioni riguardanti la certificazione,
  - 4) supervisione sull'attuazione degli indirizzi politici,
  - 5) supervisione degli aspetti finanziari dell'organismo,
  - 6) autorizzazione a comitati o a persone, a seconda del caso, ad effettuare specifiche attività per conto dell'organismo,
  - 7) conoscenze tecniche di base per il rilascio della certificazione;
- d) avere documenti che dimostrino la propria identità giuridica;
- e) avere una struttura documentata che salvaguardi l'imparzialità, comprese le prescrizioni rivolte ad assicurare l'imparzialità delle attività dell'organismo di certificazione; tale struttura deve consentire la partecipazione di tutte le parti significativamente coinvolte in modo specifico nelle politiche e nei principi

organismo di certificazione di prodotti, processi o servizi deve possedere affinché possa ottenere l'accreditamento, nonché numerose disposizioni riguardanti le attività di controllo da svolgere; si possono citare, a titolo esemplificativo, la disciplina sul sistema di qualità (contenuta al punto 4.5), sulle condizioni e procedure per il rilascio, il mantenimento, l'estensione, la sospensione e la revoca della certificazione (punto 4.6), sulla documentazione che l'organismo di certificazione deve fornire (punto 4.8), sui criteri di qualifica che deve possedere il personale (punto 5.2), sui ricorsi, reclami e contenziosi (punto 7), sulla domanda di certificazione (punto 8.2) e sulla relativa

---

riguardanti il contenuto e il funzionamento del sistema di certificazione;

f) garantire che ogni decisione circa la certificazione sia presa da una persona o da più persone diverse da quelle che hanno effettuato la valutazione;

g) avere diritti e responsabilità relativi alle proprie attività di certificazione;

h) prendere disposizioni adeguate per coprire le responsabilità giuridiche derivanti dalle proprie operazioni e/o attività;

i) avere stabilità finanziaria e risorse adeguate per il funzionamento del sistema di certificazione;

j) utilizzare, sotto la supervisione di un direttore responsabile, un numero sufficiente di persone aventi la necessaria istruzione, livello di addestramento, conoscenza tecnica ed esperienza per svolgere le funzioni di certificazione in relazione al tipo, all'estensione ed al volume di lavoro;

k) avere un sistema qualità che fornisca fiducia circa la capacità di gestire un sistema di certificazione di prodotto;

l) avere politiche e procedure che distinguano l'attività di certificazione di prodotto da ogni altra attività svolta dall'organismo;

m) essere libero, compreso il direttore responsabile ed il personale, da ogni pressione di carattere commerciale, finanziaria o di altra natura che possa influenzare i risultati del processo di certificazione;

n) avere regole e strutture formali per la designazione e l'operatività dei comitati che sono coinvolti nel processo di certificazione; tali comitati devono essere liberi da ogni pressione di carattere commerciale, finanziario o di altra natura che possa influenzare le loro decisioni; sarà ritenuta idonea a soddisfare questa prescrizione, una struttura dove i membri siano scelti per assicurare un equilibrio degli interessi e dove non predominino singoli interessi;

o) garantire che l'attività di organismi correlati non compromettano la riservatezza, l'obiettività e l'imparzialità delle certificazioni, inoltre non deve:

1) fornire o progettare i prodotti del tipo che certifica,

2) dare consigli o fornire servizi di consulenza al richiedente la certificazione ivi compresi i metodi per risolvere gli ostacoli all'ottenimento della certificazione richiesta,

3) fornire ogni altro tipo di prodotto o servizio che potrebbe compromettere il carattere di riservatezza, obiettività o imparzialità del processo di certificazione e delle relative decisioni;

p) avere politiche e procedure per la risoluzione di reclami, di ricorsi e di contenziosi provenienti dai fornitori o da altre parti circa la gestione della certificazione o di ogni altra questione connessa".

decisione (punto 12), sul controllo che l'organismo di certificazione deve esercitare sull'uso di licenze, certificati e dei marchi di conformità (punto 14).

Il 15 settembre 2012 è stata pubblicata la norma internazionale ISO/IEC 17065<sup>88</sup>. Essa ha modificato la precedente norma tecnica, "allineandola" alla famiglia delle norme ISO/IEC 17000. Tale norma fissa dei requisiti necessari per le attività di certificazione del prodotto (cosiddette CAB), "la cui osservanza ha per fine quella di garantire che gli Organismi di certificazione attuino schemi di certificazione in modo competente, coerente ed imparziale".

Nel capitolo 4 della norma ISO/IEC 17065 è specificato che le attività di certificazione del prodotto (CAB) devono avere un'entità giuridica ben identificata; devono quindi sussistere accordi contrattuali formalmente e legalmente validi tra CAB e clienti per effettuare tutte le attività connesse alla certificazione.

Tale norma prevede poi una serie di obblighi e responsabilità a carico del cliente, come ad esempio, l'obbligo per quest'ultimo di mantenere la conformità dei prodotti ai requisiti della certificazione e di permettere il corretto svolgimento delle attività di verifica.

Il paragrafo 4.2 della norma ISO/IEC 17000, dedicato alla gestione dell'imparzialità, prevede che venga redatto un documento di analisi dei rischi redatto dal CAB e nel quale quest'ultimo evidenzia le possibili minacce alla propria imparzialità e ne individua i provvedimenti da adottare per la tutela dell'imparzialità. Infine sono

---

<sup>88</sup>

Norma ISO/IEC 17065:2012 "Conformity assessment- Requirements for bodies certifying products, processes and services". Essa sostituisce la precedente norma UNI CEI EN 45011:1999 che è stata contestualmente ritirata ma continua a valere nel periodo di transizione triennale. Entro il 15 settembre 2014 l'accreditamento sarà effettuato solo a fronte della ISO/IEC 17065. Vedi "Nuova ISO/IEC 17065; Disposizione per gli organismi di certificazione di prodotto in materia di transizione dalla norma UNI CEI EN 45011:1999 alla nuova ISO/IEC 17065:2012", presente sul sito web [www.accredia.it](http://www.accredia.it). Per un approfondimento della materia si veda "La norma ISO/IEC 17065:2012 "Conformity assessment. Requirements for bodies certifying products, processes and services" Continuità e novità rispetto alla precedente EN 45011" ; di A. Musa (Accredia.it Febbraio 2013, pagina 1 e ss.).

poi elencate una serie di attività che i CAB non possono svolgere e che concernono i prodotti da certificare.

Al paragrafo 5.2 della norma ISO/IEC 17065 è istituito il cosiddetto “meccanismo di salvaguardia dell'imparzialità”, una sorta di comitato interno o esterno al CAB che si deve occupare di definire una politica e dei principi per la salvaguardia dell'imparzialità, ogni aspetto commerciale o di altro tipo che può minacciare l'imparzialità. Esso deve essere formalizzato e vi devono partecipare le principali parti interessate alle attività di certificazione.

Infine, circa il processo di valutazione della decisione sulla certificazione la norma in esame non apporta rilevanti modifiche, se non il fatto che i singoli passaggi di tale processo di valutazione sono ora descritti con maggior accuratezza e dettaglio rispetto alla disciplina contenuta nella norma EN 45011.

### *2.7 Il recepimento della normativa europea di diritto alimentare negli Stati membri: il caso italiano.*

Volgendo ora lo sguardo all'intervento legislativo italiano in materia di alimentazione, occorre citare la legge 283/1962 “che ha costituito il punto di riferimento in materia d'igiene degli alimenti fino all'intervento armonizzatore del legislatore comunitario dei primi anni '90. Oggi, sebbene formalmente ancora in vigore, è comunque da considerarsi in gran parte soppiantata dalle norme comunitarie contenute nel pacchetto igiene”. La norma del 1962 è stata solo in parte modificata dal d. lgs 193/2007 che infatti ne ha esplicitamente abrogato solo l'articolo 2. Tale articolo “prevedeva che l'utilizzo di qualsiasi locale per la produzione, preparazione, il confezionamento e il deposito degli alimenti fosse subordinato ad apposita autorizzazione sanitaria<sup>89</sup>”; normativa che non sarebbe stata compatibile con quanto

---

stabilito dal “pacchetto igiene”, che prevede che l’operatore alimentare notifichi all’Autorità competente gli stabilimenti posti sotto la propria responsabilità senza che ciò comporti un’ispezione preventiva.

Inoltre per garantire l’igiene del personale, l’articolo 141 della legge del 1962, aveva previsto l’obbligo del possesso del libretto sanitario e quello di sottoporsi a visite sanitarie periodiche. “Negli ultimi anni però molte Regioni hanno abolito sul proprio territorio l’obbligo di libretto sanitario avendo ritenuto di propria competenza ogni decisione nel merito<sup>90</sup>”.

Nonostante il fatto che il d. lgs abbia abrogato solo un articolo della legge precedente, bisogna considerare che quando una norma nazionale vigente si mostra in contrasto con la disciplina comunitaria in materia di alimentazione va disapplicata e quindi non considerata. Ed infatti, l’articolo 117 della Costituzione italiana stabilisce che “la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali<sup>91</sup>”.

Con l’emanazione del “pacchetto igiene” il legislatore europeo ha provveduto a stabilire le norme in materia con atti di natura regolamentare e quindi direttamente applicabili negli Stati membri e che attribuiscono diritti ed obblighi in capo ai loro destinatari. Di conseguenza lo spazio lasciato all’iniziativa legislativa dei singoli Stati

---

89

Cfr. Costato L., Germanò A. e Rook Basile E.; “Trattato di diritto agrario”, Volume III intitolato “Il diritto agroalimentare”; Utet giuridica (pagina 202).

90

Cfr. Costato L., Germanò A. e Rook Basile E.; “Trattato di diritto agrario”, Volume III intitolato “Il diritto agroalimentare”; Utet giuridica (pagina 206).

91

Articolo 117, paragrafo 1, della Costituzione italiana. Con la riforma del 2001 il legislatore ha accomunato sotto i medesimi limiti tanto la potestà legislativa statale che quella regionale. Quest’ultima, però, è soggetta anche ad un vincolo di tipo geografico: ciascuna Regione, infatti, non può che legiferare per il proprio territorio. Entrambi Stato e Regione, invece, sono tenuti al rispetto tanto del diritto comunitario che di quello internazionale (sia pattizio che consuetudinario). ([www.brocardi.it](http://www.brocardi.it)).

membri è notevolmente ridotta. In Italia, poi, è ancor più ridotta considerato il fatto che la materia alimentare risulta oggi ricompresa tra le materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni.

E proprio con riguardo a tale riparto di competenze tra Stato italiano e Regioni, è da segnalare la Riforma del Titolo V della Costituzione italiana, intervenuta con la legge n. 3/2001, che ha rivoluzionato l'intero sistema di ripartizione delle competenze Stato-Regioni, inserendo la materia alimentazione tra quelle di competenza concorrente Stato-Regioni, fatte salve le competenze della CE<sup>92</sup>; e nelle materie di competenza concorrente le Regioni esercitano il loro potere legislativo nel rispetto della determinazione dei principi fondamentali che vengono dettati dalla legge dello Stato<sup>93</sup>; quest'ultimo è quindi "chiamato ad emanare leggi quadro di architettura del sistema per garantire un'armonia unitaria nelle discipline alimentari locali che le Regioni sono tenute a designare

---

92

Il diritto alimentare si presenta come un complesso di regole giuridiche di origine nazionale, comunitaria e internazionale informate alla finalità di proteggere il consumatore di alimenti.

La base giuridica della competenza comunitaria in materia alimentare si trova negli articoli 4, lettera k) e f), 114, 168 e 169 del TFUE. Il legislatore comunitario ha comunque scelto di far acquisire alle disposizioni contenute nei capi I e II del Regolamento 178/2002 i caratteri di regole quadro cui attenersi anche nell'adozione di norme successive sia da parte della Comunità che degli Stati membri. Di conseguenza, gli articoli 5-10 del Regolamento del 2002 presuppongono la prevalenza dei loro contenuti su quelli del diritto nazionale, in quanto costituiscono il fondamento di un diritto alimentare europeo.

Prima dell'emanazione del Regolamento 178/2002, che ha comportato un riavvicinamento, un'unificazione delle varie discipline elaborate dall'Unione Europea, gli interventi normativi comunitari si erano basati su diverse procedure, tra cui la procedura agraria ex articolo 43 del TFUE, e la procedura di codecisione per la creazione del mercato unico ex articolo 114 del TFUE. Ecco che l'alimentare si comporta come materia a carattere trasversale che interessa orizzontalmente settori diversi delle competenze comunitarie.

Cfr. Costato L., Germanò A. e Rook Basile E.; "Trattato di diritto agrario", Volume III intitolato "Il diritto agroalimentare"; Utet giuridica (pagina 24).

93

Vedi. Costato L., Germanò A. e Rook Basile E.; "Trattato di diritto agrario", Volume III intitolato "Il diritto agroalimentare"; Utet giuridica (pagine 20 e 21).

all'interno dello schema predisposto a livello nazionale<sup>94</sup>”.

Bisogna a questo proposito fare una considerazione: la materia alimentazione è dotata del carattere di trasversalità, come lo è la materia ambientale, nel senso che per il suo oggetto e i suoi contenuti questa può essere ricompresa nell'ambito di altre materie, oggetto di ambiti autonomi e distinti di competenza. Inoltre tale materia si presenta nelle sue componenti “food security”, che ha a che fare con altre materie riguardanti la tutela del commercio, della concorrenza, dell'agricoltura, e “food safety, che riguarda invece la materia riguardante la tutela della salute; e in relazione a quest'ultima, secondo l'articolo 5 del TFUE, poiché la relativa competenza è concorrente tra UE e Stati membri, “è consentito un intervento degli Stati membri solo ove e fino a quanto la Comunità non interviene, in quanto a seguito del suo interessamento con provvedimenti ad applicazione generale, il diritto comunitario prevale sui diritti nazionali; gli Stati possono solo recepire i provvedimenti così emanati secondo le indicazioni del legislatore europeo e nei limiti del suo interprete che è la Corte di Giustizia<sup>95</sup>”.

E come si è visto il legislatore europeo prima con l'emanazione del Regolamento 178/2002, poi con l'emanazione del “pacchetto igiene” ha provveduto a dettare una disciplina quadro per tutti gli Stati membri che possono legiferare in materia solo attenendosi ai principi contenuti nella normativa europea. In Italia, in più, lo Stato è ancor più vincolato dal fatto che può legiferare solo con riguardo alla disciplina generale sull'alimentazione, dovendo consentire alle singole Regioni di dettare la propria normativa di dettaglio differente per ogni territorio.

---

94

Cfr. Giannini M. S.; “Regioni e attività produttive. Rapporto sulla legislazione e sulla spesa: 2005-2007. Il punto sulle materie”; Giuffrè editore (pagina 112).

95

Cfr. Giannini M. S.; “Regioni e attività produttive. Rapporto sulla legislazione e sulla spesa: 2005-2007. Il punto sulle materie”; Giuffrè editore (pagina 115).

## CAPITOLO TERZO

### IL SISTEMA DEI CONTROLLI IN MATERIA DI AGRICOLTURA BIOLOGICA.

*- 3.1 Introduzione. Costituzione del sistema di controllo per l'agricoltura biologica. - 3.2 Excursus legislativo. Punti cardine dei principali Regolamenti intervenuti in materia di agricoltura biologica. - 3.3 Ambito di applicazione dei principali Regolamenti in materia di agricoltura biologica. - 3.4 Il regime dell'etichettatura. - 3.5 Il sistema dei controlli in materia di agricoltura biologica. - 3.5.1 Il sistema dei controlli a doppio livello: le Autorità competenti e gli Organismi di controllo. - 3.6 Il regime sanzionatorio. -3.7 Disciplina riguardante gli scambi di prodotti biologici con Paesi terzi. - 3.8 Il recepimento della normativa europea da parte degli Stati membri: il caso italiano. - 3.8.1 Il recepimento della normativa europea da parte degli Stati membri: il riparto delle competenze in Italia. - 3.9 Rapporto gerarchico tra fonti: da un lato la legislazione generale per tutti i mangimi e gli alimenti e dall'altro la legislazione specifica dell'agricoltura biologica.*

*3.1. Introduzione. Costituzione del sistema di controllo per l'agricoltura biologica.*

Come accennato nel capitolo primo, le prime forme di normazione in materia di agricoltura biologica nacquero grazie all'iniziativa di Organismi privati di stampo associativo, presenti in diversi Stati in tutto il mondo, che formulavano disciplinari ai quali si sottoponevano tutti gli operatori agricoli che decidevano di associarsi. Tali disciplinari contenevano, sia regole tecniche dirette ad accertare la conformità dei

prodotti rispetto alle varie tecniche di produzione consentite, sia regole giuridiche riguardanti gli strumenti di controllo in possesso di questi organismi associativi di controllo, che permettevano alle imprese associate, qualora il controllo risultasse positivo, di ottenere la certificazione del prodotto come biologico. Senza dubbio, l'attività normativa dell'associazione era vincolante esclusivamente per i propri associati.

Tra i vari disciplinari elaborati dalle associazioni in questione esistevano, però, numerose differenze circa le tecniche di produzione da eseguire, derivanti anche dal fatto che ciascun organismo associativo stanziato in un territorio elaborava regole di produzione peculiari e specifiche per quel territorio. Si affermò così l'esigenza di armonizzare e coordinare l'insieme di norme di fonte privatistica che regolavano la materia dell'agricoltura biologica, in una situazione storica nella quale non tutti gli Stati si erano dotati di una regolazione in materia di controlli, etichettatura e pubblicità dei prodotti biologici, al fine di tutelare il principio della trasparenza e il principio della libera circolazione delle merci all'interno dell'Unione Europea<sup>96</sup>. E conseguentemente, nacque l'esigenza di creare un sistema di controllo, “con il compito di verificare e certificare il rispetto delle norme di produzione biologica da parte delle imprese biologiche, garantire tutti gli operatori delle filiere biologiche e, in particolare, i consumatori finali circa la conformità del processo produttivo dei prodotti certificati alle prescrizioni normative.

La certificazione biologica consente alle imprese del settore di etichettare e immettere sul mercato le proprie produzioni con il marchio biologico [...]. Tuttavia il suo successo è legato all'efficacia e all'efficienza del sistema e alla percezione che i consumatori hanno del

---

<sup>96</sup>

Cfr. “Un'analisi della struttura e del funzionamento del sistema di controllo e certificazione delle produzioni da agricoltura biologica”; C. Bernardo, De Gennaro, L. Rosselli; *Agriregionieuropa*, anno 4 n. 15, Dicembre 2008.

processo di certificazione, ovvero dal livello di fiducia che essi ripongono nel sistema di controllo e certificazione<sup>97</sup>”.

I primi interventi normativi si hanno in campo internazionale, e principalmente ad opera dell'IFOAM; dal 1980 in poi, infatti, la Federazione Internazionale dei Movimenti per l'Agricoltura Biologica raccoglie norme tecniche che divengono la base giuridica per tutte le associazioni che vi aderiscono.

### *3.2. Excursus legislativo. Punti cardine dei principali Regolamenti intervenuti in materia di agricoltura biologica.*

A livello comunitario, il primo intervento normativo significativo si ha con il Regolamento 2092/1991<sup>98</sup>. Esso, a differenza dei precedenti regolamenti 1760/87 e 1360/78, che attribuivano alle singole associazioni il compito di formulare regole di produzione comuni per mezzo dei disciplinari, detta una disciplina uniforme e generale, di diretta applicabilità in tutti gli Stati, in materia di produzione, etichettatura e controllo dei prodotti biologici. Esso stabilisce le condizioni, concernenti il metodo di produzione<sup>99</sup>, affinché un prodotto

---

<sup>97</sup>

Cfr. Giannakas K. (2002). Information asymmetries and consumption decisions in organic food product markets, *Canadian Journal of Agricultural Economics*, (vol. 50, pp. 35-50); Canavari M., Cantore N. (2008a).

Vedi anche “La fiducia nel processo di certificazione e i comportamenti di acquisto dei prodotti biologici: un’analisi empirica”; di De Stefano F., Cicia G., in “Prospettive dell’agricoltura biologica in Italia”, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.

<sup>98</sup>

Regolamento (CEE) n. 2092/91 del Consiglio, del 24 giugno 1991, relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e alla indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari. Gazzetta ufficiale n. L 198 del 22/07/1991.

<sup>99</sup>

E’ opportuno sottolineare che nel Regolamento 2092/1991 il termine biologico si riferisce al metodo di produzione e non al prodotto ottenuto, dato che oggetto del controllo è il rispetto di determinate procedure di produzione e non il risultato di esse.

Vedi “Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario”; L. Costato; Cedam

o una derrata alimentare possano essere definiti biologici.

Lo scopo di tale Regolamento si desume già dai suoi considerando, ed è quello di dettare una disciplina organica, che risulta necessaria, in un momento storico in cui il mercato dei prodotti biologici è in continua espansione<sup>100</sup>, per la tutela della concorrenza leale tra i produttori e per evitare l'anonimato dei prodotti biologici sul mercato, dunque per la tutela della trasparenza e per migliorare la credibilità di questi prodotti agli occhi dei consumatori (5° considerando).<sup>101</sup> Tale scopo si raggiunge attraverso la predisposizione “di principi minimi che devono essere soddisfatti affinché i prodotti possono essere presentati” con la denominazione di prodotto biologico (8° considerando).

Il risultato che si vuole ottenere con tale Regolamento, pertanto, è quello di “creare un mercato armonizzato per i prodotti biologici, nell’ambito dell’allora nascente normativa comunitaria sulle produzioni di qualità, utilizzando una tecnica normativa che consiste nella minuziosa definizione delle regole tecniche di produzione raccolte negli allegati al Regolamento, la cui difficoltà di elaborazione è emersa dal graduale e lento completamento delle regole di produzione che solo nel 1999, con il regolamento 1804/99, sono state completate con le norme per le produzioni biologiche animali. [...] La normativa comunitaria, attraverso le modifiche al Regolamento 2092/1991, ha poi progressivamente introdotto misure per la valorizzazione dei prodotti sul mercato finale e per la tutela delle

---

2003 (pag. 726).

<sup>100</sup>

“Non vi è dubbio che, nel 1991, il legislatore comunitario legittimi il suo intervento di armonizzazione delle disposizioni relative al metodo di produzione biologico sulla base di esigenze essenzialmente di tipo economico”.

Cfr. “il metodo di produzione biologico”; di E. Cristiani; in Trattato di diritto agrario, L. Costato, A. Germanò e E. Rook, volume terzo, Utet giuridica (pagina 84).

<sup>101</sup>

Per una lettura integrale dei considerando 5°, 8°, 12° e 13° vedi a cura di Pinton, Tutte le norme per l’agricoltura biologica, Ceda Aiab 1997 (pag. 7-8).

indicazioni ad essi riferite [...]»<sup>102</sup>. Il passo successivo è stato compiuto con l'emanazione del Regolamento 2491/2001<sup>103</sup>, che ha modificato l'allegato III del regolamento 2092/1991, contenente i requisiti minimi di controllo e le misure precauzionali previste nell'ambito del regime di controllo di cui agli articoli 8 e 9. Nei considerando del Regolamento del 2001 è espressa la necessità di modificare la disciplina contenuta nell'allegato III per garantire la tracciabilità dei prodotti e la loro conformità alle disposizioni del Regolamento 2092/1991, visto lo sviluppo sempre crescente che nell'Unione Europea si è avuto nel mercato dei prodotti biologici, il quale mercato “non è più limitato a produzioni locali o agli scambi a livello locale ma, al contrario, coinvolge molto spesso diversi operatori e varie operazioni, quali l'importazione, il trasporto, il magazzinaggio e il condizionamento<sup>104</sup>”; è altresì evidenziata la necessità che gli Stati membri contribuiscano alla determinazione delle misure di cui all'allegato III.

In ultimo è intervenuto il Regolamento 392/2004 del Consiglio che ha modificato il Regolamento 2092/1991. Nei suoi considerando esprime la ratio di tale intervento, ovvero la necessità di modificare il sistema di controllo, considerato il fatto che “alcuni prodotti recanti indicazioni che facevano riferimento al metodo di produzione biologico sono stati commercializzati pur non essendo conformi al regolamento 2092/91.

---

102

Cfr. “Il nuovo assetto dell'agricoltura biologica nel sistema del diritto alimentare europeo”; di I. Canfora; in Rivista di diritto agrario, anno LXXXVI, 2007 (pagine 361-362).

103

Regolamento 2491/2001 della Commissione del 19 dicembre 2001, che modifica il regolamento (CEE) n. 2092/91 del Consiglio relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e all'indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari; pubblicato in GU L337.

104

Primo considerando del Regolamento 2491/2001 della Commissione del 19 dicembre 2001, che modifica il regolamento (CEE) n. 2092/91 del Consiglio relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e all'indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari; pubblicato in GU L337.

Inoltre [...] si sono avuti casi di prodotti provenienti dall'agricoltura biologica contaminati con erbicidi nel corso del periodo di magazzinaggio»<sup>105</sup>.

Tale processo di revisione del Regolamento 2092/1991, che si è poi concluso con l'emanazione del Regolamento 834/2007<sup>106</sup>, è proseguito nel 2004 con l'elaborazione da parte della Commissione europea del Piano d'Azione per l'agricoltura biologica<sup>107</sup>; il Consiglio dell'Unione Europea Agricoltura e pesca si è espresso favorevolmente sul Piano con le conclusioni del 18 ottobre 2004<sup>108</sup>. Con l'elaborazione di tale Piano d'azione la Commissione ha espresso la necessità di raggiungere i seguenti obiettivi attraverso l'emanazione di un nuovo regolamento:

- conseguire uno sviluppo del mercato dei prodotti alimentari biologici fondato sull'informazione;
- rendere più efficienti gli aiuti pubblici a favore dell'agricoltura biologica;
- *migliorare e rafforzare le norme comunitarie applicabili all'agricoltura biologica, le disposizioni in materia di importazioni e di controlli.*

---

105

Terzo considerando del Regolamento n. 392/2004 del Consiglio, che modifica il regolamento 2092/91 relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e all'indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari, pubblicato in GU L65.

106

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 n. 2092/91, pubblicato in GUCE L189/2007; è stato approvato dalla Commissione il 12 Giugno 2007 ed è entrato in vigore il 1° Gennaio 2009.

107

Piano d'azione europeo per l'agricoltura e gli alimenti biologici, della Commissione delle Comunità europee al Consiglio e al Parlamento europeo, COM (2004) 415 definitivo, del 10/06/2004.

108

Vedi "Conclusioni del Consiglio dell'Unione europea" del 18/ottobre/2004 13129/04 presse C/04 286 (pagine 8 e 9). Il Parlamento europeo, a sua volta, lo ha approvato con la risoluzione del 10/marzo/2005 PG\_TA (2005) 0072.

Il processo di elaborazione del nuovo regolamento è durato oltre 2 anni (2005-2007)<sup>109</sup>. Il risultato raggiunto è stata la previsione di un campo di applicazione più vasto, di una diversa struttura e di nuovi contenuti<sup>110</sup>. Due sono le novità fondamentali: il Titolo II su “Obiettivi e principi dell’agricoltura biologica” e il Titolo III che integra nel testo principale le norme di produzione, prima solo schematicamente elencate negli allegati al regolamento 2092/91<sup>111</sup>. Altra novità fondamentale consiste nel fatto che “tale Regolamento si inserisce in un contesto generale di riscrittura delle regole sulla produzione alimentare, provvedendo ad adeguare le norme sulla produzione biologica al quadro normativo del diritto alimentare definito dal regolamento 178/2002<sup>112</sup> [...]”. Forma pertanto un insieme di norme

---

109

Nella Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla produzione biologica e all’etichettatura dei prodotti biologici, Com (2005) 671 def., presentata alla Commissione il 21 Dicembre 2005 e poi tradottasi nel regolamento 834/2007, “la volontà di estendere a tutti gli operatori del settore considerati in connessione tra loro gli obblighi derivanti dal regolamento appariva ancora più evidente, per effetto dell’elencazione di tutte le attività che essi avrebbero potuto svolgere nell’ambito della produzione biologica”. Cfr. “il nuovo assetto dell’agricoltura biologica nel sistema del diritto alimentare europeo”; di I. Canfora; in Rivista di diritto agrario, anno LXXXVI, 2007 (pagina 365).

110

Con tale Regolamento si è ottenuto, infatti, da un lato semplificazione delle norme che regolano la produzione di prodotti biologici e, dall’altro, una “apertura maggiore ai prodotti di agricoltura biologica provenienti da Stati terzi, mentre particolare attenzione, come risulta anche da alcuni considerando, viene rivolta ai controlli, ove si riafferma che gli Organismi di controllo privati, sottoposti a loro volta alla vigilanza dell’Autorità di controllo pubblica, devono essere indipendenti”. Cfr. Corso di diritto agrario italiano e comunitario, terza edizione; di L. Costato; Giuffrè editore 2008 (pagina 230).

111

Vedi “Il nuovo regolamento sul biologico dell’Unione Europea”, a cura di M. Agostino e M. Fonte, *Agriregionieuropa* anno 3 n. 11, Dicembre 2007.

112

Il regolamento 834/2007 contiene infatti numerosi rinvii espressi di cui al regolamento 178/2002. “Si pensi, a mero titolo esemplificativo, al richiamo, a livello di principi, al metodo della valutazione del rischio e alle misure di precauzione e prevenzione (articolo 4 del regolamento 834/2007)”. Cfr. “Il metodo di produzione biologico”; di E. Cristiani; in Trattato di diritto agrario, L. Costato, A. Germanò e E. Rook, volume terzo, Utet giuridica (pagina 85).

caratterizzato dall'applicazione di regole specifiche che si sovrappongono a quelle che costituiscono il referente normativo generale per le produzioni agroalimentari. Il richiamo alla tracciabilità e alla responsabilità degli Stati per l'attuazione e la verifica dei meccanismi necessari all'applicazione del sistema di controllo [...]” sono prescrizioni conformi “ai principi del sistema sulla sicurezza alimentare, ove il compito operativo di dare attuazione al sistema è attribuito agli Stati e si incardina sulla efficacia della tracciabilità e sulla adeguatezza nei meccanismi di circolazione delle informazione<sup>113</sup>”.

I passi compiuti dal legislatore europeo sono continuati verso una disciplina più rigorosa e minuziosa con la presentazione da parte della Commissione, a fine marzo 2014, di una Proposta legislativa sull'agricoltura biologica costituita da una bozza di regolamento sulla produzione biologica e sull'etichettatura dei prodotti biologici. La Proposta, diffusa insieme al Piano d'azione per il futuro della produzione biologica nell'Unione europea<sup>114</sup>, era accompagnata da un rapporto di valutazione sull'efficacia della regolamentazione comunitaria in materia, e in particolare del reg. (CE) 834/2007 e sulla necessità di un nuovo Piano di azione in questo settore. Tale Piano di

---

113

Cfr. “Il nuovo assetto dell'agricoltura biologica nel sistema del diritto alimentare europeo”; di I. Canfora; in *Rivista di diritto agrario*, anno LXXXVI, 2007 (pagine 362 e ss.).

114

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni; “Piano d'azione per il futuro della produzione biologica nell'unione europea”. Bruxelles, 24/03/2014; COM (2014) 179 final.

Il piano d'azione è composto da 18 azioni volte a rafforzare il biologico europeo tramite una migliore utilizzazione degli strumenti a disposizione nelle diverse politiche europee che possono coinvolgere positivamente il biologico, andando al di là delle politiche strettamente agricole

Cfr. Da “2017: nuovo regolamento europeo per l'agricoltura biologica”, in *Bio agricoltura*, 143-144, gennaio/aprile 2014, (pagina 23).

azione<sup>115</sup>, che è stato redatto il 24 Marzo 2014, innanzitutto pone in evidenza le problematiche<sup>116</sup> legate allo sviluppo del mercato dei prodotti biologici:

- l'insufficiente conversione all'agricoltura biologica;
- il mercato biologico è stato costruito sulla fiducia dei consumatori che però in questo momento è a rischio: *lo sviluppo di regimi privati porta a una moltiplicazione dei loghi in concorrenza con il logo biologico dell'UE, creando confusione per i consumatori. Si*

---

115

Documento di lavoro dei servizi della commissione, sintesi della valutazione d'impatto, che accompagna il documento "Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, che modifica il regolamento (UE) n. XXX/XXX del Parlamento europeo e del Consiglio [regolamento sui controlli ufficiali] e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio"; SWD (2014) 66 final, del 24 Marzo 2014.

116

Problematiche che sono emerse anche grazie ad una relazione speciale della Corte dei conti europea, che ha evidenziato una serie di carenze nel sistema di controllo della produzione biologica (alcune Autorità competenti negli Stati membri non svolgono in modo sufficiente il proprio ruolo di vigilanza sugli Organismi di controllo; alcuni Organismi di controllo non hanno soddisfatto i requisiti stabiliti dall'UE e non hanno colto l'opportunità di attuare alcune buone pratiche; la Commissione non ha svolto audit sui sistemi di controllo degli Stati membri tra il 2001 e il 2012; le Autorità competenti negli Stati membri hanno difficoltà ad assicurare la tracciabilità dei prodotti biologici all'interno del territorio sul quale hanno autorità e tale tracciabilità è ancora più difficile per i prodotti che hanno varcato le frontiere; per i prodotti biologici importati, sono emerse debolezze anche nei sistemi che disciplinano i diversi regimi d'importazione) e ha incluso raccomandazioni per il suo miglioramento:

- "le autorità competenti dovrebbero rafforzare il loro ruolo di vigilanza sugli organismi di controllo;
- lo scambio di informazioni all'interno degli Stati membri, tra Stati membri e Commissione, e tra Stati membri dovrebbe essere migliorato;
- i controlli dovrebbero essere rafforzati per garantire che gli operatori (produttori, trasformatori e importatori) soddisfino i requisiti normativi sulla tracciabilità;
- la Commissione dovrebbe rafforzare il monitoraggio sui sistemi di controllo degli Stati membri, effettuando visite di audit e raccogliendo e utilizzando al meglio le informazioni e i dati necessari;
- per le importazioni, la Commissione dovrebbe garantire che tutti i Paesi riconosciuti come equivalenti per la produzione biologica, e inclusi nel relativo elenco, siano sottoposti ad adeguata vigilanza".

Cfr. Comunicato stampa di ECA/12/30, intitolato "Relazione speciale della Corte dei conti europea: Il sistema di controllo della produzione biologica"

Lussemburgo, 26 Giugno 2012, riguardante la relazione speciale della Corte dei Conti n. 9/2012.

*verificano casi di frode a seguito delle carenze nel sistema di controllo e nel regime di importazione;*

- *la concorrenza leale tra i produttori non è garantita e il funzionamento del mercato unico non è efficace: il funzionamento del mercato interno è disturbato dai molteplici requisiti in materia di certificazione necessari per avere accesso a taluni mercati e dai diversi approcci adottati dagli Stati membri qualora si riscontrino nei prodotti biologici residui di sostanze non autorizzate. Lo stesso livello di non conformità può essere oggetto di misure che variano da uno Stato membro all'altro. Il regime di riconoscimento degli Organismi di controllo basato sull'equivalenza alimenta la concorrenza tra gli stessi Organismi, creando condizioni di concorrenza sleale per i produttori dell'UE, che devono inoltre far fronte a vari ostacoli per accedere ai mercati dei Paesi Terzi. Non è stato possibile stimare la portata della concorrenza sleale;*
- *la legislazione è troppo complessa e comporta un onere amministrativo elevato.*

Tra gli “obiettivi operativi” sono compresi:

- attuare un sistema di controllo basato sui rischi;
- attuare un sistema di riconoscimento unico e affidabile degli organismi di controllo nei Paesi Terzi.

Per risolvere tali problematiche, sempre all'interno del Piano d'azione 2014, sono state formulate tre differenti proposte:

- Opzione n. 1: status quo migliorato: comprende misure legislative atte a chiarire l'ambito di applicazione di alcune norme di produzione, semplificare la normativa riguardante l'etichettatura e rafforzare il sistema di controllo, in particolare fornendo chiarimenti circa l'accreditamento degli organismi di controllo e prevedendo la certificazione elettronica integrata in una banca dati online dell'Ue;
- Opzione n. 2: opzione incentrata sul mercato: essa mira, attraverso

lo strumento della flessibilità, a creare le condizioni necessarie affinché il settore biologico possa rispondere con celerità agli sviluppi della domanda; essa introduce infatti misure volte a integrare nel regolamento UE norme eccezionali che sono state formulate e sono vigenti negli Stati membri;

- Opzione n. 3: opzione incentrata sui principi: qui, a differenza che nella opzione n. 2, si introducono misure volte a ridurre la flessibilità (escludendo le eccezioni, prevedendo la conversione completa dell'azienda da convenzionale a biologica, prevedendo la regola della provenienza aziendale o regionale dei mangimi, prevedendo un regime d'importazione più sicuro sostituendo l'equivalenza con il regime di conformità nel regime d'importazione degli Organismi di controllo), nonché misure d'intervento legislativo, riguardanti ad esempio la tracciabilità e la previsione di un sistema di controllo basato sul rischio eliminando così l'ispezione annuale. Tale ultima azione prevede di intervenire attraverso due meccanismi legislativi: un Piano d'azione che definisce gli obiettivi strategici dell'agricoltura biologica nell'Ue; e l'elaborazione di un nuovo regolamento che abroghi il precedente. Ad essa si aggiungono due varianti integrative:
- Opzione n. 3.A: prevede in aggiunta ai contenuti dell'opzione 3 un obbligo di misurazione delle prestazioni ambientali delle imprese che svolgono attività di trasformazione e commerciali;
- Opzione n. 3.B: prevede, oltre ai contenuti stabiliti dall'opzione n. 3, l'istituzione e regolazione della certificazione di gruppo per incentivare le piccole aziende.

Ed è proprio quest'ultima opzione (3.B) l'ipotesi sposata dalla Commissione, poiché ritenuta idonea ad affrontare alcuni nodi strutturali, creando le condizioni per l'espansione dell'offerta europea di prodotti biologici.

Il nuovo Regolamento<sup>117</sup>, a partire dalla seconda metà del 2017, dovrebbe sostituire, qualora venisse promulgato, l'attuale norma comunitaria sull'agricoltura biologica (reg. (CE) 834/2007) che è divenuta operativa nel 2009 e che, a sua volta, sostituiva il precedente Regolamento quadro sul biologico, rimasto in vigore per quasi un ventennio (Reg (CE) 2092/91)<sup>118</sup>.

Concludendo, nonostante la nuova Proposta provi a risolvere i numerosi problemi che i regolamenti precedenti avevano determinato, va comunque evidenziata la poca armonizzazione della normativa europea, in quanto in tutti i regolamenti in materia, compresa quest'ultima Proposta, si lasciano spazi ampi di libertà ai legislatori interni, che "approfittando" di tale possibilità hanno posto in essere

---

117

Riguardo il nuovo Regolamento, vedi "Ifoam a Istanbul per "costruire ponti biologici", in *Bio agricoltura* n. 147-148, Settembre/Ottobre 2014 (pagine 4-7); questo interessante articolo, ripercorrendo il processo storico di sviluppo del settore biologico, individua 3 fasi: la prima, che nomina "biologico 1.0", che vede l'unione di alcune persone, accumulate dall'obiettivo di prendersi cura della propria salute e del pianeta, che si dotano di standard di produzione e strutture associative; la seconda fase, denominata "biologico 2.0", si sviluppa a partire dagli anni Settanta con i primi interventi normativi effettuati dai governi di alcuni stati membri e vede l'intervento successivo della Commissione europea con il Regolamento 2092/1991, per evitare eccessive disparità tra i Paesi che si erano venute a determinare in considerazione del fatto che vi erano differenti normative e che non tutti i Paesi avevano provveduto a legiferare in materia; si tratta quindi di una fase caratterizzata dall'eccessiva tecnicizzazione e normalizzazione; infine, nell'edizione 2014 del Biofach di Norimberga, l'Ifoam lancia lo slogan "Biologico 3.0" e si dà così inizio alla terza fase che si trova oggi in fase ancora di transizione, e che si caratterizza per la ponderazione a modelli più inclusivi e flessibili rispetto alla fase precedente, dove vengono riconosciute e valorizzate le differenze cercando di integrarle "in un insieme armonico e in costante evoluzione".

118

Cfr. "La riforma della politica europea in agricoltura biologica"; di A. Zezza e C. Abitabile; in *Agriregionieuropa* anno 10 n. 38, settembre 2014.

E prosegue affermando che "la definizione di standard di produzione, le procedure per il controllo e la certificazione del loro rispetto costituiscono elementi fondamentali, e non solo per tutelare i consumatori e consentire un riconoscimento economico adeguato in virtù dei beni pubblici prodotti. Altri elementi concorrono infatti a definire l'identità dell'agricoltura biologica, a partire dai suoi principi fondanti, il cui rafforzamento è necessario al fine di valorizzare un comparto peculiare e particolarmente vitale dell'agricoltura, in una fase in cui la sostenibilità del settore primario è obiettivo delle politiche ai vari livelli, dando luogo a forme diverse di agricoltura sostenibile".

legislazioni connotate a volte di notevoli differenze.

A tal proposito si riscontra un maggior rigore del legislatore italiano, attento più alla salute dei propri cittadini che alle regole del mercato<sup>119</sup>.

### *3.3. Ambito di applicazione dei principali Regolamenti in materia di agricoltura biologica.*

Il campo di applicazione del Regolamento 834/2007, ampliando l'oggetto della disciplina rispetto il precedente Regolamento del 1991, ricomprende una serie di prodotti provenienti dall'agricoltura e dall'acquacoltura; all'articolo 1, paragrafo 2, sono elencati una serie di prodotti:

- prodotti agricoli vivi o non trasformati;
- prodotti agricoli trasformati destinati ad essere utilizzati come alimenti;
- mangimi;
- materiale di propagazione vegetativa e sementi per la coltivazione;
- lieviti utilizzati come alimenti o come mangimi.

Il Regolamento del 2007 esclude invece dal suo campo di applicazione i prodotti della caccia e della pesca di animali selvatici. L'articolo 1, paragrafo 4, specifica che il Regolamento del 2007 si applica fatte salve le disposizioni europee e nazionali che disciplinano la produzione, preparazione, commercializzazione, etichettatura e controllo dei prodotti contemplati dal Regolamento 2007, e fa espresso riferimento alla normativa europea sulla sicurezza alimentare analizzata nel precedente capitolo.

Il legislatore europeo ha evidenziato che la produzione biologica è una delle scelte di politica economica dell'Unione, tale affermazione è supportata dal Piano di Azione europeo per l'agricoltura biologica e gli alimenti biologici approvato dalla Commissione nel 2004, con

---

<sup>119</sup>

Tale argomento è trattato nel successivo paragrafo 3.8 del presente elaborato.

l'obiettivo di agevolare lo sviluppo dell'agricoltura biologica sui due versanti, della produzione agricola sostenibile e del miglioramento del mercato dei prodotti. Per tale motivo il Regolamento del 2007 può essere considerato l'approdo di un iter di revisione e di rafforzamento del quadro normativo ed economico del settore biologico in una prospettiva di crescita delle produzioni europee, a fronte di una sempre crescente domanda di prodotti biologici da parte dei consumatori. È emblematico, in tal senso, l'estensione della disciplina a produzioni precedentemente non considerate dal Regolamento 2092/1991 come ad esempio quella del vino e dell'acquacoltura.

Il Regolamento sull'agricoltura biologica disciplina tutte le fasi produttive, dalla produzione agricola primaria alla trasformazione alimentare al fine di regolare l'intera filiera della produzione biologica. Ciò è evidenziato dalla stessa definizione di produzione biologica vista come "un sistema di gestione globale dell'azienda agricola e di produzione agroalimentare" che sfocia nella creazione di un mercato capace di rispondere alla domanda, come detto sempre crescente, di prodotti biologici da parte dei consumatori. Si tratta in definitiva di una sorta di sottoinsieme del mercato dei prodotti agroalimentari, dotato di una propria specificità.

Infine nella Proposta del 2014 non ancora diventata normativa, vi è continuità rispetto il precedente Regolamento del 2007 circa il campo applicativo. Infatti la Proposta di Regolamento all'articolo 2, paragrafo 1, delimita l'ambito di applicazione ai prodotti agricoli ed altri prodotti contenuti nell'allegato I del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea ed altri inseriti nell'Allegato I della Proposta di regolamento del 2014<sup>120</sup>, nella misura in cui tali prodotti sono destinati ad essere

---

120

All'articolo 2, paragrafo 5, della Proposta in esame si prevede la possibilità per la Commissione di adottare atti delegati, conformemente alla procedura stabilita dall'articolo 36 della Proposta, per modificare l'elenco dei prodotti presenti nell'Allegato I.

prodotti, preparati, distribuiti, immessi sul mercato, importati o esportati come biologici, rimanendo esclusi da tale ambito i prodotti derivanti dalla caccia e dalla pesca di animali selvatici. Sempre l'articolo 2, paragrafo 2, specifica che il Regolamento si applica a qualsiasi operatore che esercita attività in qualunque fase della produzione, preparazione e distribuzione relative ai prodotti sopraelencati. Il campo di applicazione risulta dunque ampliato da tale proposta considerato il fatto che non è stata riportata l'esenzione prevista per la prima volta dall'articolo 8, paragrafo 1, del Regolamento 2092/1991, così come modificato dal Regolamento 392/2004 e ribadito poi dall'articolo 28 del Regolamento 834/2007, secondo la quale “gli Stati membri possono esentare dall'applicazione del presente paragrafo gli operatori che rivendono tali prodotti direttamente al consumatore o utilizzatore finale e che non li producono, non li preparano, li immagazzinano solo in connessione con il punto di vendita o non li importano da un Paese terzo”.

Infine, anche nella Proposta di Regolamento del 2014, viene ribadito che la legislazione europea in materia di agricoltura biologica si applica fatte salve le diverse disposizioni riguardanti l'immissione dei prodotti sul mercato, la sicurezza della catena alimentare, la salute e il benessere degli animali, la salute dei vegetali e del materiale riproduttivo vegetale<sup>121</sup>.

#### *3.4. Il regime dell'etichettatura.*

Il processo di etichettatura di un prodotto fa parte del più ampio processo di certificazione, o meglio è consequenziale nel senso che una volta che il prodotto è stato ottenuto rispettando le norme di produzione contenute nei Regolamenti 384/2007 e 882/2008 e una

---

<sup>121</sup>

Vedi articolo 2, paragrafi 3 e 4, della Proposta di Regolamento del 2014.

volta che la conformità a tali norme è stata accertata dall’Autorità competente o Organismo di controllo delegato, è quindi possibile certificare il prodotto come biologico e di conseguenza etichettarlo come tale<sup>122</sup>. La possibilità di etichettare il prodotto come biologico è di fondamentale rilevanza ai fini comunicativi e pubblicitari poiché “consente al consumatore di distinguerlo dagli altri dello stesso genere ma realizzati con tecniche differenziate e cioè non biologiche<sup>123</sup>”. Tuttavia è necessario fare una considerazione: “l’etichettatura biologica non garantisce una qualità o un requisito specifico del prodotto, ma solo che esso è stato ottenuto utilizzando un processo specifico che è stabilito dal Regolamento, il quale fornisce un elenco dei prodotti coadiuvanti la produzione utilizzabili” contenuti nell’Allegato II; “il rispetto di queste regole consente ai produttori di etichettare, pubblicizzare e denominare nei documenti commerciali i loro prodotti con l’appellativo biologico, il quale non garantisce la qualità del prodotto ma solo che è stato seguito un *processo produttivo*” *specifico* regolato dal Regolamento 2092/1991. Inoltre l’articolo 2 del Regolamento in questione, “stabilisce anche i nomi che possono essere dati a questo metodo produttivo nei diversi Stati

---

122

Il prodotto biologico è “un segno di certificazione che permette all’agricoltore iscritto nell’elenco e soggetto a periodici controlli, di servirsi di una sorta di denominazione merceologica legale (una specie di nome come “pera biologica” o “mela biologica”, ad esempio) che gli consente di fornire ad un consumatore un messaggio di facile ed immediata significazione e che gli dà la possibilità di entrare in uno “specifico” mercato alimentare, quello appunto dei prodotti ottenuti senza uso di sostanze chimiche”.

Cfr. “Corso di diritto alimentare. Seconda edizione”, di S. Masini; Giuffrè editore (pagina 320).

123

Tale riconoscibilità da parte del consumatore “basta a comprendere la valenza concorrenziale di tali simboli, anche se non esplicano una capacità distintiva propria in quanto incapaci di individuare l’origine del prodotto di una determinata impresa, perché destinati ad essere usati da una pluralità di imprenditori diversi. Pur tuttavia questi si avvalgono della capacità attrattiva che esplica la funzione di garanzia delle caratteristiche e qualità del prodotto, essendo riferita alla tecnica di produzione determinata dalla legge e controllata da appositi organismi”.

Cfr. “Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario. Terza edizione”, di L. Costato; Cedam 2003 (pagina 734).

membri (biologico o ecologico in Italia) e vieta l'uso di nomi che possono suggerire l'utilizzo di questo metodo per prodotti che in realtà non sono stati realizzati rispettando il disciplinare di produzione per il biologico. E' anche vietato aggiungere un marchio regionale che garantisca la provenienza da territori della regione stessa dei prodotti in questione<sup>124</sup>.

Volendo fare un passo indietro sullo sviluppo della normativa in materia di etichettatura, questa viene per la prima volta regolata dal Regolamento 2092/1991 e precisamente dall'articolo 5. L'importanza di tale norma è data dal fatto che, quantomeno nella materia dell'etichettatura, il legislatore comunitario con il Regolamento del 1991 interviene attraverso un meccanismo di armonizzazione, escludendo così per una volta l'intervento legislativo degli Stati membri in questa materia<sup>125</sup>.

---

124

Cfr. "Corso di diritto agrario italiano e comunitario. Terza edizione", di L. Costato; Giuffrè editore 2008 (pagine 227,228).

125

Vedi "L'agricoltura biologica nel sistema agroalimentare. Profili giuridici"; di I. Canfora; Cacucci editore 2002 (pagina 201).

L'articolo 5 del Regolamento 2091/1992 conteneva una disciplina dettagliata a riguardo: il paragrafo 1 dell'articolo in questione stabiliva che nell'etichettatura o nella pubblicità dei *prodotti non trasformati* si poteva fare riferimento al metodo biologico esclusivamente se:

- le indicazioni evidenziavano il fatto che si trattava di un metodo di produzione agricolo;
- il prodotto era stato ottenuto conformemente alle norme di produzione stabilite dal Regolamento 2092/1991;
- il prodotto era stato ottenuto o importato da un produttore soggetto alle norme di controllo previste sempre dal Regolamento del 1991.

I successivi paragrafi prevedevano invece per l'etichettatura dei *prodotti agricoli trasformati* una serie di requisiti in più:

- il prodotto doveva contenere solo sostanze contenute nell'Allegato IV, lettera A, del Regolamento del 1991 come ingredienti di origine non agricola;
- il prodotto o i suoi ingredienti non dovevano essere stati sottoposti, durante la preparazione, a trattamenti mediante raggi ionizzanti o che prevedono l'uso di sostanze non elencate nell'Allegato VI, lettera B.

Secondo poi il paragrafo 4 dell'articolo 5, *poteva essere etichettato* e denominato biologico un prodotto, nella denominazione di vendita, unicamente se, "oltre ad essere ottenuto separatamente nel tempo e nello spazio da alimenti non biologici, conteneva almeno il 95% in peso di ingredienti ottenuti con il metodo di produzione biologico. Tali prodotti potevano, cioè, contenere fino al 5% di ingredienti di origine agricola prodotti secondo il metodo convenzionale e autorizzati per l'uso nella

Con l'emanazione del Regolamento 834/2007 la disciplina in materia di etichettatura diviene più ristrettiva. L'articolo 23, paragrafo 2, stabilisce che per poter etichettare come biologico un prodotto agricolo vivo o non trasformato è necessario che tutti gli ingredienti siano stati ottenuti in conformità delle regole di produzione stabilite dallo stesso Regolamento, salvo nel caso in cui non si tratti di prodotti agricoli in alimenti o mangimi e non abbiano alcun legame in modo chiaro con la produzione biologica. Non vi è quindi più tollerata la percentuale del 5% per gli ingredienti non biologici, deroga invece prevista dall'articolo 5, paragrafo 4, del Regolamento del 1991. Inoltre non può essere utilizzato il termine biologico quando il prodotto contiene OGM.

Un'altra restrizione è rappresentata dal fatto che l'articolo 23, paragrafo 4, prevede l'obbligo per gli alimenti trasformati, nel caso in cui questi siano composti sia da ingredienti biologici che da ingredienti non biologici e quindi nella loro etichetta è possibile solo *fare*

---

produzione biologica”.

Mentre secondo il paragrafo 6 dell'articolo 5 si poteva *far riferimento al metodo di produzione biologico* qualora almeno il 50% degli ingredienti agricoli era ottenuto o importato rispettando le norme sull'agricoltura biologica; in ogni caso tale riferimento poteva farsi solo con riguardo agli ingredienti e non chiaramente al prodotto trasformato. Infine, al paragrafo 5, si prevedevano una serie di condizioni (per esempio il rispetto di un periodo di conversione di almeno 12 mesi) che, se soddisfatte, permettevano di menzionare sull'etichettatura o nella pubblicità di un prodotto biologico indicazioni circa un ingrediente in conversione al biologico.

Riguardo invece l'inserimento nell'etichetta di prodotti biologici del logo dell'Unione Europea questo non era obbligatorio, lasciando così la scelta al produttore, distributore, trasformatore di quale logo apporre.

Infine, per la tutela del principio di trasparenza nonché della rintracciabilità, l'articolo 10 comma 1 del Regolamento 2092/1991, nello stabilire i requisiti necessari affinché poteva utilizzarsi nell'etichetta di un prodotto biologico l'indicazione di conformità al regime di controllo, alla lettera e, inseriva i prodotti che “recano sull'etichetta il nome, se del caso, il marchio depositato dell'organismo di controllo, il nome e indirizzo del produttore e preparatore...”. Quindi altro elemento obbligatorio che doveva necessariamente comparire sull'etichetta era appunto il nome e l'indirizzo del produttore o del preparatore.

Vedi a cura di R. Pinton, *Tutte le norme per l'agricoltura biologica*, Ceda Aiab 1997 (pag. 13) e “Corso di diritto alimentare. Seconda edizione”, di S. Masini; Giuffrè editore (pagina 320).

*riferimento* a tale metodo di produzione biologico, di includere in etichetta un'indicazione riguardante la percentuale di ingredienti biologici rispetto il totale di ingredienti; la normativa precedente non richiedeva invece tale riferimento obbligatorio alla percentuale di ingredienti biologici presenti nell'alimento.

Infine il Regolamento del 2007 introduce un'importante novità in merito agli elementi obbligatori di cui è composta l'etichetta di un prodotto biologico<sup>126</sup>, ovvero l'obbligo di inserire il logo comunitario in etichetta, prima era solo una facoltà; e questo “allo scopo di scongiurare pratiche ingannevoli e qualsiasi confusione tra i consumatori circa l'origine comunitaria o meno del prodotto<sup>127</sup>”. Infatti, accanto al nome e al numero di codice<sup>128</sup> identificativo dell'Autorità competente e dell'Organismo di controllo al quale il produttore o importatore del prodotto etichettato è soggetto, il Regolamento introduce un'altra indicazione obbligatoria, quando in etichetta è inserito il logo comunitario, ovvero quella geografica; l'articolo 24 stabilisce infatti che nello stesso campo visivo del logo

---

126

Tra gli elementi obbligatori che devono figurare nell'etichetta di un prodotto biologico, ex Regolamenti 834/2007 e 889/2008, è ricompreso “il logo comunitario rappresentato dalla foglia europea; questo è stato introdotto il 1 Luglio 2010 ma era previsto che diventasse obbligatorio su tutti i prodotti solo al termine di un periodo transitorio di due anni, per consentire agli operatori di adattarsi alle nuove norme”. Cfr. “L'etichettatura dei prodotti alimentari. La normativa dell'Unione europea e nazionale”; a cura del Laboratorio Chimico Camera di commercio di Torino, di E. Varese, A. Bonadonna e G. Peira. Documento n. 3 del 2012 (pagina 115).

127

Cfr. “Corso di diritto agrario italiano e comunitario. Terza edizione”, di L. Costato; Giuffrè editore 2008 (pagina 231).

128

L'articolo 58 del Regolamento 889/2008 di attuazione del Regolamento 384/2007 specifica il modo in cui va indicata tale informazione, e cioè:

- inizia con la sigla identificativa dello Stato membro o del Paese Terzo, secondo i codici paese di due lettere che sono stabiliti dalla norma ISO 3166;
- comprende il termine biologico, nelle forme stabilite dall'articolo 23 del Regolamento del 2007;
- comprende un numero di riferimento che viene stabilito dalla Commissione o dalle Autorità competenti degli Stati membri;
- è collocato nello stesso campo visivo del logo comunitario qualora quest'ultimo è adoperato.

comunitario deve essere inserita l'indicazione del luogo in cui sono state coltivate le materie agricole di cui il prodotto è composto e precisamente si utilizzano le diciture: "Agricoltura UE" quando la materia agricola prima è stata coltivata nell'UE, nel caso opposto si utilizza "Agricoltura nonUE" ed infine quando è stata coltivata parte in UE e parte in un Paese Terzo si utilizza la dicitura "Agricoltura UE/nonUE".

Nel caso in cui tutte le materie prime di un prodotto sono state coltivate in un Paese le diciture sopraesposte possono essere sostituite dal nome del Paese. Per quanto riguarda, poi, l'uso del logo comunitario per i prodotti importati da Paesi Terzi, questo è facoltativo, ma se questo figura nell'etichettatura, quest'ultima deve contenere i 2 elementi necessari e cioè il numero di codice dell'Autorità competente o Organismo di controllo e l'indicazione geografica.

Riguardo poi alla possibilità di fare riferimento al metodo di produzione biologico in etichetta per i prodotti "in conversione", anche la nuova disciplina, come quella precedente dettata dal Regolamento del 1991, e precisamente il Regolamento 889/2008, prevede delle condizioni necessarie che devono sussistere per poter fare tale riferimento.

Attraverso le modifiche appena illustrate, il Regolamento 834/2007 ha "consentito agli operatori di aumentare la credibilità dei propri prodotti di fronte alla domanda dei consumatori oltre a migliorarne l'identificazione nel mercato, sebbene il logo possa essere utilizzato anche per i prodotti importati da Paesi Terzi e commercializzati nell'Unione Europea<sup>129</sup>"; inoltre il riferimento all'indicazione geografica ha creato confusione nei consumatori, visto che i prodotti

---

129

Cfr. "Corso di diritto alimentare. Seconda edizione", di S. Masini; Giuffrè editore (pagina 321).

ad indicazione o denominazione geografica protetta ricorrono a loghi simili.

Volendo poi esprimere alcune considerazioni sulla Proposta di Regolamento elaborata nel 2014, che dedica all'argomento dell'etichettatura il suo Capo IV, l'articolo 21 riconferma la vecchia impostazione secondo cui il termine biologico può essere utilizzato solo per quei prodotti che sono interamente costituiti da ingredienti o materie prime per mangimi ottenuti o importati rispettando le norme di produzione e controllo contenute nella Proposta del 2014 qualora venga convertita in regolamento.

L'articolo 22 della Proposta stabilisce quali sono gli elementi obbligatori che devono comparire sull'etichetta che sono quelli elaborati dal Regolamento 834/2007: numero di codice dell'Autorità/Organismo di controllo cui è soggetto l'operatore che ha effettuato l'ultima operazione di produzione o preparazione e per gli alimenti preimballati il logo comunitario con l'indicazione geografica che indica se la materia prima è stata coltivata sul territorio dell'Unione europea o meno.

Infine, l'articolo 23 della Proposta del 2014 disciplina il logo comunitario sostanzialmente mantenendo invariata la disciplina introdotta dal Regolamento del 2007, ovvero l'obbligatorietà del logo per i prodotti dell'Unione europea e la facoltatività invece per i prodotti importati da Paesi Terzi.

Anche in questa materia la Proposta di Regolamento lascia ampi poteri alla Commissione che può, attraverso l'emanazione di atti delegati o di esecuzione, intervenire modificando la disciplina in materia di agricoltura biologica. Di contro, nel Regolamento del 2007 la Commissione aveva invece perso potere circa la determinazione delle norme di dettaglio a favore del Comitato; quest'ultimo solitamente ha nel settore agricolo un potere consultivo, mentre in questo caso lo stesso deteneva un potere di regolamentazione e ciò comportava che se

le proposte della Commissione venivano bocciate dal Comitato andavano rimesse al Consiglio<sup>130</sup>.

### 3.5. *Il sistema dei controlli in materia di agricoltura biologica*

Il legislatore europeo ha predisposto un articolato sistema di controlli in merito all'agricoltura biologica; si è pronunciato per la prima volta con il Regolamento 2092/1991 che ha determinato la creazione di un sistema di controllo a doppio-livello; ed infatti l'articolo 8<sup>131</sup>,

---

130

L'articolo 14 del Regolamento 2092/1991 stabiliva che:

“La Commissione è assistita da un Comitato composto da rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione. Ove si faccia ricorso alla procedura di cui al presente articolo, il rappresentante della Commissione sottopone al Comitato un progetto delle misure da prendere. Il Comitato formula il proprio parere sul progetto entro un termine che il presidente può fissare in funzione dell'urgenza della questione. Il parere è formulato alla maggioranza prevista dall'articolo 148, paragrafo 2 del trattato. Nella votazione in seno al Comitato, ai voti dei rappresentanti degli Stati membri viene applicata la ponderazione definita dal suddetto articolo. Il presidente non partecipa al voto. La Commissione adotta le misure previste qualora siano conformi al parere del Comitato. Qualora le misure previste non siano conformi al parere del comitato, o in mancanza di parere, la Commissione presenta senza indugio al Consiglio una proposta relativa alle misure da prendere. Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata. Qualora, allo scadere di tre mesi a decorrere dalla presentazione della proposta al Consiglio, quest'ultimo non abbia deliberato, le misure proposte sono adottate dalla Commissione”.

Vedi “Corso di diritto agrario italiano e comunitario. Terza edizione”, di L. Costato; Giuffrè editore 2008 (pagina 231).

131

Il Regolamento 2092/1991, all'articolo 8, stabilisce che tutti gli operatori che producono, preparano o importano da un Paese Terzo prodotti biologici, così come definiti dall'articolo 1 dello stesso Regolamento, *al fine di commercializzarli*, hanno due obblighi:

- quello di assoggettare la loro azienda al regime di controllo, che è istituito e regolato dal successivo articolo 9;
- quello di informare, per mezzo di notifica, della propria attività l'Autorità competente dello Stato in cui tale attività è svolta, affinché quest'ultima possa detenere un elenco aggiornato di tutti gli operatori biologici presenti nel territorio statale (art. 8 comma 3).

La ratio di questo articolo è la tutela del principio di trasparenza; in questo modo il consumatore può accertare l'appartenenza o meno dell'operatore agricolo al sistema di controllo e sapere di conseguenza se il prodotto è stato ottenuto attraverso un processo di produzione biologica controllato.

Al comma 1 dell'articolo 9 del Regolamento 2092/1991 è stabilito che “gli Stati membri instaurano un sistema di controllo gestito da una o più Autorità di controllo designate e/o da Organismi privati riconosciuti ai quali gli operatori che producono o preparano i prodotti di cui all'articolo 1 debbono essere soggetti”; al comma 3 dello

paragrafo 2, poneva un obbligo a carico degli Stati membri: quello di designare un'Autorità o un Organismo competente per il controllo e la vigilanza sul processo produttivo biologico; era poi contemplata la possibilità per quest'ultimi di delegare le funzioni di controllo ad organismi di natura pubblica o privata. Si delineava così un sistema nel quale l'istituzione statale sovraordinata svolgeva attività di vigilanza sull'organismo privato ad essa subordinato, dovendo garantire l'obiettività dei controlli effettuati dagli Organismi di controllo, dovendo accertarne la loro efficienza, dovendo conoscere tutte le infrazioni accertate e le sanzioni comminate da quest'ultimi e infine potendo revocare il riconoscimento qualora l'Organismo non rispettasse le disposizioni del Reg. 2092/1991 (comma 6 dell'articolo 9); mentre la funzione di controllo sui soggetti che esercitavano attività di preparazione, produzione, importazione e commercializzazione del prodotto biologico veniva svolta dagli Organismi di controllo. Tale doppio sistema di controllo non era tuttavia obbligatorio, nel senso che il Regolamento delegava agli Stati membri la scelta tra la gestione

---

stesso articolo si specifica che tale sistema di controllo deve contenere “quanto meno le misure di controllo e le misure precauzionali figuranti all'Allegato III (tali misure di controllo e precauzionali stabiliscono, ad esempio, che “la produzione con metodo biologico deve così avvenire in luoghi di produzione, di magazzinaggio e, se del caso, di trasformazione separati da quelli condotti secondo una agricoltura di tipo convenzionale; deve essere tenuta una contabilità separata su registri e documenti che consentano all'organismo di controllo di verificare la provenienza delle materie prime, ecc”. Cit. da “Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agro-alimentare”; A. Di Lauro; Giuffrè editore, 2005 (pag. 287). Per un approfondimento delle misure di controllo e le misure precauzionali vedi l'allegato III del Regolamento 2092/1991, pubblicato in GU L198 del 22/07/1991, presente nell'opera “Tutte le norme per l'agricoltura biologica” già citata (pag. 23-26).”, sempre del regolamento 2092/1991).

Nel successivo comma 4 sempre dell'articolo 9 è poi richiesto a ciascun Stato membro, di designare un'Autorità competente, ovvero un soggetto pubblico incaricato di riconoscere e sorvegliare sugli Organismi privati riconosciuti. Il comma 2 dell'articolo 9 pone un vincolo a tutti gli Stati membri, ovvero quello di dover garantire il diritto di accesso al sistema dei controlli, per tutti gli operatori che possiedono due caratteristiche, ovvero quella di rispettare le disposizioni del Regolamento 2092/1991, e quella di pagare il contributo previsto per le spese di controllo. Infine l'articolo 12 del Regolamento 2092/1991, intitolato “libera circolazione dei prodotti biologici”, prevede il divieto per gli Stati membri di vietare o limitare la commercializzazione dei prodotti previsti dall'articolo 1 del regolamento del 1991 e conformi alle disposizioni di quest'ultimo.

diretta del sistema di controllo, attraverso l'istituzione di un sistema di controllo pubblico, esercitato da una o più Autorità competenti, con il compito di svolgere direttamente le attività di controllo, e dove quindi veniva a determinarsi un unico livello; o altrimenti l'istituzione di tale sistema doppio di controllo, caratterizzato dalla presenza, oltre che di una o più Autorità di controllo, degli Organismi privati di controllo.

Il regolamento 834/2007 conferma il doppio-sistema di controllo stabilito dal regolamento 2092/1991; per le Autorità nazionali competenti, pertanto, persiste la possibilità di scegliere se investire delle funzioni di certificazione e controllo una o più Autorità di controllo (pubbliche), oppure delegare tali funzioni ad organismi privati di controllo<sup>132</sup>.

Dall'analisi della disciplina in materia può desumersi che i principali soggetti attivi per la costituzione ed il funzionamento del sistema di controllo sono gli Stati membri che, se pur rispettando la normativa europea in materia, sono liberi di effettuare scelte strategiche per la determinazione di tale sistema di controllo operante nel proprio territorio.

Una novità rilevante che apporta il Regolamento 834/2007 rispetto la normativa emanata nel 1991 è rappresentata dal fatto che questo stabilisce che la natura e la frequenza delle attività di controllo devono essere determinate in base ad una *valutazione del rischio* di irregolarità e di infrazioni per quanto riguarda i requisiti previsti dal Regolamento; tuttavia, tutti gli operatori devono essere sottoposti a controllo almeno una volta all'anno, ad eccezione dei grossisti che trattano prodotti pre-

---

132

Articolo 27, comma 4 del Regolamento 834/2007:

“L'autorità competente può:

- a) conferire le sue competenze di controllo ad una o più altre Autorità di controllo. Le autorità di controllo devono offrire adeguate garanzie di oggettività e imparzialità e disporre di personale qualificato e delle risorse necessarie per svolgere le loro funzioni;
- b) delegare compiti di controllo a uno o più Organismi di controllo. In tal caso gli Stati membri designano le autorità responsabili dell'autorizzazione e della vigilanza di detti organismi”.

confezionati e dei punti vendita al dettaglio<sup>133</sup> (articolo 27, comma 3 del regolamento 834/2007).

Un'altra novità è rappresentata dal fatto che “gli Stati membri istituiscono un sistema di controllo e designano una o più Autorità competenti responsabili dei controlli relativi agli obblighi sanciti dal presente Regolamento *in conformità del regolamento (CE) n. 882/2004*<sup>134</sup>”. Ed in più, l'Autorità competente può delegare tali compiti di controllo ad Organismi di controllo solo se questi soddisfano alcune condizioni che sono stabilite sempre dal Regolamento 882/2004<sup>135</sup>. In questo modo il Regolamento del 2007, a differenza della normativa contenuta nel Regolamento del 1991, riconosce la supremazia della normativa di diritto alimentare su quella speciale riguardante l'agricoltura biologica, ovvero il fatto che le disposizioni speciali dettate per l'agricoltura biologica si applicano salvo vi siano disposizioni di diritto alimentare generali che stabiliscano diversamente. Sempre il Regolamento del 2007 contiene un ulteriore rinvio alla disciplina di diritto alimentare; l'articolo 27, paragrafo 13, esprime la funzione principe del sistema di controllo, in conformità con quanto stabilito dal Regolamento 178/2002: ovvero che

---

133

Cfr. “Il nuovo regolamento sul biologico dell'Unione Europea”, a cura di M. Agostino e M. Fonte, *Agriregionieuropa* anno 3 n. 11, Dicembre 2007.

Vedi anche “Corso di diritto alimentare”, seconda sezione; S. Masini; Giuffrè editore (pagina 323).

134

Articolo 27, comma 1 del Regolamento CE N. 834/2007 del Consiglio del 28 giugno 2007, pubblicato in GUCE L189/2007, prevede il rispetto delle norme sugli Organismi di controllo stabilite dal Regolamento 882/2004, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi ed alimenti e alle norme sulla salute e il benessere degli animali, che è stato trattato nel Capitolo secondo di questo elaborato.

135

Articolo 27, comma 5, lettera a), b), d) ed e), del Regolamento 834/2007:

“L'autorità competente può delegare compiti di controllo ad un particolare organismo di controllo soltanto se sono soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 882/2004 (contenuto nel capitolo secondo, pagine 49 e 50 del presente elaborato).

il sistema di controllo permetta la tracciabilità del prodotto in ogni fase di produzione, preparazione e distribuzione di quest'ultimo.

L' articolo 28, paragrafo 1<sup>136</sup>, del Regolamento 834/2007, intitolato "Adesione al sistema di controllo", contiene delle disposizioni indirizzate a "tutti gli operatori che producono, preparano, immagazzinano o importano da un Paese terzo prodotti ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, o che immettono tali prodotti sul mercato", nonché per gli esportatori di prodotti biologici, che rispettano le disposizioni del Regolamento in esame, e per gli operatori che subappaltano e per coloro che svolgono le attività subappaltate.

Rispetto al precedente Regolamento del 1991, si ha quindi un allargamento del campo di applicazione dello stesso circa l'adesione al sistema di controllo; vi sono ricompresi infatti coloro i quali immagazzinano il prodotto biologico, lo immettono sul mercato, per i subappaltatori e subappaltati ed infine per coloro i quali, rispettando le disposizioni del Regolamento del 2007, esportano tale prodotto.

Inoltre, a differenza della normativa del 1991, per la prima volta la normativa in materia di agricoltura biologica sembra dotarsi di profili di prevenzione; ed infatti sempre tale articolo prevede che "prima di immettere prodotti sul mercato come biologici o in conversione al biologico, gli operatori che producono, preparano, immagazzinano o

---

136

Ai fini dell'applicazione dell'articolo 28, paragrafo 1, l'articolo 63, paragrafo 3, del Regolamento 889/2008, sulle modalità di applicazione del Regolamento 834/2007, elenca una serie di "informazioni che l'operatore ha l'obbligo di comunicare all'Autorità competente:

- a) nome e indirizzo dell'operatore;
- b) ubicazione delle strutture e, se del caso, degli appezzamenti (dati catastali) in cui sono effettuate le operazioni;
- c) natura delle operazioni e dei prodotti;
- d) impegno dell'operatore ad effettuare le operazioni in conformità alle delle disposizioni del regolamento (CE) n. 834/2007 e del presente regolamento;
- e) nel caso di un'azienda agricola, la data in cui il produttore ha smesso di applicare prodotti non autorizzati per la produzione biologica negli appezzamenti in questione;
- f) nome dell'organismo riconosciuto cui l'operatore ha affidato il controllo della propria azienda, qualora il sistema di controllo vigente nello Stato membro implichi il riconoscimento di tali organismi".

importano da un Paese terzo prodotti ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, o che immettono tali prodotti sul mercato:

- a) notificano la loro attività alle Autorità competenti dello Stato membro in cui l'attività stessa è esercitata;
- b) assoggettano la loro impresa al sistema di controllo di cui all'articolo 27.

Al paragrafo 2 dell'articolo 28 è prevista un'esenzione che consiste nell'esclusione dal campo di applicazione del Regolamento del 2007 della categoria dei commercianti che vendono direttamente al consumatore finale e che immagazzinano tali prodotti solo in connessione con il punto vendita, senza quindi produrli, prepararli o importarli da un Paese Terzo e senza neanche subappaltare tali attività a terzi<sup>137</sup>.

I successivi paragrafi 3, 4 e 5 dell'articolo 28 contengono disposizioni già presenti nel Regolamento 2092/1991<sup>138</sup> che riguardano l'obbligo per gli Stati membri di istituire un'Autorità o Organismo per il

---

137

Previsione introdotta per la prima volta dal Regolamento 392/2004, articolo 1, paragrafo 2. Tale Regolamento pone l'accento sulla necessità di non determinare un sistema di controllo uniforme, applicabile nello stesso modo a tutti, ma al contrario "conformemente al principio di un approccio basato sul rischio, potrebbe in alcuni casi sembrare sproporzionato applicare i requisiti in materia di notifica e di controllo a taluni operatori al dettaglio. E' opportuno pertanto prevedere la possibilità che gli Stati membri esentino tali operatori dall'osservanza di detti requisiti". Infatti il Regolamento del 2004 ha modificato il paragrafo 1 dell'articolo 8 del Regolamento 2092/1991, prevedendo che "gli Stati membri possono esentare dall'applicazione del presente paragrafo gli operatori che rivendono tali prodotti direttamente al consumatore o utilizzatore finale e che non li producono, non li preparano, li immagazzinano solo in connessione con il punto di vendita o non li importano da un paese terzo. L'operatore che subappalti a terzi una delle attività di cui al primo comma è nondimeno soggetto ai requisiti di cui alle lettere a) e b) e le attività subappaltate sono soggette al sistema di controllo di cui all'articolo 9". Vedi, tra gli altri, "Corso di diritto alimentare", seconda sezione; S. Masini; Giuffrè editore (pagina 323).

138

Il contenuto del comma 3 dell'articolo 28 del regolamento 834/2007 riproduce il contenuto dell'articolo 8, comma 2 del regolamento 2092/1991; il comma 4 sempre dell'articolo 28 riproduce il contenuto dell'articolo 9 comma 2 sempre del regolamento 2092/1991; ed infine, il comma 5 dell'articolo 28 riproduce lo stesso contenuto dell'articolo 8, comma 3 del regolamento abrogato.

recepimento delle notifiche provenienti dagli operatori del biologico, l'obbligo di garantire la copertura da parte del sistema di controllo per tutti gli operatori rispettosi delle disposizioni di tale Regolamento e che contribuiscono a sovvenzionare il sistema di controllo, e infine l'obbligo, a carico dei soggetti titolari delle funzioni di vigilanza e controllo, di detenere un elenco aggiornato dei nomi e degli indirizzi di tutti gli operatori appartenenti al sistema di controllo.

Infine il paragrafo 6 dell'articolo 28 in esame prevede la possibilità per la Commissione di adottare, attraverso la procedura stabilita dall'articolo 37, paragrafo 2, norme di attuazione di dettaglio sulla procedura di notifica e assoggettamento al sistema di controllo.

In ultimo il legislatore europeo è intervenuto in merito al sistema dei controlli con la Proposta di Regolamento del 2014 relativa alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, che dovrebbe abrogare il Regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio<sup>139</sup>.

Vengono altresì escluse da tale campo anche le operazioni di ristorazione collettiva effettuate da una collettività.

Con tale Proposta di Regolamento "l'efficacia e l'efficienza dei controlli viene perseguita rafforzando l'approccio basato sul rischio attraverso l'abolizione dell'obbligo di verifica annuale della conformità di tutti gli operatori, prevista attualmente dal regolamento(CE) n. 834/2007. Ciò potrebbe consentire "una maggiore efficienza nell'uso delle risorse dedicate ai controlli, adeguandone la frequenza in base ai fattori di rischio"<sup>140</sup>; potrebbe però minare all'imparzialità dei controlli. Nella relazione, posta all'inizio della

---

<sup>139</sup>

COM (2014) 180 final, del 24 Marzo 2014, 2014/0100 (COD).

<sup>140</sup>

Cfr. "La riforma della politica europea in agricoltura biologica"; di A. Zezza e C. Abitabile; in *Agriregionieuropa* anno 10 n. 38, settembre 2014.

Proposta di regolamento in esame<sup>141</sup>, è dichiarato che “l’approccio basato sul rischio in materia di controlli ufficiali viene rafforzato sopprimendo l’obbligo di verificare annualmente la conformità di tutti gli operatori, prevista dal Regolamento (CE) n. 834/2007. Ciò consentirà di adeguare la frequenza dei controlli, tramite atti delegati che saranno adottati in conformità al regolamento (UE) n. XXX/XXX (regolamento sui controlli ufficiali), in modo tale che gli operatori con un basso profilo di rischio possano essere sottoposti a ispezioni materiali meno frequenti (a intervalli superiori a un anno) e/o meno esaustive, mentre gli operatori a rischio più elevato siano sottoposti a controlli più mirati. Questo approccio consentirà di rendere più equilibrata la pressione esercitata sugli operatori in materia di controlli, con un onere minore per coloro che presentano buoni antecedenti in materia di rispetto delle norme e un impiego più efficace ed efficiente delle risorse da parte delle autorità competenti, delle autorità di controllo e degli organismi di controllo”.

Sul punto, il Comitato economico e sociale europeo ha dichiarato, con proprio parere, di essere invece favorevole al mantenimento dei controlli annuali nelle aziende, pur ritenendo opportuno che questi si basino sul principio della valutazione del rischio<sup>142</sup>. Ed anche il

---

141

Vedi paragrafo 3, denominato “elementi giuridici della proposta”, della relazione della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo alla produzione biologica e all’etichettatura dei prodotti biologici, che modifica il regolamento (UE) n. XXX/XXX del Parlamento europeo e del Consiglio [regolamento sui controlli ufficiali] e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio (pagina 7).

142

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo alla produzione biologica e all’etichettatura dei prodotti biologici, che modifica il regolamento (UE) n. XXX/XXX del Parlamento europeo e del Consiglio [regolamento sui controlli ufficiali] e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio (documento 52014AE2977); tra le osservazioni generali e specifiche (nota 3.20) esso dichiara infatti che:

“Il CESE è favorevole al mantenimento dei controlli annuali nelle aziende, e ritiene che debbano essere basati sul principio della valutazione dei rischi — un approccio che è opportuno armonizzare a livello dell’UE. I costi dei controlli devono essere

Comitato delle regioni si è mostrato favorevole al mantenimento dei controlli annuali nelle aziende<sup>143</sup>.

Un'altra modifica che tale Proposta di Regolamento intende apportare e che incide su uno degli scopi principali di tale intervento legislativo, ovvero la semplificazione, sta nel fatto che quest'ultima vuole integrare tutte le disposizioni riguardanti i controlli in un unico testo legislativo, considerando il fatto che la precedente normativa era composta dal Regolamento 834/2007 come disciplina generale e dal Regolamento 882/2008 come sua disciplina di attuazione.

Una novità importante, poi, riguarda le piccole aziende biologiche; per esse infatti, la Proposta prevede l'istituzione, anche in Europa, del sistema di certificazione di gruppo al fine di ridurre i costi di certificazione e di ispezione e gli oneri amministrativi connessi. L'articolo 26<sup>144</sup> di tale Proposta disciplina il c.d. gruppo di operatori,

---

proporzionati affinché non incidano eccessivamente sul bilancio dei produttori biologici e in modo tale che i consumatori abbiano la possibilità di acquistare prodotti biologici a prezzi ragionevoli. La frequenza delle ispezioni aziendali potrebbe tuttavia essere riveduta, se l'approccio basato sui rischi dovesse dimostrarsi sicuro e credibile per il sistema di controllo”.

143

Parere del Comitato delle regioni — Pacchetto di misure sulla produzione biologica (2015/C 019/18), raccomandazione n. 15:

“raccomanda di mantenere la pratica attuale consistente nell'effettuare regolari controlli sul posto. La proposta di regolamento contiene, all'articolo 44, paragrafo 3, una modifica dell'articolo 23 della proposta di regolamento sui controlli ufficiali. La pratica attuale dei controlli annuali sul posto viene così sostituita da un sistema di controllo basato sulla valutazione dei rischi. Il motivo di questa modifica è la volontà di ridurre i costi. Come l'IFOAM, l'AREPO e l'EOCC, anche il CdR ritiene inopportuna questa novità. I controlli sono importanti dal punto di vista della fiducia dei consumatori e danno indicazioni ai produttori”.

144

Articolo 26 della Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, che modifica il regolamento (UE) n. XXX/XXX del Parlamento europeo e del Consiglio [regolamento sui controlli ufficiali] e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio (COM 180 final) (pagine 48-49):

“Ogni gruppo di operatori stabilisce un sistema di controlli interni. Tale sistema consiste in una serie documentata di attività e procedure di controllo, in base alle quali una persona o un organismo identificati sono incaricati di verificare il rispetto del presente regolamento da parte di ciascun aderente al gruppo.

Le eventuali carenze riscontrate nella creazione o nel funzionamento del sistema di controlli interni di cui al paragrafo 1, in particolare la mancata individuazione o

che consiste in “un insieme di agricoltori la cui azienda comprende al massimo 5 ettari di superficie agricola utilizzata e le cui attività possono includere, oltre alla produzione di alimenti o mangimi, anche la loro trasformazione<sup>145</sup>”.

Infine al paragrafo 2 dell’articolo 32 è prevista la possibilità per la Commissione di adottare atti delegati, conformemente all’articolo 36, circa la definizione delle norme in materia di libera circolazione dei prodotti biologici, facoltà questa che, come si è già notato, è stata più volte affidata alla Commissione dal legislatore europeo, e in particolare da quest’ultima Proposta di regolamento del 2014, e questo comporta pertanto la possibilità di modificare la legislazione europea in materia biologica ed anche se tale modifica dovrebbe riguardare solo i tratti non essenziali della normativa in realtà così non può dirsi per la Proposta del 2014 che in quasi ogni articolo, e quindi anche in quelli che regolano gli aspetti più importanti della materia, contempla tale facoltà.

---

correzione di casi di non conformità a carico di singoli aderenti al gruppo di operatori che compromettono l’integrità dei prodotti biologici, possono comportare la revoca della certificazione biologica per l’intero gruppo.

Al fine di garantire il funzionamento efficace ed efficiente della certificazione di un gruppo di operatori, alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all’articolo 36 riguardo alle responsabilità dei singoli aderenti ad un gruppo di operatori, alla composizione e dimensione di un gruppo di operatori, alle categorie di prodotti che può produrre un gruppo di operatori, alle condizioni di partecipazione a un gruppo di operatori, alla creazione e al funzionamento del sistema di controlli interni del gruppo, compresi la portata, il contenuto e la frequenza dei controlli da effettuare.

La Commissione può adottare atti di esecuzione per quanto riguarda lo scambio di informazioni tra un gruppo di operatori e l’autorità o le autorità competenti, le autorità di controllo o gli organismi di controllo, e tra gli Stati membri e la Commissione. Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura di esame di cui all’articolo 37, paragrafo 2”.

<sup>145</sup>

Cfr. “La riforma della politica europea in agricoltura biologica”; di A. Zezza e C. Abitabile; in *Agriregionieuropa* anno 10 n. 38, settembre 2014.

### 3.5.1 Autorità e Organismi di controllo.

Per il riconoscimento degli Organismi privati di controllo ad opera dell'Autorità competente per ogni Stato membro, il Regolamento 2092/1991 prevedeva, preliminarmente, l'obbligo di possedere una serie di requisiti<sup>146</sup> richiesti dalla norma UNI CEI EN 45011<sup>147</sup>, concernente “i requisiti generali relativi agli organismi che gestiscono sistemi di certificazione dei prodotti”. Un'importante novità a tal riguardo è costituita dall'articolo 27, paragrafo 5, lettera c) del Regolamento 834/2007 che prevede per gli *Organismi di controllo delegati* l'obbligo dell'accreditamento in base alla norma europea EN 45011 ed alle linee guida ISO 65<sup>148</sup>, diversamente quindi da quanto

---

<sup>146</sup>

L'articolo 9, paragrafo 5, dettava poi una serie di requisiti da dover tenere in considerazione per valutare se l'Organismo da riconoscere rispettava o meno i principi di efficienza e obiettività, ovvero il Piano tipo di controllo, nel quale ciascun Organismo inserisce una descrizione dettagliata delle misure di controllo e precauzionali che intende porre in atto e sul quale l'Autorità competente svolge una valutazione nel merito, le sanzioni che lo stesso intende applicare nel caso in cui vengano riscontrate irregolarità, le risorse adeguate (composte da personale qualificato e attrezzature di carattere amministrativo e tecnico) al fine di valutare l'efficienza dell'Organismo controllore, l'esperienza e l'affidabilità, ed infine l'obiettività di giudizio nei confronti dei propri associati. Elementi che tali Organismi devono possedere, ai sensi del regolamento 2092/1991, in quanto essi sono soggetti privati che, qualora ottengano il riconoscimento, vanno a svolgere una funzione pubblica, e precisamente amministrativa, che tutela interessi collettivi come la tutela della concorrenza e della trasparenza. Inoltre, l'esistenza di tali organismi non determina mutamenti nel regime di responsabilità, nel senso che gli Stati membri sono in ogni caso responsabili per l'attività svolta dagli Organismi di controllo riconosciuti sul territorio statale. La natura privata di questi organismi non comporta la sovrapposizione della normativa contenuta nel regolamento in esame, rispetto alle norme civilistiche derivanti dal contratto concluso tra l'organismo controllore e l'operatore agricolo, che è un contratto di prestazione di servizi, i cui servizi sono appunto l'attività di controllo e certificazione.

Per l'approfondimento di questo argomento vedi I. Canfora; L'agricoltura biologica nel sistema agroalimentare. Profili giuridici; Cacucci editore, 2002 (pagine 106-107).

<sup>147</sup>

Tale obbligo è stabilito dal comma 11 dell'articolo 9 del Regolamento 2092/1991:

“A decorrere dal 1° gennaio 1998 e fatti salvi i paragrafi 5 e 6, gli organismi di controllo riconosciuti devono soddisfare i requisiti di cui alle condizioni della norma EN 45011 del 26 giugno 1989”.

<sup>148</sup>

Articolo 27, paragrafo 5, lettera c) del Regolamento 834/2007:

previsto prima, visto che sussisteva l'obbligo di operare conformemente a tali norme per tutti gli Organismi di controllo, ma non quello dell'accreditamento, in particolare per gli Organismi delegati.

Una novità fondamentale è rappresentata dall'introduzione ad opera del Regolamento del 2007 di un nuovo strumento, ovvero il *documento giustificativo*, che le Autorità competenti e gli Organismi di controllo hanno l'obbligo di rilasciare a tutti gli operatori soggetti al loro controllo<sup>149</sup>. La sua importanza deriva dal fatto che tale documento permette la tracciabilità del prodotto in ogni sua fase, e questo è un aspetto fondamentale soprattutto a seguito dell'espansione del mercato del biologico, che vede quindi sempre più soggetti differenti coinvolti nella produzione, preparazione, distribuzione, imballaggio, commercializzazione, importazione ed esportazione del prodotto biologico.

Ulteriori novità sono rappresentate dai paragrafi 7<sup>150</sup> e 8<sup>151</sup> sempre

---

“L'organismo di controllo è accreditato secondo la versione più recente pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, serie C, della norma europea EN 45011 o della guida ISO 65 «Requisiti generali relativi agli organismi che gestiscono sistemi di certificazione dei prodotti» ed è autorizzato dalle autorità competenti”.

149

Articolo 29 del Regolamento 834/2007:

“Le autorità di controllo e gli organismi di controllo, di cui all'articolo 27, paragrafo 4, rilasciano un documento giustificativo agli operatori soggetti al loro controllo i quali, nella sfera delle proprie attività, soddisfano i requisiti stabiliti nel presente regolamento. Il documento giustificativo consente almeno l'identificazione dell'operatore e del tipo o della gamma di prodotti nonché del periodo di validità.

L'operatore verifica il documento giustificativo dei suoi fornitori.

Il modello di documento giustificativo di cui al paragrafo 1 è compilato secondo la procedura di cui all'articolo 37, paragrafo 2, in considerazione dei vantaggi della certificazione elettronica”.

150

Articolo 27, paragrafo 7, del Regolamento 834/2007 del Consiglio del 28 Giugno 2007 (pubblicato in GUCE L 189):

“Le autorità competenti non possono delegare agli organismi di controllo le seguenti funzioni:

- a) la vigilanza e l'audit di altri organismi di controllo;
- b) la competenza a concedere eccezioni ai sensi dell'articolo 22, salvo se così previsto dalla specifiche condizioni stabilite dalla Commissione secondo il disposto dell'articolo 22, paragrafo 3”.

dell'articolo 27 del Regolamento 834/2007, che stabiliscono quali funzioni le Autorità competenti possono delegare ad Organismi di controllo e quali invece non è possibile delegare; la normativa così stabilita determina un allineamento tra la disciplina in materia di agricoltura biologica a quella più generale dettata in materia di sicurezza per tutti gli alimenti e i mangimi.

Al successivo comma 9 dell'articolo 27 del Regolamento 834/2007 sono elencati una serie di compiti che l'Autorità competente deve svolgere nell'esplicare la sua funzione di vigilanza<sup>152</sup> nei confronti degli Organismi di controllo.

Nel paragrafo 12 dell'articolo 27 del Regolamento del 2007 viene specificato che le Autorità di controllo e gli Organismi di controllo hanno l'obbligo di far applicare almeno le misure precauzionali e le misure di controllo stabilite dall'articolo 27, comma 2<sup>153</sup>.

---

151

Articolo 27, paragrafo 8, del Regolamento 834/2007 del Consiglio del 28 Giugno 2007 (pubblicato in GUCE L 189):

“Conformemente all'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 882/2004, le autorità competenti che delegano compiti di controllo ad organismi di controllo organizzano, se necessario, audit o ispezioni di questi ultimi. Se, a seguito di audit o ispezione, risultano carenze da parte di tali organismi nell'espletamento di compiti delegati, l'autorità competente che conferisce la delega può ritirarla. La delega è ritirata senza indugio se l'organismo di controllo non adotta correttivi appropriati e tempestivi”.

152

Il Regolamento del 1991 prevedeva una serie di obblighi che gli Organismi di controllo competenti dovevano rispettare. Obblighi che sono contenuti oggi nella normativa del Regolamento 882/2008 agli articoli 92 quinquies, sexies e septies, a carico però delle Autorità competenti; consistono nell'obbligo per le Autorità competenti di predisporre un elenco contenente le irregolarità e le infrazioni e le corrispondenti misure che gli Organismi di controllo hanno il dovere di applicare nei confronti degli operatori trasgressori che controllano, nell'obbligo per le Autorità competenti di svolgere *almeno un'ispezione all'anno* degli Organismi di controllo, e nell'obbligo, infine, che i piani di controllo nazionali pluriennali contengano informazioni e dati sulla vigilanza e sui controlli effettuati (costituiti dai controlli eseguiti dall'Organismo/Autorità di controllo e gli audit eseguiti dall'Autorità di controllo) che sono denominati “dati sulla produzione biologica” che devono essere presentati a partire dal 2015.

153

Articolo 27, comma 2, del Regolamento 834/2007 del Consiglio del 28 Giugno 2007 (pubblicato in GUCE L 189):

“Oltre alle condizioni stabilite nel regolamento (CE) n. 882/ 2004, il sistema di

Il paragrafo 10 dell'articolo 27 rappresenta una novità rispetto il precedente regolamento 2092/1991, in quanto introduce l'obbligo per gli Stati membri di attribuire un numero di codice a ciascuna Autorità competente e a ciascun Organismo di controllo riconosciuti<sup>154</sup>.

Infine al paragrafo 14 dell'articolo 27 si prevede che le Autorità di controllo e gli Organismi di controllo hanno l'obbligo di trasmettere all'Autorità competente ogni 31 Dicembre dell'anno un elenco di tutti gli operatori controllati; ed entro il 31 Marzo di ogni anno hanno l'obbligo poi di presentare una relazione di sintesi dell'attività di controllo<sup>155</sup>.

Infine, l'ultimo intervento del legislatore europeo in materia si è avuto con la proposta di Regolamento del 2014, che contiene “disposizioni specifiche riguardanti il rafforzamento, la tracciabilità e la prevenzione delle frodi: gli operatori non potranno essere controllati da Autorità o Organismi di controllo diversi per gli stessi gruppi di prodotti nei diversi stadi della filiera biologica<sup>156</sup>”. L'articolo 25, comma 3, della Proposta in esame, che detta la disciplina per il certificato biologico,

---

controllo istituito conformemente al presente regolamento comprende almeno l'applicazione di misure precauzionali e di controllo che la Commissione deve adottare secondo la procedura di cui all'articolo 37, paragrafo 2”. E quindi ancora una volta si lasciano in mano alla Commissione ampi poteri nella determinazione delle regole di controllo da applicare all'agricoltura biologica.

154

Tale numero di codice viene inserito nell'etichetta di ciascun prodotto biologico e ha lo scopo di consentire al consumatore di sapere che quel prodotto è soggetto a controllo e di conseguenza è certificato da un Organismo di controllo che, a sua volta, è soggetto a vigilanza e di conseguenza accreditato dall'Autorità competente che, a sua volta, è istituita da ciascun Stato membro.

155

L'articolo 9, comma 8, lettera b), del regolamento 2092/1991 conteneva la medesima previsione, con eccezione del fatto che per la presentazione dell'elenco degli operatori controllati e per quella della relazione di sintesi era stato previsto un unico termine di scadenza, ovvero il 31 Dicembre di ogni anno.

156

Cfr. “La riforma della politica europea in agricoltura biologica”; di A. Zezza e C. Abitabile; in *Agriregionieuropa* anno 10 n. 38, settembre 2014.

stabilisce che “gli operatori e i gruppi di operatori non possono ricevere un certificato biologico da Autorità di controllo o Organismi di controllo diversi per lo stesso gruppo di prodotti, anche quando tali operatori e gruppi di operatori operano in diverse fasi della produzione, preparazione e distribuzione<sup>157</sup>”. Il successivo comma 4 specifica poi che “gli aderenti a un gruppo di operatori non possono ricevere un certificato biologico individuale per una qualsiasi delle attività oggetto della certificazione del gruppo”.

L'articolo 32 della Proposta in esame, intitolato “libera circolazione dei prodotti biologici”, contiene la medesima disciplina che già prevedeva l'articolo 34 del Regolamento 834/2007 ovvero il divieto di “vietare o limitare la commercializzazione dei prodotti biologici in uno Stato membro, che sono stati controllati da un'altra Autorità competente, da un'altra Autorità di controllo o da un altro Organismo di controllo situati in un altro Stato membro, se tali prodotti sono conformi al presente Regolamento”. Inoltre, ancora una volta, si prevede che “non possono essere svolti controlli ufficiali e altre attività ufficiali diversi da quelli di cui al regolamento (UE) n. XXX/XXX (regolamento sui controlli ufficiali) e non possono essere imposte, per i controlli ufficiali e le altre attività ufficiali, tariffe diverse da quelle di cui all'articolo 76 del medesimo regolamento”. Pertanto, viene sottolineata la necessità di rispettare la normativa generale in materia di sicurezza alimentare.

---

157

Articolo 25, comma 3, della Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, che modifica il regolamento (UE) n. XXX/XXX del Parlamento europeo e del Consiglio [regolamento sui controlli ufficiali] e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio (COM 180 final); (pagina 48).

### 3.6. *Regime sanzionatorio*

La normativa europea dedica particolare attenzione al regime sanzionatorio conseguente alle irregolarità poste in essere dagli operatori o produttori agricoli, al fine di scoraggiare la violazione di regole poste alla salvaguardia dell'agricoltura biologica.

L'articolo 30 del Regolamento 834/2007 regola "le misure in caso di irregolarità e infrazioni", materia precedentemente regolata dagli articoli 9, paragrafo 9, e 10, paragrafi 3, 4 e 5 del Regolamento 2092/1991 e sostanzialmente coincidente con la nuova. Ed infatti è stabilito che "l'Autorità di controllo o l'Organismo di controllo, qualora constatino un'irregolarità, avviano la procedura di declassamento delle partite interessate. Di conseguenza, i prodotti appartenenti a tali partite non possono essere venduti con la dicitura di prodotti biologici. Tale misura può, inoltre, essere rafforzata nel caso in cui l'infrazione sia grave e reiterata. In tal caso, infatti, all'operatore interessato può essere imposto il divieto di produzione o commercializzazione dei prodotti ottenuti con il metodo di produzione biologico per un periodo di tempo stabilito dall'organismo di controllo<sup>158</sup>". Tale disposizione necessita, poi, una normazione a livello statale più dettagliata, allo scopo di dettare una disciplina organica anche in quest'ambito e non lasciare ampi margini di decisione agli Organismi di controllo.

Il capo 8 del titolo IV del regolamento 889/2008 è dedicato al regime sanzionatorio e allo scambio di informazioni necessario tra Autorità competente e Organismi di controllo. L'articolo 91 stabilisce che "l'operatore che ritenga o sospetti che un prodotto da lui ottenuto, preparato, importato, o consegnatogli da un altro operatore non sia

---

<sup>158</sup>

Cfr. Da Corso di diritto alimentare, seconda sezione; S. Masini; Giuffrè editore (pagina 323).

conforme alle norme di produzione biologica avvia le procedure necessarie per eliminare da tale prodotto ogni riferimento al metodo di produzione biologico o per separare e identificare il prodotto stesso". Deve inoltre informarne immediatamente l'Autorità o Organismo di controllo. Al paragrafo 2 si prevede la possibilità per l'Autorità/Organismo di controllo, qualora abbia fondati sospetti circa la conformità di un prodotto alle norme di produzione biologica, di proibire la commercializzazione per un periodo da esso/essa stabilito. Se ne ha la certezza tale decisione è accompagnata dall'obbligo di eliminare dal prodotto in questione ogni riferimento al metodo di produzione biologico.

### *3.7. Disciplina riguardante gli scambi di prodotti biologici con i Paesi Terzi.*

In base alle previsioni del Regolamento 834/2007 (Titolo VI, articoli 32 e 33) ed alle modalità attuative del Regolamento 1235/2008<sup>159</sup>, come già si era affermato nei considerando del Regolamento 2092/1991, è manifestata l'esigenza dell'assoggettamento al sistema di controllo anche per chi importa nei Paesi dell'Unione Europea prodotti vegetali e/o animali ottenuti con metodo da agricoltura biologica provenienti da Paesi Terzi; con il Regolamento del 2007 le norme precedenti che regolavano la materia e che erano di carattere provvisorio sono state sostituite da nuove norme definitive, ma sostanzialmente la disciplina non è innovativa né soprattutto risolutiva di alcuni problemi che si erano venuti a determinare come conseguenze alle regole stabilite dal Regolamento del 1991; viene

---

159

Regolamento CE 1235/2008 della Commissione dell'8 dicembre 2008, recante modalità di applicazione del regolamento 8334/2007 del Consiglio per quanto riguarda il regime di importazione di prodotti biologici dai Paesi terzi; pubblicato in GU L 334/25 del 12.12.2008.

infatti rimarcato ancora una volta l'orientamento, espresso nella normativa del 1991, secondo il quale gli Stati membri, attraverso la concessione di autorizzazioni caso per caso, nonché la Commissione, attraverso il potere di riconoscere Paesi Terzi e Autorità/Organismi di controllo non ricompresi nell'elenco ex articolo 32, paragrafo 2, del Regolamento del 2007, detengono ampi margini di discrezionalità circa l'immissione dei prodotti provenienti da Paesi Terzi nonché circa il riconoscimento e la determinazione dei soggetti che costituiscono il sistema dei controlli. Le norme del 2007 dedicate a quest'argomento confermano le due impostazioni principali del Regolamento 2092/1991<sup>160</sup> circa le modalità di immissione nell'Unione europea di

---

160

L'articolo 11 del Regolamento 2092/1991, modificato dai successivi Regolamenti 529/1995 e 1935/1995, stabilisce “una duplice forma di accesso dei prodotti di provenienza extracomunitaria”, accesso che in ogni caso è vincolato al rispetto del sistema di controllo delineato dallo stesso Regolamento; la prima prevede che i prodotti biologici importati da Paesi terzi possono essere commercializzati all'interno dell'Unione Europea solo se:

a) provengono da uno dei Paesi Terzi *contenuti nell'elenco stabilito dalla Commissione europea*, che è stato introdotto dall'allegato del Regolamento 94/1992 e successivamente è stato modificato dal Regolamento 522/1996, e provengono da una regione o da un'unità di produzione, o sono stati controllati da un Organismo di controllo menzionati esplicitamente nella decisione concernente tale Paese Terzo (i Paesi contenuti nell'elenco realizzato prima dal Reg522/1996, poi dal Reg. 1367/98 sono: Argentina [per i prodotti certificati dall'Istituto Argentino para la Certificación y la Promoción de los Productos Agropecuarios Organicos SRL], Australia [per i prodotti certificati da l'AQIS, il BDRI, il BFA, l'OVAA, l'OHGA e il NASAA], Ungheria [per i prodotti certificati da Biokultura Association], Israele [per i prodotti certificati dal dipartimento “Protezione e sorveglianza dei vegetali” del Ministero dell'agricoltura o del servizio “Ispezione dei prodotti alimentari e vegetali destinati all'esportazione” del ministero dell'industria e del commercio] e Svizzera [per i prodotti certificati da VSBLO e il IFM, il IMO, il FIBL e il SQS]. Vedi articolo 1 del Regolamento 94/1992, in: a cura di R. Pinton; Tutte le norme per l'agricoltura biologica; Ceda Aiab 1997);

b) l'Autorità o Organismo certificatore del Paese Terzo ha rilasciato un certificato di controllo “attestante che la partita indicata nel certificato:

- è stata ottenuta in un sistema di produzione in cui sono applicate *norme equivalenti* a quelle di cui all'articolo 6;

- è stata sottoposta ad un sistema di controllo la cui *equivalenza* è stata riconosciuta all'atto dell'esame previsto dal paragrafo 2, lettera b)”.

Al comma 6 sempre dell'articolo 11 è poi prevista la seconda forma di accesso al mercato dei prodotti provenienti da Paesi terzi, ovvero quella dell'autorizzazione provvisoria che viene rilasciata dall'Autorità competente dello Stato membro competente per i prodotti che provengono da Paesi Terzi e che non sono inseriti nell'elenco di cui al paragrafo 1 dell'articolo 11. Alla lettera a) del comma 6 dell'articolo 11 si specifica che questa *forma provvisoria di autorizzazione* può essere

prodotti biologici provenienti da Paesi Terzi, ovvero *il principio della valutazione di conformità* delle Autorità e degli Organismi di controllo, contenuto nell'articolo 32<sup>161</sup>, e *il principio dell'equivalenza*, che serve a stabilire la similitudine dei sistemi di controllo dei Paesi terzi ed è contenuto nell'articolo 33<sup>162</sup>. Inoltre, la facoltà per gli Stati di

---

concessa solo se il Paese terzo applica *norme di produzione equivalenti* a quelle previste dall'articolo 6 del regolamento 2092/1991 e solo se applica *misure di controllo equivalenti* a quelle previste dagli articoli 8 e 9 sempre del regolamento 2092/1991. Di seguito, alla lettera b) del comma 6 dell'articolo 11, è contenuto l'obbligo di notifica per lo Stato che importa i prodotti in questione, alla Commissione e agli altri Stati membri. Tale autorizzazione ha come presupposto il principio di effettività, nel senso che affinché quest'ultima sia valida è necessario provare la sussistenza delle condizioni previste dall'articolo 11, comma 6, lettera a). Sempre per questa seconda forma di accesso al mercato dei prodotti extracomunitari il Regolamento 1788/2001 ha completato il sistema, subordinando l'accesso dei prodotti alla presenza di un certificato di controllo di accompagnamento ai prodotti, questo chiaramente allo scopo di tutelare la rintracciabilità del prodotto.

Infine, al comma 7 sempre dell'articolo 11 del Regolamento del 1991 è prevista la possibilità per la Commissione, in conformità della procedura di cui all'articolo 14 e quindi con l'ausilio del Comitato, su richiesta di uno Stato membro, di *concedere il riconoscimento ad un Organismo di controllo di un Paese Terzo*.

Vedi I. Canfora; L'agricoltura biologica nel sistema agroalimentare. Profili giuridici. Cacucci editore, 2002 (pagine 89 e ss.).

161

L'articolo 32 detta tre condizioni necessarie affinché il prodotto possa essere immesso nel mercato comunitario e queste sono:

- che il prodotto sia conforme alle disposizioni di cui ai titoli II, III e IV del Regolamento 834/2007 e alle norme di attuazione relative alla produzione del regolamento stesso;

- che tutti gli operatori compresi gli esportatori siano sottoposti ad un sistema di controllo riconosciuto conformemente al paragrafo 2 e contenuto all'interno di un elenco redatto dalla Commissione;

- che gli operatori siano in possesso del documento giustificativo previsto dall'articolo 29 del Regolamento 834/2007.

- L'articolo 32, paragrafo 2, prevede poi la facoltà per la Commissione di riconoscere le Autorità/Organismi di controllo competenti ad effettuare i controlli e a rilasciare i documenti giustificativi nei Paesi terzi; una volta riconosciuti quest'ultimi sono inseriti sempre dalla Commissione in un apposito elenco. Una novità è rappresentata dall'articolo 32, paragrafo 2 che impone agli Organismi di controllo di essere accreditati secondo la versione più recente della norma europea EN 45011 o della guida ISO 65 (tale previsione è la medesima che viene prescritta per l'accreditamento degli organismi di controllo che si occupano dei prodotti biologici europei, e precisamente dall'articolo 27, comma 5, lettera c) e di essere sottoposti regolarmente a valutazione in loco, sorveglianza e rivalutazione pluriennale delle loro attività da parte dell'Organismo di accreditamento. E' compito della Commissione assicurare "l'appropriata vigilanza delle Autorità e degli Organismi di controllo riconosciuti riesaminando regolarmente il loro riconoscimento. Il tipo di vigilanza è determinato sulla base di una valutazione del rischio di irregolarità o di infrazioni delle disposizioni stabilite" dal Regolamento in esame.

162

concessione, caso per caso, agli importatori di autorizzazioni alla commercializzazione nel mercato comunitario pur prevista, in fase di transizione, per non perturbare gli scambi internazionali, (facoltà che era già prevista dal regolamento abrogato) dovrà essere gradualmente soppressa”<sup>163</sup>.

Il nuovo Regolamento del 2007 sostanzialmente ha delineato quattro differenti regimi d’importazione<sup>164</sup>:

---

Circa il regime vigente per le importazioni di prodotti che offrono garanzie equivalenti, e quindi l’articolo 33, si può notare che anche in questa sede il legislatore ha previsto una serie di condizioni affinché il prodotto importato da un Paese Terzo possa essere immesso sul mercato comunitario come prodotto biologico, e sono:

- il prodotto deve essere stato ottenuto secondo *norme di produzioni equivalenti* a quelle di cui ai titoli III e IV;
- gli operatori devono essere soggetti a *misure di controllo di efficacia equivalente* a quelle di cui al titolo V e devono essere state applicate in modo continuo ed efficace;
- tutte le attività di produzione, preparazione e distribuzione nel Paese terzo devono essere state sottoposte ad un *sistema di controllo riconosciuto* dalla Commissione europea ed inserito in un apposito elenco, ai sensi del paragrafo 2 dell’articolo 33 o ad un’Autorità o ad un organismo di controllo riconosciuti sempre dalla Commissione e inseriti in un altro elenco, ai sensi del paragrafo 3 sempre dell’articolo 33;
- il prodotto deve essere munito di un *certificato di ispezione* che attesta che il prodotto soddisfa le condizioni sopracitate e che viene rilasciato dalle Autorità competenti o da Organismi o Autorità di controllo del Paese Terzo che sono riconosciuti dalla Commissione stessa e inseriti in un apposito elenco ex articolo 33, paragrafo 2, oppure da un’Autorità o da un Organismo di controllo riconosciuti ai sensi del paragrafo 3 dell’articolo 33.

Per quanto riguarda la disciplina dettata circa le domande di riconoscimento che la Commissione è tenuta ad esaminare, quest’ultima valuta le informazioni fornite dal Paese Terzo utilizzando una <tabella comparativa> standardizzata al fine di documentare i controlli eseguiti durante la valutazione dell’equivalenza degli standard di produzione e l’efficacia del sistema di controllo applicato nei Paesi Terzi. Inoltre la Commissione può decidere di verificare in loco le regole di produzione e le misure di controllo del Paese terzo interessato”.

Cfr. “La riforma della politica europea in agricoltura biologica”; di A. Zezza e C. Abitabile; in *Agriregionieuropa* anno 10 n. 38, settembre 2014. Vedi anche “Il nuovo regolamento sul biologico dell’Unione Europea”, a cura di M. Agostino e M. Fonte, *Agriregionieuropa* anno 3 n. 11, Dicembre 2007.

<sup>163</sup>

Cfr. “il metodo di produzione biologico”; di E. Cristiani; in *Trattato di diritto agrario*, L. Costato, A. Germanò e E. Rook, volume terzo, Utet giuridica (pagina 90).

<sup>164</sup>

Cfr. “La riforma della politica europea in agricoltura biologica”; di A. Zezza e C. Abitabile; in *Agriregionieuropa* anno 10 n. 38, settembre 2014.

Le statuizioni sul sistema d’importazione stabilite dal Regolamento del 2007 sono poi regolate nello specifico dalle norme presenti nel Regolamento 889/2008, ed in

- un elenco dei Paesi Terzi riconosciuti *equivalenti*, che sono undici (Settembre 2014), secondo quanto previsto dall'articolo 33, paragrafo 2;
- un elenco delle Autorità/Organismi di controllo *riconosciuti ai fini dell'equivalenza*, che è stato redatto per la prima volta il 1/07/2012, secondo quanto previsto dall'articolo 33, paragrafo 3;
- un elenco delle Autorità/Organismi di controllo *riconosciuti ai fini della conformità* (il termine per la ricezione delle domande relative alla redazione del primo elenco è stato rinviato al 31 ottobre 2014), secondo quanto previsto dall'articolo 32, paragrafo 2;
- la facoltà di rilasciare *autorizzazioni all'importazione* concessa agli Stati membri, che è stata prorogata fino al 2014.

Si passa ora ad analizzare le modifiche che la Proposta di Regolamento del 2014 apporterebbe al regime stabilito dal regolamento 834/2007 in materia di scambi con i Paesi Terzi. La proposta suddetta dedica a tale argomento il suo Titolo VI (articoli 27-31). Innanzitutto con l'articolo 27<sup>165</sup> viene introdotta la regolazione del caso dell'esportazione di

---

particolare del Capo 5 del titolo IV. L'articolo 82, intitolato "regime di controllo", regola i luoghi che devono essere compresi nella descrizione dell'unità nonché l'impegno a sottoporre tali luoghi al controllo dell'autorità/organismo di controllo e se gli impianti sono situati sul territorio di un altro Stato membro, al controllo dell'autorità/organismo di controllo riconosciuto in quello Stato membro. L'articolo 83 regola invece i documenti contabili che l'importatore e il primo destinatario devono detenere.

L'articolo 84 impone un obbligo a carico dell'importatore che tempestivamente deve informare l'Autorità o l'Organismo di controllo su ogni partita che deve essere importata nella Comunità trasmettendo una serie di dati stabiliti dallo stesso articolo. Infine l'articolo 85 del regolamento 889/2008, intitolato "visite di controllo" prescrive che l'Autorità/Organismo di controllo deve verificare:

- i documenti contabili di cui all'articolo 83 di questo regolamento;
- il certificato d'ispezione di cui all'articolo 33, paragrafo 1, lettera d) del regolamento 834/2007 o il documento giustificativo di cui all'articolo 32, paragrafo 1, lettera c) dello stesso regolamento.

<sup>165</sup>

Articolo 27 della Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, che modifica il regolamento (UE) n. XXX/XXX del Parlamento europeo e del Consiglio

prodotti biologici, che con riguardo alla normativa specifica in materia di agricoltura biologica, non è mai stata oggetto di regolazione specifica da parte del legislatore europeo. Il prodotto può essere esportato come biologico e recare il logo di produzione biologico UE se è conforme alle norme stabilite dalla Proposta di Regolamento; se però tale prodotto deve essere esportato in un Paese Terzo riconosciuto come equivalente, secondo quanto stabilisce il Regolamento 834/2007, deve soddisfare i requisiti di questo Paese per l'immissione sul mercato come prodotto biologico.

Al comma 2 sempre dell'articolo 27 è prevista la possibilità per la Commissione di adottare atti delegati, conformemente alla procedura stabilita dall'articolo 36, per stabilire norme specifiche per l'esportazione di prodotti biologici in Paesi Terzi riconosciuti come equivalenti nonché per la regolazione del certificato di esportazione; questo al fine di non creare disparità di trattamento tra gli operatori esportatori.

L'articolo 28, sempre della Proposta del 2014, regola invece il regime d'importazione dei prodotti biologici provenienti da Paesi Terzi; un prodotto può essere immesso sul mercato dell'Unione come prodotto biologico se sussistono una serie di condizioni:

- il prodotto può definirsi biologico ai sensi dell'articolo 2 di tale proposta;
- il prodotto: a) è *conforme* ai capi riguardanti i principi della produzione biologica, le regole di produzione e quelle sull'etichettatura di tale Proposta e tutti gli operatori, compresi gli esportatori, sono sottoposti al controllo di un'Autorità/Organismo riconosciuto ai sensi dell'articolo 29 di tale Proposta<sup>166</sup> che regola

---

[regolamento sui controlli ufficiali] e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio (COM 180 final); (pagina 50).

<sup>166</sup>

L'articolo 29 della proposta del 2014 (pagine 51-52) regola invece il regime per il riconoscimento delle Autorità di controllo e degli Organismi di controllo; ai paragrafi 2 e 3 del suddetto articolo è stabilito che "gli Organismi di controllo sono accreditati

la procedura di riconoscimento delle Autorità/Organismi di controllo; b) oppure proviene da un Paese Terzo riconosciuto ai sensi degli articoli 30 e 31 della Proposta del 2014 che regola l'*equivalenza*;

- allo scopo di garantire la tracciabilità del prodotto, gli operatori dei Paesi Terzi sono in grado di fornire agli importatori o alle Autorità nazionali informazioni utili per identificare l'operatore che ha effettuato l'ultima operazione<sup>167</sup>.

Infine nel paragrafo 3 dell'articolo 28 è previsto che il rispetto delle condizioni sopracitate è accertato ai posti di controllo frontaliere, così come stabilito dall'articolo 47, paragrafo 3 del Regolamento n. XXX/XXX sui controlli ufficiali.

Con riguardo, in particolare, al regime dell'*equivalenza* dei Paesi Terzi bisogna distinguerne due tipologie differenti:

- a) ai sensi dell'articolo 30 un Paese Terzo può considerarsi equivalente se è riconosciuto dall'Unione *nell'ambito di un accordo commerciale* e se dispone di un sistema di produzione

---

secondo la norma ISO/IEC 17065. L'accreditamento di cui al paragrafo 2 può essere concesso solo da:

- (a) un organismo nazionale di accreditamento situato nell'Unione in conformità al regolamento (CE) n. 765/2008<sup>166</sup> del Parlamento europeo e del Consiglio; o
- (b) un organismo di accreditamento situato al di fuori dall'Unione, firmatario di un accordo di riconoscimento multilaterale sotto l'egida del Forum internazionale per l'accreditamento".

<sup>167</sup>

Secondo invece il regime che stabiliva il regolamento 834/2007, i "controlli vengono effettuati solo a carico degli importatori e non nelle prime fasi della catena di produzione; tuttavia la procedura stabilita dalla Proposta di regolamento del 2014 non consente la tracciabilità completa del prodotto importato perché reca menzione solo dell'esportatore e dell'ultimo trasformatore nel paese d'origine. [...] L'applicazione del regime di conformità alle importazioni, a tutela dei consumatori comunitari, è indissolubilmente legato all'eliminazione delle numerose eccezioni oggi presenti sul territorio dell'Unione e alla possibilità di definire quindi in modo univoco cosa è biologico e cosa non lo è e, al tempo stesso, all'assenza di comportamenti discriminatori nei confronti delle importazioni che potrebbero essere sanzionati in sede di accordi internazionali sul commercio". Cfr "La riforma della politica europea in agricoltura biologica"; di A. Zezza e C. Abitabile; in *Agriregionieuropa* anno 10 n. 38, settembre 2014.

che soddisfa gli stessi obiettivi e principi applicando norme che assicurano lo stesso livello di garanzia di conformità di quelle dell'Unione”;

- b) l'articolo 31<sup>168</sup> regola invece il regime di equivalenza ai sensi del regolamento 834/2007; nel primo paragrafo è stabilito che i Paesi Terzi riconosciuti come equivalenti sono i Paesi riconosciuti come equivalenti ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, del Regolamento 834/2007, compresi quelli riconosciuti nella misura transitoria di cui all'articolo 40. Inoltre è aggiunto un termine di scadenza per effettuare tale riconoscimento, che corrisponde a cinque anni a decorrere dalla data di applicazione del regolamento oggetto della proposta in esame<sup>169</sup>.

Volendo concludere l'argomento con una riflessione, si noti come all'articolo 28, paragrafo 2, della Proposta di regolamento del 2014 è contenuta la possibilità per la Commissione di adottare atti delegati conformemente all'articolo 36 circa i documenti necessari per l'importazione.

Ed è questa una possibilità che, come sottolineato più volte, la

---

<sup>168</sup>

Articolo 31 della Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, che modifica il regolamento (UE) n. XXX/XXX del Parlamento europeo e del Consiglio [regolamento sui controlli ufficiali] e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio (COM 180 final); (pagine 52-53).

<sup>169</sup>

Al paragrafo 2 è invece contemplato un termine di scadenza che già il Regolamento 834/2007 aveva previsto: il 31 marzo di ogni anno infatti i Paesi terzi devono trasmettere alla Commissione le relazioni annuali riguardanti l'attuazione ed esecuzione delle misure di controllo, in modo tale da poter consentire alla Commissione di supervisionarli, sempre sulla base della valutazione del rischio di non conformità.

Il paragrafo 3 dell'articolo 31 detta le regole per l'accreditamento degli Organismi di controllo che svolgono controlli nei Paesi Terzi riconosciuti come equivalenti; si tratta delle stesse regole previste dall'articolo 29, paragrafi 2 e 3, con la sola differenza che in questo caso l'accreditamento può essere concesso unicamente da un Organismo di accreditamento situato al di fuori dell'Unione, firmatario di un accordo di riconoscimento multilaterale sotto l'egida del Forum internazionale per l'accreditamento.

Proposta lascia nelle mani della Commissione per la regolazione di svariati argomenti a volte anche di notevole importanza, come ad esempio circa l'individuazione dei criteri da applicare per il riconoscimento degli Organismi di controllo competenti ad eseguire controlli nei Paesi terzi, o per la revoca del riconoscimento stesso ex articolo 29, paragrafo 7; o ancora la Commissione può adottare atti di esecuzione al fine di garantire l'applicazione delle misure nei casi di non conformità, o di sospetto di non conformità, che compromettono l'integrità dei prodotti biologici importati nel quadro del riconoscimento ex articolo 29, paragrafi 8 e 9.

Da quanto detto fino ad ora si può affermare quindi che la Proposta di regolamento appena analizzata prevede numerosi casi in cui la Commissione ha la facoltà di adottare atti delegati, che di fatto “mettono nelle mani della Commissione europea e ad un gruppo di esperti nominati dalla stessa Commissione la possibilità di cambiare, in futuro, il regolamento stesso<sup>170</sup>”. Persiste pertanto, anche nella nuova Proposta di regolamento, l'incapacità di dettare norme certe in materia soprattutto di importazioni di prodotti provenienti da Paesi terzi, che di fatto mettono a rischio l'intero mercato del biologico, poiché sussistendo per i prodotti extra-europei la possibilità di apporre il logo europeo per il biologico ed entrare così nel mercato europeo confondendosi con i prodotti di provenienza europea, può avvenire che vengano venduti insieme due prodotti, entrambi denominati biologici, che sono stati preparati, prodotti, distribuiti e commercializzati rispettando ognuno delle regole di riferimento differenti, in cui sicuramente vi sarà un grado di tutela differente (magari superiore, ma magari anche inferiore) dei principi che stanno alla base dell'agricoltura biologica.

---

170

Cfr. “2017: nuovo regolamento europeo per l'agricoltura biologica” di A. Ferrante; in *Bio Agricoltura* 143-144, Gennaio/Aprile 2014.

### *3.8 Il recepimento della normativa europea da parte degli Stati membri: il caso italiano.*

In Italia la prima regolazione della materia “agricoltura biologica” è stata realizzata dalle legislazioni regionali ed in particolare da quelle del Lazio (1989), Veneto, Marche, Umbria e Friuli-Venezia Giulia (1990). Tali leggi avevano tre elementi ricorrenti: oltre alla fissazione dei parametri per una definizione dell’agricoltura biologica e alla definizione delle regole relative alle modalità di commercializzazione dei prodotti biologici, tra gli elementi compariva l’individuazione di un apparato organizzativo di controllo, fondato sul sistema dell’istituzione di albi dei produttori e sui controlli specifici affidati ad enti ad essi preposti. In alcuni casi poi la normativa sull’agricoltura biologica veniva disciplinata, sempre a livello regionale, contemporaneamente ad altre pratiche agronomiche che miravano alla riduzione dell’impatto ambientale dell’attività produttiva.

Da un’altra prospettiva invece, ovvero quella dell’intervento statale, anteriormente alla regolamentazione comunitaria, non si è registrata un’elaborazione di principi generali fissati a livello nazionale; “successivamente all’emanazione delle prime leggi regionali, infatti, anche sotto l’impulso delle politiche ambientaliste della fine degli anni ’80, alcune forze politiche hanno elaborato disegni di legge, che non sono però mai confluiti in un progetto unitario<sup>171</sup>”.

Il primo intervento legislativo statale si ha con l’emanazione del D.M. 338 del 1992; esso intanto individuava l’Autorità competente per la raccolta delle notifiche di tutti gli operatori che iniziano un’attività biologica, ovvero il Ministero dell’agricoltura e foreste, direzione generale della produzione agricola. Dopodiché determinava un secondo livello di controllo che era affidato ad organismi associativi, e

---

171

Cfr. Canfora I; “L’agricoltura biologica nel sistema agroalimentare. Profili giuridici”; Cacucci editore, Bari 2002 (pagine 185-186 e 192-193).

cioè associazioni o consorzi di produttori operanti nel settore dell'agricoltura biologica autorizzati dall'Autorità competente.

Si trattava poi, nello specifico, di un tipo di controllo principalmente cartaceo, svolto dal Ministero sugli Organismi privati.

Una peculiarità del sistema, che come si è visto non viene considerata dalla legislazione europea in materia, consisteva nel fatto che “il piano tipo di ciascun organismo di controllo, contenente il programma dell'attività di controllo, veniva sottoposto anche all'esame di un'associazione dei consumatori, iscritta in un apposito elenco tenuto presso il Ministero<sup>172</sup>”.

Tale decreto ministeriale è stato successivamente dichiarato illegittimo dalla Corte Costituzionale, con la sentenza n. 278 del 1993 per una questione di legittimità fondata su rilievi di merito (per invasione della sfera di competenza regionale) e di forma<sup>173</sup>. La sentenza, nelle sue motivazioni, non esclude una competenza statale in materia di indicazioni merceologiche e quindi di etichettatura, ma annulla il decreto per inosservanza delle procedure previste per l'attuazione di norme contenute nei regolamenti europei.

Di conseguenza non si è esclusa la possibilità di un intervento statale in materia; nonostante ciò alcune Regioni e province autonome, oltre ad avere emanato leggi sull'agricoltura biologica fino a qualche giorno prima dell'approvazione della regolamentazione comunitaria, continuavano anche successivamente a legiferare in materia.

Tutto ciò determinò una situazione di incertezza che si protrasse fino

---

<sup>172</sup>

Cfr. Canfora I; “L'agricoltura biologica nel sistema agroalimentare. Profili giuridici”; Cacucci editore, Bari 2002 (pagine 194-195).

Vedi a riguardo anche Costato L; “Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario. Terza edizione”; Cedam 2003 (pagine 727 e ss.).

<sup>173</sup>

Vedi Canfora I; “L'agricoltura biologica nel sistema agroalimentare. Profili giuridici”; Cacucci editore, Bari 2002 (pagina 196).

Per un approfondimento dell'argomento vedi anche Costato L; “Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario. Terza edizione”; Cedam 2003 (pagine 728 e ss.).

all'emanazione del d. lgs. 220 del 1995<sup>174</sup>. Innanzitutto tale decreto individua nel Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (Mipaaf)<sup>175</sup> l'Autorità responsabile per l'Italia dell'attività di controllo e coordinamento dell'applicazione della normativa europea; delega poi ad Organismi privati il concreto svolgimento delle attività di controllo sugli operatori, confermando in questo modo le previsioni contenute nel precedente decreto ministeriale del 1992.

Agli articoli 3 e 4 del decreto è contenuta la disciplina riguardante il riconoscimento degli Organismi di controllo; si attiva su istanza degli interessati e si perfeziona con un decreto del Ministro una volta che sono accertati la completezza e regolarità della domanda, nonché i requisiti richiesti dalla normativa comunitaria e da quella stabilita nel decreto del 1995. Spetta alle Regioni proporre la revoca dell'autorizzazione all'esercizio del controllo in caso del venir meno di un requisito necessario.

La vigilanza su tali Organismi è affidata al Mipaaf e alle Regioni e alle Province autonome per le strutture che si trovano sul territorio provinciale/regionale.

Gli Organismi di controllo svolgono la propria attività di controllo sugli operatori agricoli rispettando il proprio piano tipo predisposto da loro annualmente e trasmesso al Mipaaf che d'intesa con le Regioni può formulare rilievi e osservazioni alle quali l'Organismo deve

---

174

Decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 220, di attuazione degli articoli 8 e 9 del Regolamento 2092/1991 in materia di produzione agricola ed agroalimentare con metodo biologico; pubblicato in GU n. 129 del 5-6-1995- supplemento ordinario numero 69.

175

Il Mipaaf opera attraverso l'Ispettorato centrale per il controllo della qualità dei prodotti agroalimentari, cui si affiancano soprattutto per gli aspetti sanitari le Aziende sanitarie locali Asl ed il Nucleo antisofisticazione del Comando dei Carabinieri Nas.

Presso il Mipaaf è istituito il Comitato di valutazioni degli organismi di controllo che ha il compito di esprimere pareri sui provvedimenti di autorizzazione e revoca degli organismi privati di controllo.

Cfr. Cristiani E.; "La disciplina dell'agricoltura biologica fra tutela dell'ambiente e sicurezza alimentare"; Giappichelli editore, Torino 2004 (pagine 90-91).

conformarsi. Se l'esito di tale controllo è positivo l'Organismo di controllo rilascia una certificazione all'operatore controllato.

Infine è prevista l'istituzione, ad opera delle Regioni e Province autonome, di elenchi degli operatori dell'agricoltura biologica che, entro il 31 marzo di ogni anno, vanno trasmessi al Ministero al fine di costituire un elenco nazionale, oltre che l'elenco degli organismi di controllo autorizzati.

Infine, per quanto riguarda le garanzie che devono fornire gli Organismi di controllo e il contenuto delle loro attività, il d. lgs. 220/95 nei suoi allegati riproduce la disciplina prevista dal Regolamento 2092/1991 relativo al metodo di produzione biologico.

Con il successivo D.M. del 4 agosto 2000, modificato dal D.M. 29 marzo 2001, sono state definite "le linee guida per la tracciabilità e rintracciabilità degli alimenti biologici di origine animale che incidono direttamente sui meccanismi di controllo. Con il D.M. 27 agosto 2004, poi, il ministro Alemanno ha istituito presso il Ministero una Unità nazionale di coordinamento della vigilanza (UNCV) sulle strutture autorizzate a svolgere il controllo e la certificazione delle produzioni agroalimentari regolamentate da norme comunitarie, ed ha imposto alle Regioni e province autonome di attivare ciascuna una propria Unità territoriale di vigilanza (UTV)<sup>176</sup>".

Successivamente il Ministero delle politiche agricole e forestali ha emanato il D.M. 16.02.2012, riguardante il sistema nazionale di vigilanza sulle strutture autorizzate al controllo delle produzioni agroalimentari regolamentate. All'articolo 2<sup>177</sup> sono contenute le finalità e le modalità di esecuzione della vigilanza; "la vigilanza sulle

---

<sup>176</sup>

Cfr. Cristiani E.; "La disciplina dell'agricoltura biologica fra tutela dell'ambiente e sicurezza alimentare"; Giappichelli editore, Torino 2004 (pagina 92).

<sup>177</sup>

Articolo 2 del D.M. 16 febbraio 2012, "Sistema nazionale di vigilanza sulle strutture autorizzate al controllo delle produzioni agroalimentari regolamentate". (12A02134) (GU n. 51 del 1-3-2012 )

Strutture di controllo operanti nell'ambito delle produzioni agroalimentari di qualità regolamentata (di seguito vigilanza) è volta alla verifica del mantenimento dei requisiti da parte delle Strutture di controllo autorizzate dal Ministero ed in particolare della corretta applicazione delle disposizioni impartite dal Ministero al momento dell'autorizzazione, dell'imparzialità nelle attività di controllo e del comportamento non discriminatorio per l'accesso degli operatori nel sistema. Essa ha inoltre come finalità la valutazione dell'efficacia ed efficienza dei sistemi di controllo. La vigilanza è inserita nel sistema dei controlli ufficiali disciplinati dal Regolamento CE n. 882/2004”.

Infine, con il D.M. 2013.06.12 n. 18180 è stato istituito il Gruppo di esperti chiamati a fornire consulenza tecnica sulla produzione biologica, costituito da un coordinatore, sei esperti permanenti e venti esperti non permanenti, che ha il compito di collaborare con il Dipartimento delle politiche competitive della qualità agroalimentare e della pesca al fine di provvedere insieme all'elaborazione delle regole di produzione per l'agricoltura biologica.

### *3.8.1 Il recepimento della normativa europea da parte degli Stati membri: il riparto delle competenze in Italia.*

Come anticipato nel capitolo precedente (paragrafo 2.7), con la Riforma del Titolo V, avvenuta con l'emanazione della legge n. 3 del 2001, è stato rivoluzionato completamente il sistema di riparto delle competenze tra Stato e Regioni italiane, anche con riguardo al recepimento della normativa europea. Ed infatti il nuovo articolo 117 della Costituzione italiana stabilisce che “la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”. Di seguito elenca le materie che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato e poi quelle che sono di

competenza concorrente tra Stato e Regioni, lasciando così la regolamentazione di tutte le materie non elencate nel presente articolo all'intervento legislativo da parte delle Regioni. La materia agricoltura non è ricompresa né tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, né in quelle di competenza concorrente Stato-regioni; di conseguenza può desumersi che quest'ultima rientri nella competenza residuale, o esclusiva se considerata in relazione alla competenza esclusiva che ha lo Stato in determinate materie, affidata alle Regioni.

Bisogna tuttavia fare una considerazione: è stata più volte affermata, sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza compresa la Corte Costituzionale, la presenza all'interno della materia agricoltura di un "nocciolo duro", costituito dalla "produzione di animali e vegetali destinati all'alimentazione"; e soltanto questo "nocciolo duro" della materia agricoltura può considerarsi di competenza delle Regioni.

In altre parole, come anche avviene per le materie ambiente e alimentazione, all'interno della materia agricoltura si può affermare l'esistenza di alcune sotto-materie che invece non ricadono entro i confini della competenza regionale, sia a livello legislativo che regolamentario/amministrativo.

Ed infatti, a seguito della riorganizzazione dei poteri dell'amministrazione centrale, con l'emanazione della legge 491 del 1993, le Regioni "hanno assunto la competenza per tutte le funzioni in materia di agricoltura e foreste, di acquacoltura e di agriturismo, nonché le funzioni relative alla conservazione e allo sviluppo del territorio rurale, ad esclusione di quelle attribuite esplicitamente al Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, istituito ai sensi della stessa legge 491. Quest'ultima riserva all'amministrazione centrale dello Stato alcuni compiti di coordinamento, in particolare quelli legati agli obblighi derivanti dalle relazioni internazionali e dall'appartenenza alle Comunità Europee, nonché quelli di definizione

delle politiche nazionali<sup>178</sup>.” [...] “I successivi decreti d.m. 143 del 1997 e d.m. 300 del 1999, che disciplinano le funzioni amministrative centrali in materia di agricoltura, riservano al Ministero la materia di definizione delle politiche di qualità per i prodotti agroalimentari e i relativi compiti circa il riconoscimento degli organismi nazionali di certificazione” e prevede inoltre “espressamente il riferimento all’agricoltura biologica tra quelle di competenza dell’amministrazione centrale”<sup>179</sup>.

Infine, la competenza statale in materia di definizione del sistema dei controlli è stata riconfermata dal D.m. 4 agosto del 2000 di attuazione del Regolamento 1804/99 sulle produzioni biologiche di origine animale. Riguardo sempre al sistema dei controlli, le leggi regionali dettano invece la disciplina riguardante la predisposizione degli albi dei produttori, l’attuazione della vigilanza sugli Organismi di controllo, e sugli obblighi relativi alla comunicazione di informazioni all’Autorità centrale.

Nonostante ciò con l’intervento della Riforma del Titolo V, non sembra si possa individuare una riserva di legge statale per quanto riguarda l’agricoltura biologica.

Ed infatti circa “la disciplina dell’agricoltura biologica, così come per gran parte della normativa relativa alla produzione agricola, definita dalla regolamentazione di fonte comunitaria, si pone dunque il

---

178

Circa la questione sulla ripartizione della competenza in materia di designazione degli organismi di controllo è intervenuta la Corte Costituzionale che con la sentenza 126 del 1996 e ha sottolineato che “nell’attuazione della normativa comunitaria, gli Stati sono tenuti al rispetto della propria struttura costituzionale, e quindi le ripartizioni di competenze interne devono essere rispettate anche nel quadro della attuazione delle disposizioni comunitarie; lo Stato possiede una competenza di seconda istanza, che si concretizza in interventi repressivi o sostitutivi e suppletivi”.

Cfr. Canfora I; “L’agricoltura biologica nel sistema agroalimentare. Profili giuridici”; Cacucci editore, Bari 2002 (pagina 203).

179

Cfr. Canfora I; “L’agricoltura biologica nel sistema agroalimentare. Profili giuridici”; Cacucci editore, Bari 2002 (pagina 205).

problema di valutare, in termini generali, se e in che misura, in presenza di un atto normativo comunitario, lo Stato debba intervenire per definire i principi fondamentali che regolano la materia. Analoghe osservazioni si possono fare nei confronti di altre materie come l'alimentazione e il governo del territorio. Si potrebbe pensare all'eventualità che siano le stesse Regioni ad effettuare il riconoscimento degli Organismi di controllo che operano nel settore dell'agricoltura biologica<sup>180</sup>.

Si ricorda infine che vi sono ambiti della regolazione dell'agricoltura biologica, come per esempio il regime dell'etichettatura, che non solo è sottratto alle competenze regionali, ma soprattutto alle competenze statali, considerato il fatto che tale ambito è dettagliatamente regolato dalla legislazione europea.

*3.9 Rapporto gerarchico tra fonti: da un lato la legislazione generale per tutti i mangimi e gli alimenti e dall'altro la legislazione specifica dell'agricoltura biologica.*

Coerentemente all'ambizione di realizzare la sicurezza alimentare, la disciplina per la produzione biologica ha creato regole destinate a governare il diritto alimentare. La disciplina, frutto dei vari regolamenti succedutisi nel tempo, va considerata nel suo insieme; infatti il legislatore europeo spesso attua dei rinvii a tutte le normative in materia alimentare, al fine di ricondurre nell'alveo generale del diritto alimentare, interventi normativi specifici. Ciò avviene ad esempio per le definizioni di alimenti, mangimi e immissione sul mercato, queste definizioni assumono un rilievo centrale e uniformante di tutta la disciplina del settore alimentare e diventano il punto di

---

180

Cfr. Canfora I; "L'agricoltura biologica nel sistema agroalimentare. Profili giuridici"; Cacucci editore, Bari 2002 (pagine 209-210).

riferimento per la sicurezza e la qualità dei prodotti agroalimentari. Questo aspetto è notevolmente accentuato nel Regolamento sulla produzione biologica, in quanto esso riguarda una tipologia di prodotti alimentari caratterizzati dal metodo di produzione e regola, parallelamente alla produzione convenzionale, l'intera produzione agroalimentare.

Come si può desumere dall'analisi appena svolta delle normative, da un lato quella generale costituita dal Regolamento 178/2002 e dal cosiddetto "pacchetto igiene" svolta nel capitolo secondo, dall'altro quella specifica riguardante la materia dell'agricoltura biologica appena terminata, l'ambito di applicazione dei regolamenti che disciplinano la sicurezza alimentare ricomprende la produzione biologica; di conseguenza, le regole sui controlli sui mangimi e sugli alimenti si applicano anche ai controlli nel settore biologico; e le regole sul biologico possono derogare, se pur con il limite di non poter modificare i tratti essenziali, alla disciplina in materia di salute dell'uomo, degli animali e delle piante e di sicurezza alimentare. Ed infatti l'articolo 63, paragrafo 2, del Regolamento 882/2004, intitolato "misure transitorie e di attuazione", fa specifico riferimento al regolamento 2092/1991, stabilendo che la Commissione, al fine di tener conto e rispettare la specificità del Regolamento sul biologico, può adottare misure specifiche che comportano deroghe e modifiche alle disposizioni del Regolamento in esame, purché quest'ultime non ne modificano elementi essenziali. E pur vero che quest'ultimo Regolamento fa riferimento al Regolamento 2092/1991 che è stato abrogato dal successivo Regolamento 834/2007; tuttavia, da un punto di vista giuridico, si considera come se si riferisse al Regolamento 834/2007, senza necessità di modifiche.

Riguardo quindi il rapporto di gerarchia tra le due normative, si può affermare che la normativa concernente la produzione biologica debba porsi in un rapporto di specialità rispetto quella più generale

riguardante la sicurezza degli alimenti e dei mangimi. Di conseguenza, il sistema di controllo biologico deve svilupparsi rispettando le disposizioni del Regolamento 882/2004, nonché le disposizioni specifiche riguardanti il sistema di controllo biologico. Per quest'ultimo motivo, la legislazione organica prevede disposizioni più specifiche su controlli biologici di cui al titolo V del regolamento (CE) n. 834/2007<sup>181</sup>.

Un esempio di tale rapporto gerarchico di specialità è contenuto all'articolo 44 della Proposta di regolamento sulla produzione biologica e sull'etichettatura dei prodotti biologici del 2014. Esso prevede una serie di modifiche da applicare al regolamento XXX/XXX sui controlli ufficiali<sup>182</sup>.

Ai sensi dell'articolo 4 del regolamento 882/2004 e dell'articolo 27 del regolamento 834/2007, gli Stati membri hanno l'obbligo di designare le Autorità competenti responsabili per l'esecuzione, rispettivamente, dei controlli ufficiali per alimenti e mangimi e dei controlli nel campo

---

181

Nonostante ciò, è comunque dichiarato nell'articolo 27, comma 1 del Regolamento CE N. 834/2007 che:

“gli Stati membri istituiscono un sistema di controllo e designano una o più autorità competenti responsabili dei controlli relativi agli obblighi sanciti dal presente regolamento in conformità del regolamento (CE) n. 882/2004”.

182

Tale articolo, al paragrafo 1, contiene le definizioni di organismo delegato e autorità di controllo competente per la produzione biologica da sostituirsi a quelle presenti nell'articolo 2, punti 38 e 39, del regolamento XXX/XXX. Al paragrafo 2 è invece presente una disposizione di modifica dell'articolo 3, paragrafi 3 e 4, del regolamento sui controlli ufficiali (tale modifica corrisponde alle disposizioni contenute nell'articolo 3, paragrafi 3 e 4, della Proposta di regolamento sui controlli ufficiali del 2013). Infine al paragrafo 4 dell'articolo 44 qui trattato, è contenuta una modifica integrale dell'articolo 23 del regolamento sui controlli ufficiali, intitolato “norme specifiche sui controlli ufficiali e sugli interventi delle autorità competenti in caso di prodotti biologici e di denominazioni di origine protette, di indicazioni geografiche protette e di specialità tradizionali garantite”. L'articolo 23 del regolamento XXX/XXX prevede una serie di casi in cui la Commissione può, attraverso l'adozione di atti delegati, produrre norme sull'esecuzione dei controlli ufficiali in materia produzione biologica e etichettatura di prodotti biologici (articolo 1, paragrafo 2, lettera j). Infine tale articolo modifica anche gli articoli 128 e 141 del regolamento XXX/XXX. Nell'ultimo articolo appena citato è aggiunto che la Commissione è altresì assistita dal Comitato per la produzione biologica di cui all'articolo 37, paragrafo 1, del regolamento sulla produzione biologica.

della produzione biologica. Di conseguenza nulla impedisce che l'Autorità competente per i controlli biologici possa essere identica o meno a quella per la sicurezza alimentare. Nel caso in cui così non è, il Regolamento 882/2004, nonché il Regolamento 834/2007 all'articolo 31, prevedono obblighi di collaborazione e scambi di informazioni tra le varie autorità competenti, i cosiddetti "scambi incrociati"<sup>183</sup>.

Sempre il Regolamento del 2007 contiene un ulteriore rinvio alla disciplina di diritto alimentare; l'articolo 27, paragrafo 13, esprime la funzione principe del sistema di controllo, in conformità con quanto stabilito dal Regolamento 178/2002: ovvero che il sistema di controllo permetta la tracciabilità del prodotto in ogni fase di produzione, preparazione e distribuzione di quest'ultimo<sup>184</sup>.

Inoltre, nel caso in cui l'autorità competente per la produzione biologica deleghi le proprie funzioni a organismi di controllo privati, i controlli effettuati da quest'ultimi sono considerati controlli ufficiali, ai sensi del Regolamento 882/2004, purché chiaramente tali organismi privati rispettino le disposizioni del regolamento appena citato nonché quelle contenute nel Regolamento 834/2007 riguardante la produzione biologica.

---

183

“L'ambito dei controlli effettuati dagli organismi di controllo/autorità del biologico sugli operatori dovrebbero essere quindi principalmente finalizzate al rispetto dei requisiti previsti dalla normativa UE sulla produzione biologica. Tuttavia, nel caso in cui l'organismo di controllo/autorità abbia dubbi circa il rispetto della legislazione orizzontale da un operatore (cioè il benessere degli animali, direttiva nitrati, per lo sviluppo rurale dell'Unione europea, ecc), è importante che si informi l'autorità competente per la produzione biologica sul suo sospetto. L'autorità competente per la produzione biologica dovrebbe comunicare il caso all'autorità competente nel settore in questione”.

Cfr. Documento di lavoro relativo ai controlli ufficiali nel settore biologico; lva versione 8 luglio 2011; in “linee guida sul sistema di controllo”; Sinab (pagina 24).

184

Articolo 27, comma 13, del Regolamento 834/2007 del Consiglio del 28 Giugno 2007 (pubblicato in GUCE L 189):

“Gli Stati membri provvedono affinché il sistema di controllo istituito permetta la tracciabilità di ogni prodotto in tutte le fasi della produzione, preparazione e distribuzione conformemente all'articolo 18 del regolamento (CE) n. 178/ 2002, segnatamente per garantire ai consumatori che i prodotti biologici sono stati prodotti nel rispetto dei requisiti stabiliti nel presente regolamento”.

Infine, come già emerso dall'analisi delle normative svolto in precedenza, si noti che il settore biologico deve essere ricompreso nel piano di controllo nazionale pluriennale, elaborato dagli Stati membri ai sensi degli articoli 41-43 del Regolamento 882/2004; ed ai sensi dell'articolo 44 dello stesso regolamento, devono altresì fornire una relazione annuale sui risultati concernenti detto piano di controllo.

## CAPITOLO QUARTO

### NOVITA' IN MATERIA DI CERTIFICAZIONE: I SISTEMI DI GARANZIA PARTECIPATA.

- 4.1 *Tipologie di certificazione.* - 4.2 *La nascita dei sistemi di garanzia partecipata.* - 4.3 *Gli elementi caratteristici comuni ai diversi sistemi di garanzia partecipata.* - 4.4 *La struttura dei sistemi di garanzia partecipata.*

#### *4.1. Tipologie di certificazione.*

Come si evince dall'analisi della normativa europea contenuta nei capitoli precedenti, con riguardo al sistema di controllo e certificazione che questi delineano, l'Unione Europea istituisce e disciplina un sistema cosiddetto di certificazione di terza parte, nel quale all'apice di una struttura gerarchica e di tipo verticale si trova l'Organismo certificatore che è un soggetto terzo pubblico o privato.

Dall'analisi, poi, della nuova Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 2014<sup>185</sup>, si è visto che quest'ultima introduce come ufficiale la cosiddetta *certificazione di gruppo*<sup>186</sup> per le *aziende di piccole dimensioni*. Tale previsione risponde all'esigenza di ridurre i costi che la certificazione di terza parte presuppone, nonché di

---

185

Vedi capitolo terzo di questo elaborato.

186

Per gruppo di operatori si intende “un insieme di agricoltori la cui azienda comprende al massimo cinque ettari di superficie agricola utilizzata e le cui attività possono includere, oltre alla produzione di alimenti e mangimi, anche la loro trasformazione”.

Cfr. “La riforma della politica europea per l'agricoltura biologica”, di A. Zezza e C. Abitabile, in *Agriregioneuropa*, anno 10, numero 38, Settembre 2014.

ridurre il carico burocratico per tutte quelle aziende agricole di piccole dimensioni, spesso a conduzione familiare, che pur rispettando tutti i principi dell'agricoltura biologica rinunciano alla certificazione ufficiale, rimanendo così escluse dal mercato di riferimento in cui i prodotti biologici vengono venduti ad un prezzo maggiore, proprio in ragione del fatto che rispettano dettagliati parametri posti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro degli operatori agricoli.

*La certificazione di gruppo* era comunque già presente nella normativa europea sull'agricoltura biologica, e in particolare nel Regolamento 834/2007, per quanto riguarda gli *scambi con i Paesi extracomunitari*<sup>187</sup>.

Tale forma di certificazione permette la costituzione di un sistema di controllo interno a queste imprese che decidono di raggrupparsi, a sua volta soggetto alla vigilanza dell'Organismo di controllo terzo<sup>188</sup>, comportando così una riduzione dei costi e del carico burocratico, visto che viene certificato il gruppo e non le singole imprese che ne fanno parte e, se richiesto, i singoli prodotti<sup>189</sup>.

La certificazione di gruppo utilizza gli stessi metodi della certificazione ufficiale; a sua volta, viene però controllata da un ente

---

187

Cfr. "La certificazione partecipativa in agricoltura biologica", di A. Triantafyllidis e L. Ortolani; in *agiregionieuropa*, anno 9 numero 32°, Marzo 2013 (pagina 45).

188

Laddove la certificazione di gruppo è riconosciuta dalla legislazione statale, come avviene in Sud Africa, "la certificazione di terza parte è limitata all'ispezione del buon funzionamento del sistema e ad alcune re-ispezioni periodiche a campione tra i singoli produttori certificati".

Cfr. "I sistemi di garanzia partecipata (PGS) come strumento di sviluppo locale rurale: l'impatto dell'inclusione della comunità e dei valori sociali nella certificazione biologica", di L. Ruggeri; tesi di laurea in economia dell'azione collettiva, anno accademico 2010/2011 (pagina 24).

189

Vedi "La certificazione del bio ad una svolta: meno burocrazia, e un patto con i consumatori"; articolo del 06/03/2009 presente sul sito [www.aiab.it](http://www.aiab.it).  
Vedi anche "Biologico UE verso la riforma", articolo presente sul sito [www.agricoltura24.com](http://www.agricoltura24.com).

esterno che ne valuta la sua efficacia attraverso il controllo di documenti nonché di controlli a campione. Questo si verifica, ad esempio, allorché si debba decidere riguardo l'emissione della certificazione o meno, che viene infatti effettuata dall'ente certificatore esterno; qualora venga emesso il certificato, questo è di proprietà collettiva.

Si tratta di un sistema di certificazione che potrebbe risolvere il problema del progressivo abbandono della certificazione ufficiale, da parte di tutte quelle aziende di piccole dimensioni, e soprattutto di quelle miste che, producendo sia prodotti di origine vegetale che prodotti di origine animale, hanno un carico burocratico ancora maggiore rispetto alle imprese non miste<sup>190</sup>, si ricorda che la nuova Proposta di Regolamento del 2014, come si è visto nel capitolo terzo, esclude per le aziende miste la possibilità di ottenere un certificato biologico da un'Autorità/Organismo diverso per lo stesso gruppo di prodotti anche se operano in fasi diverse della produzione, preparazione e distribuzione. Qualora tale Proposta diventasse regolamento in tutti questi casi si dovrà quindi effettuare la certificazione di gruppo.

Tuttavia sarebbe opportuno che venisse dettata, a livello prima europeo, poi dei singoli Stati, una normativa più rigorosa verso certi aspetti della struttura della certificazione di gruppo, ad esempio l'aspetto concernente gli standard da tenere come riferimento per stabilire la conformità dei prodotti alle regole del biologico, considerato il fatto che tali standard potrebbero essere anche privati.

---

190

Vedi "La certificazione partecipativa in agricoltura biologica", di A. Triantafyllidis e L. Ortolani; in *agiregionieuropa*, anno 9 numero 32°, Marzo 2013 (pagina 45). In tale articolo è presente un dato del 2012 che merita di essere citato: la percentuale di adesione al sistema di certificazione ufficiale nel mondo; "oltre 400 milioni di contadini nel mondo praticano un'agricoltura contadina, con tecniche ammesse nel biologico, ma di questi solo 1,8 milioni sono biologici certificati".

E in ogni caso, in questa forma di certificazione, gli standard sono accettati passivamente da parte di coloro che intendono aderire al gruppo, dal momento che i partecipanti non possono prendere parte alla determinazione della normativa di riferimento.

Un'altra forma di certificazione in alternativa a quella ufficiale di terza parte è *l'autocertificazione*, attraverso la quale è lo stesso operatore agricolo che produce secondo i principi dell'agricoltura biologica che con una dichiarazione scritta si auto-certifica, assumendo in questo modo totale responsabilità per eventuali irregolarità, se del caso anche penale. La circostanza che il soggetto controllore è anche il soggetto controllato dovrebbe comportare ancor di più la necessità di un controllo proveniente da un soggetto terzo e quindi da un Organismo di controllo pubblico o privato accreditato. A differenza della certificazione di gruppo, qui il soggetto auto-certificatore, non solo non subisce passivamente le regole appartenenti allo standard di riferimento, ma al contrario sceglie a quale standard aderirvi.

E' una forma di certificazione che presuppone l'instaurarsi di un rapporto di completa fiducia tra consumatore e operatore agricolo; di conseguenza, dovrebbe e potrebbe rappresentare uno strumento valido alternativo rispetto la certificazione ufficiale solamente per le imprese di piccole dimensioni<sup>191</sup>. A questo proposito, si può segnalare un caso

---

191

Ulteriori caratteristiche dell'autocertificazione sono:

- la sua costituzione solitamente è informale;
- l'ambito territoriale è delineato dal mercato di riferimento che è quello della vendita diretta;
- la partecipazione dell'operatore agricolo solitamente è singola ed individuale;
- lo standard di riferimento può essere anche deciso dal produttore/venditore che si autocertifica;
- circa i controlli, solitamente si tratta di un autocontrollo;
- non vi è alcuna certificazione né logo/etichetta, l'operatore utilizza la propria;
- comporta costi estremamente bassi.

Vedi "I sistemi di garanzia partecipata (PGS) come strumento di sviluppo locale rurale: l'impatto dell'inclusione della comunità e dei valori sociali nella certificazione biologica", di L. Ruggeri; tesi di laurea in economia dell'azione collettiva, anno accademico 2010/2011 (pagina 29).

italiano, nello specifico torinese, avvenuto nel Marzo 2004. La giunta comunale del capoluogo piemontese, a seguito della richiesta dell'ASCI<sup>192</sup> (Associazione Solidarietà Campagna Italiana), ha autorizzato la vendita, in un mercato appositamente organizzato nel centro di Torino, di tutta una serie di prodotti “biologici” autocertificati<sup>193</sup> come “biologici”.

Dall'analisi svolta fino ad ora si può affermare che queste forme di certificazione non possono sostituirsi alla certificazione ufficiale, in quanto, come già osservato, spesso tali strumenti di certificazione “alternativa” presuppongono in ogni caso un controllo di terza parte. Sono quindi tipologie di certificazione complementari rispetto quella ufficiale.

E tra queste vi rientrano i *sistemi di garanzia partecipata*, terza ed ultima forma di certificazione qui analizzata, che, così come definiti dall'IFOAM nel 2008, sono “sistemi di assicurazione della qualità che agiscono su base locale. La certificazione dei produttori prevede la partecipazione attiva delle parti interessate (stakeholders<sup>194</sup>), ed è costruita basandosi sulla fiducia, le reti sociali e lo scambio di conoscenze<sup>195</sup>”.

---

192

La stessa associazione ha presentato una proposta contenente il modulo di autocertificazione, consultabile sul sito [www.asci-italia.org](http://www.asci-italia.org) alla voce “autocertificazione”.

193

Vedi l'articolo intitolato “La giunta di Torino ammette l'autocertificazione per il biologico”, di D. Lamberti; su [www.sinab.it](http://www.sinab.it) (03/05/2004).

194

Stakeholders:

“Tutti i soggetti, individui od organizzazioni, attivamente coinvolti in un'iniziativa economica (progetto, azienda), il cui interesse è negativamente o positivamente influenzato dal risultato dell'esecuzione, o dall'andamento, dell'iniziativa e la cui azione o reazione a sua volta influenza le fasi o il completamento di un progetto o il destino di un'organizzazione” ([www.treccani.it](http://www.treccani.it)).

195

“Participatory Guarantee Systems are locally focused quality assurance systems. They certify producers based on active participation of stakeholders and are built

#### *4.2. La nascita dei sistemi di garanzia partecipata.*

I primi esempi di sistemi di gestione partecipata nascono a partire dagli anni Settanta, contestualmente quindi alla nascita e alla diffusione dell'agricoltura biologica, nei Paesi del sud del mondo<sup>196</sup>. In Europa il primo Pgs<sup>197</sup> nasce in Francia nel 1964 ed è tutt'oggi operativo; Nature et Progrès sviluppa i suoi standard prima ancora che la Francia si sia dotata di una normativa sull'agricoltura biologica<sup>198</sup>; successivamente, come già analizzato nel secondo capitolo, la materia viene regolata in Europa dalla norma EN 45011, la quale fonda la definizione di agricoltura biologica sulla certificazione di terza parte, impedendo in questo modo a Nature e Progres di essere riconosciuta come ente certificatore. Come si è affermato nel capitolo primo, si ricorda che la maggioranza degli enti di certificazione tutt'ora esistenti (e quindi riconosciuti) sono nati da piccole organizzazioni di contadini che si dotavano di standard e controllavano l'applicazione di quest'ultimi a vicenda. Successivamente, con l'aumento della domanda di prodotti

---

on a foundation of trust, social networks and knowledge exchange.” (PGS Task Force – IFOAM OWC 2008).

Cfr. “I sistemi di garanzia partecipata (PGS) come strumento di sviluppo locale rurale: l'impatto dell'inclusione della comunità e dei valori sociali nella certificazione biologica”, di L. Ruggeri; tesi di laurea in economia dell'azione collettiva, anno accademico 2010/2011 (pagina 12).

<sup>196</sup>

Gli stati pionieri sono Brasile, Nuova Zelanda, Stati Uniti, India e Francia. Vedi “Participatory Guarantee Systems: 5 Case studies from Brazil, India, New Zealand, Usa, France”; di J. Van Der Akker e J. Wright, in IFOAM 2008 [www.ifoam.org](http://www.ifoam.org)

<sup>197</sup>

Sistemi di garanzia partecipata o Participatory Guarantee System (PGS).

<sup>198</sup>

La prima normativa francese in questa materia è la Loi d'orientation agricole n. 80-502 du 4 juillet 1980.

Cfr. “I sistemi di garanzia partecipata (PGS) come strumento di sviluppo locale rurale: l'impatto dell'inclusione della comunità e dei valori sociali nella certificazione biologica”, di L. Ruggeri; tesi di laurea in economia dell'azione collettiva, anno accademico 2010/2011 (pagina 16).

biologici e quindi con l'allargamento del mercato di riferimento, si è preferito istituire un sistema di controllo ufficiale e di terza parte obbligatorio per tutti, pena l'impossibilità di denominare i prodotti con l'aggettivo biologico<sup>199</sup>.

Nonostante ciò, i Pgs hanno continuato a diffondersi, e questo perché il sistema di certificazione di terza parte appare ostico, economicamente e burocraticamente, per i piccoli agricoltori che hanno invece preferito utilizzare tali sistemi di garanzia "alternativi" autoescludendosi così dal riconoscimento e di conseguenza impedendo ai loro prodotti di poter essere riconosciuti e definiti biologici.

Nel 2004 l'Ifoam e la MAELA<sup>200</sup> hanno organizzato una conferenza alla quale hanno partecipato più di venti Paesi, e che ha condotto ad affermare che è necessario dare legittimità a questi sistemi alternativi e complementari alla certificazione di terza parte e questo perché rappresentano strumenti utili che, se sufficientemente regolati e se supportati, controllati e quindi riconosciuti dal sistema di certificazione ufficiale, possono ricondurre al mondo del biologico tutti quegli imprenditori, soprattutto piccoli, che non possono altrimenti permettersi economicamente di parteciparvi.

A tal proposito un'indagine di comparazione delle realtà di Pgs presenti nel Mondo del 2011<sup>201</sup> ha dimostrato che, da un lato dei

---

199

La ragione per cui si è preferito istituire tale sistema di controllo ufficiale è la circostanza che vi è "distanza tra produttore e consumatore: se non sai chi ha prodotto quello che stai mangiando, hai bisogno di un organismo terzo che garantisca la qualità del prodotto".

Cfr. "Sistemi di garanzia partecipata, per potersi fidare", di C. Magliulo, in Il Manifesto, 8 Gennaio 2011.

200

Movimiento Agroecológico de America Latina y el Caribe (MAELA). Vedi [www.maela-agroecologia.org](http://www.maela-agroecologia.org).

201

Contenuta nella tesi di laurea I sistemi di garanzia partecipata (PGS) come strumento di sviluppo locale rurale: l'impatto dell'inclusione della comunità e dei valori sociali nella certificazione biologica", di L. Ruggeri; tesi di laurea in economia dell'azione collettiva, anno accademico 2010/2011 (capitolo terzo).

settanta sistemi di garanzia partecipata che hanno partecipato all'indagine, quasi il 60% sono piccole realtà nate dopo il 2004 e la maggior parte è un ente no profit. Inoltre il 70% degli imprenditori che aderiscono ad un Pgs abbandonano la certificazione ufficiale per ragioni economiche, nonché politico-filosofiche. Dall'altro lato si è visto che le motivazioni che spingono verso la costituzione di un sistema di garanzia partecipata sono commerciali, ambientali e socio-economiche.

Si può quindi concludere affermando che i Pgs possono rappresentare una valida soluzione, appunto, per i piccoli imprenditori, ma per essere realtà alternative alla certificazione di terza parte devono trattarsi di sistemi regolati dalla normativa europea e di conseguenza riconosciuti dalla stessa. Oggi invece chi sceglie di aderire ad un sistema di certificazione partecipata rinuncia alla possibilità di apporre un marchio ufficiale ai propri prodotti, non potendoli neanche denominare biologici. Altrimenti può scegliere di richiedere e ottenere la doppia certificazione, quella ufficiale e quella del Pgs al quale aderisce, ma in questo modo è chiaro che l'imprenditore non ha un risparmio ed anzi, al contrario, ha una spesa maggiore, anche se l'adesione al Pgs comporta una quota annuale piuttosto bassa perché comunque è costretto a pagarla due volte.

#### *4.3. Gli elementi caratteristici dei sistemi di garanzia partecipata.*

I sistemi di garanzia partecipata possono considerarsi come un'evoluzione dell'autocertificazione, accennata nel paragrafo 4.1. La principale differenza tra queste due forme di certificazione è

---

rappresentata dal fatto che nell'autocertificazione vi è una sola parte che agisce e certifica, ovvero l'imprenditore; mentre nei Pgs, che infatti vengono definiti come sistemi di seconda parte in contrapposizione alla certificazione ufficiale che è invece denominata di terza parte, i soggetti attori nell'organizzazione del sistema, nonché nelle attività di controllo, sono sia i produttori che soprattutto i consumatori<sup>202</sup>.

Volendo partire dall'analisi della definizione dei sistemi di garanzia partecipata elaborata nel 2008 dall'IFOAM, è possibile ricavarne alcune caratteristiche fondamentali sulle quali questa forma di certificazione si basa. Secondo tale definizione, i PGS sono "sistemi di assicurazione della qualità che agiscono su base locale. La certificazione dei produttori prevede la partecipazione attiva delle parti interessate (stakeholders), ed è costruita basandosi sulla fiducia, le reti sociali e lo scambio di conoscenze".

Il primo elemento da considerare è costituito dal fatto che si tratta di sistemi di assicurazione della qualità; ed infatti, tramite un tipo di controllo se pur diverso rispetto quello tradizionale ed ufficiale, hanno lo scopo di attestare che i prodotti oggetto del controllo siano conformi ai principi dell'agricoltura biologica. A tal proposito, è interessante allora valutare quali sono gli standard che le imprese di piccole dimensioni e gli operatori agricoli biologici appartenenti al sistema di garanzia prendono come riferimento per verificarne la conformità. Quest'ultimi sono spesso gli stessi standard utilizzati dagli Organismi di controllo ufficiali; pertanto si tratta di standard privati che si basano su standard pubblici elaborati dai governi dei singoli Stati membri, che a loro volta rispettano la normativa europea.

Altre volte invece ciascun sistema di garanzia partecipata (PGS) si dota di un proprio standard di riferimento che può essere di pari grado

---

202

Vedi "Introduzione ai sistemi partecipativi di garanzia", di E. Torremocha, Monza; lavoro consultabile su [www.des.varese.it](http://www.des.varese.it).

di tutela rispetto a quelli ufficiali, oppure di grado maggiore, come può anche essere di grado di tutela inferiore<sup>203</sup>.

Un altro elemento caratterizzante dei Pgs è rappresentato dal fatto che si basano sulla partecipazione dei produttori, consumatori, distributori e in generale di tutti gli operatori facenti parte del sistema, a tutta una serie di attività, quali la scelta o l'eventuale produzione di standard di riferimento per il sistema, l'attività di controllo contabile e d'ispezione, nonché la gestione quotidiana del sistema. L'elemento della partecipazione garantisce quindi un flusso di scambio di conoscenze continuo tra le parti, che in questo modo fanno parte del sistema in maniera consapevole ed attiva.

In particolare, la partecipazione attiva dei consumatori è un elemento fondamentale poiché permette loro di constatare personalmente l'efficienza del funzionamento e dell'organizzazione del sistema di garanzia partecipata al quale appartengono, considerando il fatto che il sistema di controllo qui è rappresentato da un comitato di valutazione costituito, per l'appunto, dagli stakeholders facenti parte del Pgs.

Inoltre, la partecipazione di quest'ultimi è importante per garantire un minimo di imparzialità e ridurre il rischio di collusione tra le contrapposte parti, da un lato i consumatori, e dall'altro gli operatori appartenenti alla catena produttiva e distributiva dei prodotti biologici. All'elemento della partecipazione è strettamente collegato un ulteriore elemento caratterizzante i sistemi di garanzia partecipata e ricavabile

---

203

A questo proposito si segnala che a volte gli "standard di produzione e trasformazione possono essere non molto dettagliati. A volte sono semplicemente un set di principi e valori. Possono essere non conformi alle norme governative in materia e agli standard internazionale (specie allo stadio iniziale), ma nella maggioranza dei casi lo sono".

Cfr. "I sistemi di garanzia partecipata (PGS) come strumento di sviluppo locale rurale: l'impatto dell'inclusione della comunità e dei valori sociali nella certificazione biologica", di L. Ruggeri; tesi di laurea in economia dell'azione collettiva, anno accademico 2010/2011 (pagina 23).

dalla definizione elaborata dall'Ifoam, ovvero l'ambito territoriale<sup>204</sup>; tutti i sistemi di garanzia partecipata hanno solitamente una dimensione locale e circoscritta e la ragione è ovvia: la stretta connessione che deve sussistere tra le parti presuppone la circostanza che quest'ultime appartengono a contesti territoriali omogenei e ben individuabili dal punto di vista geografico, altrimenti la partecipazione di tutte le parti interessate sarebbe preclusa. Si tratta quindi di una forma di certificazione adatta a piccoli imprenditori, che operano in mercati locali o attraverso la vendita diretta, e che si trovano all'interno di un sistema di filiera corta. E questa è una ragione per cui i sistemi di garanzia partecipata non possono sostituirsi alla certificazione di terza parte, capace invece di operare un controllo ad ampio raggio, di conseguenza adattandosi maggiormente all'esigenza del mercato di riferimento, il quale è in continua espansione e ricomprende, grazie alla legislazione europea in materia di agricoltura biologica ed in particolare alla disciplina riguardante gli scambi con Paesi terzi, gran parte dei territori di tutto il mondo.

Bisogna tuttavia segnalare l'esistenza di sistemi di certificazione partecipata, come ad esempio il Pgs francese "Nature et Progres", il cui ambito territoriale ricomprende innanzitutto "les membres actifs isolés", ovvero le persone fisiche o giuridiche che non rientrano nell'area geografica di nessun gruppo Nature et Progres, e poi è suddiviso appunto in "gruppi Nature et Progres" appartenenti ad una area geografica circoscritta, o a livello regionale e quindi francese, o

---

204

A questo riguardo è interessante citare la Carta dei valori (che è quel documento che esplicita i principi etici e gli orientamenti culturali che ispirano il Pgs) del Pgs lombardo "c'è campo" (consultabile sul sito [www.des.varese.it](http://www.des.varese.it)), che nell'elencare i principi su cui si fonda il sistema dichiara (al punto 3, pagina 2) che è necessario: "sostenere le produzioni privilegiando l'offerta ed il consumo locale, sostenere la rete sociale per la collocazione dei beni prodotti, implementare produzioni concertate, promuovere la compartecipazione dei rischi preservando stabilità nei prezzi stagionali e nei processi economici, ed infine sostenere istanze e operare resistenze a norme coercitive e penalizzanti alla esistenza di piccole aziende votate al buon uso della terra".

addirittura può ricomprendere gruppi Nature et Progres situati in altri Paesi del mondo<sup>205</sup>. E proprio su questa circostanza bisogna interrogarsi circa l'opportunità di riconoscere ufficialmente questa tipologia di certificazione.

Un ulteriore elemento, collegato a quello della partecipazione, è rappresentato dalla fiducia; la partecipazione attiva degli stakeholders al Pgs può funzionare ed essere efficace solo se alla base vi è un grado sufficiente di fiducia da parte dei consumatori nei confronti dei produttori e il Pgs ha proprio lo scopo di garantire la fiducia e quindi la credibilità del sistema, che però non sussiste quando un sistema di garanzia partecipativa nasce, considerando che la fiducia può consolidarsi solo nel medio periodo.

Un'altra caratteristica fondamentale dei sistemi di garanzia partecipata, conseguenza della tipica struttura di tale sistema di tipo partecipativo, è quella dell'orizzontalità, ovvero la circostanza che “i Pgs hanno strutture democratiche e non gerarchiche. La responsabilità è collettiva, condivisa e a rotazione per quanto riguarda le cariche elettive di rappresentanza. Tutti gli attori vengono quindi coinvolti direttamente e in maniera trasparente<sup>206</sup>”.

Ultimo elemento che caratterizza tutte le esperienze di Pgs finora esistenti è quello della trasparenza; in tali sistemi infatti, tutte le parti attrici, quindi imprenditori e consumatori ma anche distributori, rivenditori, associazioni di vario tipo, sanno esattamente come funziona il Pgs al quale appartengono e qual è lo standard adottato dal sistema al quale attenersi per non incorrere in sanzioni. Ed è questa una

---

<sup>205</sup>

Vedi “Statuts Fédération Nature et Progres” dell'aprile del 2013 (pagina 2), consultabile sul sito dell'associazione [www.natureetprogres.org](http://www.natureetprogres.org), alla voce “qui sommes-nous?”.

<sup>206</sup>

Cfr. “I sistemi di garanzia partecipata (PGS) come strumento di sviluppo locale rurale: l'impatto dell'inclusione della comunità e dei valori sociali nella certificazione biologica”, di L. Ruggeri; tesi di laurea in economia dell'azione collettiva, anno accademico 2010/2011 (pagina 21).

caratteristica positiva dei sistemi di garanzia partecipata; caratteristica che a volte invece manca nel sistema di certificazione ufficiale di terza parte istituito in Europa, in cui spesso gli operatori di prodotti agricoli biologici che ne fanno parte non hanno una conoscenza completa circa la legislazione statale del Paese membro di appartenenza, né di quella generale europea che fino ad oggi è stata spesso deficitaria di norme chiare e specifiche, essendo, al contrario, ricca di numerosissime deroghe a favore degli Stati membri o, come nel caso della nuova Proposta di regolamento del 2014, della stessa Commissione europea.

#### *4.4. La struttura dei sistemi di garanzia partecipata.*

Ciascun sistema di garanzia partecipata stabilisce la propria organizzazione interna. Normalmente si dota di differenti organi, ognuno con funzioni specifiche. A titolo esemplificativo si analizzano due Pgs, uno francese, l'altro italiano.

*Nature & Progres*<sup>207</sup> è una federazione internazionale composta da associazioni denominate gruppi *Nature & Progres*<sup>208</sup>, costituita da tre

---

<sup>207</sup>

Tale federazione ha ad oggetto “l’informazione, la promozione, il supporto, la sperimentazione, la difesa e la ricerca di un modello di scambio e sviluppo basato sulla pratica dell’agricoltura biologica e il rispetto dell’ambiente nei suoi aspetti sociali, tecnici ed economici” (mia traduzione del testo francese in italiano).

Vedi articolo 3 dello Statuto della federazione internazionale *Nature & progres* “Pour notre santé et celle de la terre” dell’aprile del 2013 (pagina 1), consultabile sul sito dell’associazione [www.natureetprogres.org](http://www.natureetprogres.org), alla voce “qui sommes-nous?”.

<sup>208</sup>

Più dettagliatamente, l’articolo 5 dello Statuto sopracitato enumera quattro tipologie di membri appartenenti a tale sistema di garanzia partecipata:

- les membres d’honneur, ovvero quelle persone che hanno reso servizi alla federazione e sono stati riconosciuti come tali dall’Assemblea generale annuale del Pgs;
- les groupes *Nature & progrès*, che sono le associazioni che:
  - a) raggruppano i membri attivi di *Nature & Progrès* di un’area geografica (locale, regionale, o nazionale);
  - b) che hanno adottato lo standard, nel caso di gruppi che si trovano all’interno del territorio francese, elaborato dalla federazione stessa oppure, nel caso di gruppi

organi principali:

- *il “Conseil federal”<sup>209</sup>* è un’assemblea permanente che definisce gli orientamenti e le riflessioni strategiche della federazione ed è inoltre responsabile delle relazioni esterne del Pgs; è composto da un rappresentante per ogni tipologia differente di gruppo Nature & Progres (che viene designato dal Consiglio d’amministrazione di ciascun gruppo) e da un rappresentante del Collegio dei membri attivi isolati, nonché da alcuni membri del “Bureau Fédéral”; ognuno di questi soggetti dispone di un solo voto;
- *il “Bureau Fédéral”<sup>210</sup>* è l’organo esecutivo del Pgs; è composto da un amministratore che rappresenta la federazione Nature & Progrès e viene designato dall’Assemblea generale annuale, e da cinque a sette membri che vengono scelti a maggioranza semplice sempre dall’Assemblea generale annuale e durano in carica quattro anni, mentre il Bureau federal viene rinnovato per metà ogni 2 anni. Tale organo si riunisce tutte le volte che è necessario per il buon funzionamento della federazione ed in ogni caso almeno due volte

---

stanzianti in altri Paesi, quello contenuto negli statuti di tali gruppi, che deve essere conforme alla normativa del paese in questione nonché acquisire i principi e il tipo di funzionamento della federazione;

c) che aderiscono alla Carta Nature & Progrès;

d) che è certificato dall’assemblea generale annuale;

e) chi contribuisce al finanziamento della Federazione versando il contributo annuale che sono definiti dai singoli regolamenti interni di ciascun gruppo.

- Nature et Progrès Belgique costituito dall’Association Sans But Lucratif loi de 1921, che raggruppa i gruppi e i membri attivi di Nature & Progrès presenti sul territorio belga, i cui statuti rispettano la legislazione belga e hanno acquisito i principi e il tipo di funzionamento della federazione;

- El Collège des membres actifs isolés, che è composto da tutte le persone fisiche e giuridiche che non rientrano nell’area di un groupe Nature & Progrès.

209

Il Conseil Federal è regolato dagli articoli 8-11 dello Statuts de la federation internationale Nature & Progrès, modificato ed approvato dal Consiglio federale straordinario del 13 Aprile 2013 (pagine 3 e 4), consultabile sul sito dell’associazione [www.natureetprogres.org](http://www.natureetprogres.org), alla voce “qui sommes-nous?”.

210

Il Bureau federal è regolato dagli articoli 16-21 dello Statuto sopracitato (pagine 5-7).

all'anno; esso ha la funzione di mettere in pratica gli orientamenti e le osservazioni strategiche elaborate e adottate dal Consiglio federale e dall'Assemblea generale, intraprendendo tutte le azioni utili al Pgs in questo senso; inoltre è l'organo che convoca il Consiglio federale, l'Assemblea generale annuale e quella straordinaria. Infine, è responsabile dell'informazione di tutti gli aderenti al sistema di garanzia Nature & Progrès;

- *Il presidente del "Bureau fédéral"* che ha la rappresentanza legale dell'associazione, convoca l'Assemblea generale annuale e le riunioni del Consiglio federale, ed infine si occupa di stabilire, insieme al tesoriere, quali sono le spese necessarie da affrontare per il buon funzionamento della Federazione;
- *la "Assemblée générale annuelle"<sup>211</sup>*, che è l'organo legislativo del Pgs nonché quello che certifica o meno i gruppi Nature & Progrès, ed è composta dai membri del Consiglio federale; affinché le sue deliberazioni siano valide, è necessaria la presenza o la rappresentanza di un terzo o metà dei gruppi di cui l'assemblea è composta. Tutti gli aderenti al Pgs Nature & Progrès possono partecipare, senza però diritto di voto;
- Il "Conseil federal", infine, si riunisce in *assemblea generale straordinaria (Assemblée générale extraordinaire*, contenuta nell'articolo 15 dello statuto in esame) nei seguenti casi: per modificare lo statuto, per sciogliere il sistema di garanzia partecipata e nel caso di liti o divergenze gravi tra il Consiglio federale e il Bureau Federal; affinché sia valida la deliberazione è necessario il raggiungimento della maggioranza qualificata.

Si analizza adesso, sempre a titolo esemplificativo, un sistema di

---

211

L'Assemblée générale annuelle è regolato dagli articoli 12-15 dello Statuts de la federation internationale Nature & Progrès, modificato ed approvato dal Consiglio federale straordinario del 13 Aprile 2013 (pagine 4 e 5).

garanzia partecipata italiano, il Pgs “c’è campo” che, a differenza del precedente Pgs, ha un ambito territoriale regionale poiché riguarda esclusivamente la regione lombarda. Esso si basa su una rete sociale complessa, costituita e suddivisa in *comitati locali*, che corrispondono a “les Groupes” del Pgs Nature & Progrès e che rappresentano “il cuore del funzionamento del sistema di garanzia partecipata” in quanto sono “il luogo d’incontro di produttori, consumatori e parti interessate alle pratiche del Pgs che fanno riferimento ad uno specifico territorio abbastanza circoscritto<sup>212</sup>”.

Anche questo sistema di garanzia partecipata si compone di tre organi principali:

- *l’Assemblea*, che è l’organismo sovrano del Pgs in quanto è costituita da tutti gli aderenti ai Comitati locali che fanno parte di “c’è campo”; attraverso lo svolgimento dell’azione legislativa determina le regole sia per l’adesione di un comitato locale al Pgs sia per l’adesione di un stakeholder ad un comitato locale, la formulazione di alcuni importanti documenti come la Carta dei valori, i protocolli, la dichiarazione d’impegno del produttore ed il manuale di visita<sup>213</sup>; infine stabilisce le regole di gestione del

---

212

L’adesione al Comitato locale è formalizzata attraverso un’iscrizione e il pagamento di una quota annuale, nonché con la sottoscrizione della Carta dei valori del Pgs in questione. Il comitato è composto minimo da sei persone, delle quali almeno un terzo devono essere produttori e almeno un terzo consumatori. Vedi il documento intitolato “Spg lombardo c’è campo. Principali regole di funzionamento”, prodotto dall’assemblea generale di tale sistema di garanzia partecipativa, il 16/02/2013; consultabile sul sito [www.des.varese.it](http://www.des.varese.it), alla voce sistema di garanzia partecipata Sgp.

213

La carta dei valori è quel documento che esplicita i principi etici e gli orientamenti culturali che ispirano la proposta del Pgs e viene sottoscritta da tutti i partecipanti ai Comitati locali all’atto d’iscrizione.

Il protocollo è l’insieme dei principi generali, delle regole e degli standard che definiscono le caratteristiche di un processo produttivo. I protocolli del Pgs “c’è campo” sono ispirati nella forma e nei contenuti al regolamento UE per le produzioni biologiche 834/2007 e successive modifiche, nonché al disciplinare “Garanzia AIAB”.

La dichiarazione d’impegno del produttore è quel documento attraverso il quale

marchio “c’è campo”, nonché le regole di composizione e funzionamento dell’Assemblea stessa, del Gruppo di coordinamento e della Commissione di garanzia;

- *la Commissione di garanzia* viene eletta dall’assemblea e dura in carica tre anni; è composta da un produttore, un consumatore e un tecnico, tutti appartenenti ai Comitati locali, possibilmente differenti, che compongono il sistema di garanzia partecipata. E’ l’Organismo che rilascia, rinnova o sospende la certificazione e per fare ciò può contattare il gruppo di visita e/o direttamente il produttore;
- *il Gruppo di coordinamento*, composto da due delegati di ciascun Comitato locale che durano in carica due anni, è l’organo esecutivo, istruttorio e di supporto dell’Assemblea. Esso convoca e cura in tutti i suoi aspetti l’Assemblea, considerato il fatto che al Gruppo di coordinamento vengono temporaneamente attribuite tutte le funzioni della stessa la quale, successivamente, quando si riunirà, ne discuterà e ratificherà le decisioni.

---

il produttore dichiara di volersi certificare secondo le regole del Pgs, condividendone i principi ed impegnandosi a rispettare un protocollo. Infine il manuale di visita è quel documento che descrive le norme di conduzione della visita su ciò che bisogna verificare, su come si deve comporre il gruppo di visita, nonché indicazioni sulla frequenza delle visite sulla base della valutazione del rischio.  
Vedi il documento intitolato “Spg lombardo c’è campo. Principali regole di funzionamento”, prodotto dall’assemblea generale di tale sistema di garanzia partecipativa, il 16/02/2013; consultabile sul sito [www.des.varese.it](http://www.des.varese.it), alla voce sistema di garanzia partecipata Sgp.

## Bibliografia

- Adornato F., Lattanzi P. e Trapè I; “Le misure agroambientali”; in “Trattato di diritto agrario”, Volume III intitolato “Il diritto agroalimentare”; Utet giuridica, 2011; di Costato L., Germanò A. e Rook Basile E.
- Albissini F.; “Alimenti e salute: la prospettiva del diritto agroalimentare”; in Rivista di diritto agrario. Agricoltura- alimentazione-ambiente; Anno XCIII, fascicolo 4; Ottobre-Dicembre 2014.
- Basile S.; “Bio-distretti: istruzioni per l’uso”; in Bioagricoltura, numero 145-146, Maggio/Agosto 2014.
- Benedetti e Burattini; “Agricoltura biologica: norme e regolamenti: sistemi di gestione e certificazione delle produzioni agroalimentari”; Edagricole 2006.
- Caccioni D., Colombi L; “Il manuale del biologico”; Edagricole, 2012.
- Canfora I.; “Il nuovo assetto dell’agricoltura biologica nel sistema del diritto alimentare europeo”; in Rivista di diritto agrario, anno LXXXVI, 2007.
- Canfora I.; “L’agricoltura biologica nel sistema agroalimentare. Profili giuridici”; Cacucci editore 2002.
- Ciaperoni A.; “Bio-distretti, un laboratorio speciale per l’agricoltura sociale”; in Bioagricoltura, numero 145-146, Maggio/Agosto 2014.
- Clemente G. F., Pugliese L. e Valenti S.; “Il distretto biologico: uno strumento innovativo per una governance territoriale sostenibile”, consultabile sulla rivista bimestrale di ENEA “Energia, Ambiente e Innovazione”.
- Clerici A., Rubino V.; “La nuova disciplina comunitaria sull’igiene delle produzioni alimentari; controllo ufficiale ed autocontrollo nel pacchetto igiene 2004”, Terzo Volume; Editrice Taro 2007.
- Coderoni S.; “Sostenibilità ambientale in agricoltura. Considerazioni introduttive”; in Agriregionieuropa Anno 11, Numero 41, Giugno 2015.
- Costato L.; “Agricoltura, ambiente e alimentazione nell’evoluzione

- del diritto dell'Unione Europea"; in Rivista di diritto agrario; Agricoltura- alimentazione- ambiente; Anno XCIII, fascicolo 2; Aprile-Giugno 2015.
- Costato L.; "Corso di diritto agrario italiano e comunitario", Terza edizione; Giuffrè editore, Milano 2008.
  - Costato L.; "I problemi giuridici della sicurezza alimentare"; in "Economia e diritto agroalimentare"; Anno XII- numero 1/2007.
  - Costato L.; "Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario", Terza edizione; Cedam 2003.
  - Costato L., Germanò A. e Rook Basile E.; "Trattato di diritto agrario", Volume II intitolato "Il diritto agroambientale"; Utet giuridica, 2011.
  - Costato L., Germanò A. e Rook Basile E.; "Trattato di diritto agrario", Volume III intitolato "Il diritto agroalimentare"; Utet giuridica, 2011.
  - Cristiani E.; "Agricoltura biologica tra economia e diritto"; in Rivista di diritto agrario, 1990.
  - Cristiani E.; "La disciplina dell'agricoltura biologica fra tutela dell'ambiente e sicurezza alimentare"; Giappichelli editore, Torino 2004.
  - Cristiani E.; "La filiera corta in agricoltura biologica"; in Rivista di diritto alimentare n. 3, 2008.
  - Cristiani E.; "Il metodo di produzione biologico"; in "Trattato di diritto agrario", Volume III intitolato "Il diritto agroalimentare", di Costato L., Germanò A. e Rook Basile E.; Utet giuridica, 2011;
  - Cristiani E.; "Il sistema dei controlli in agricoltura biologica: aspetti problematici e prospettive di riforma"; in "Prodotti agricoli e sicurezza alimentare", Giuffrè editore, 2004.
  - Cristiani E.; "Prodotti biologici: occhio all'etichetta"; in "Cibo e conflitti, Plus" n. 337/344, 2010.
  - Dario G.; "Innovazione dei bio-distretti a livello internazionale"; in Bio agricoltura, 145-146, maggio/agosto 2014.
  - De Stefano F. e Cicia G.; "La fiducia nel processo di certificazione e i comportamenti di acquisto dei prodotti biologici: un'analisi

empirica”; in “Prospettive dell’agricoltura biologica in Italia”, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.

- Di Lauro A.; “Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agro-alimentare”; Giuffrè editore, 2005.

- Ferraldeschi F.; “Marchio e disciplinare bio-distretto”; in Bio agricoltura, 145-146, maggio/agosto 2014.

- Ferrante A.; “La rete internazionale dei bio-distretti”; in Bio agricoltura, 145-146, maggio/agosto 2014.

- Ferrante A.; “2017: nuovo regolamento europeo per l’agricoltura biologica”; in Bio agricoltura, 143-144, gennaio/aprile 2014.

- Giannakas K. (2002). “Information asymmetries and consumption decisions in organic food product markets”; in “*Canadian Journal of Agricultural Economics*”, (vol. 50) 2008.

- Giannini M. S.; “Regioni e attività produttive. Rapporto sulla legislazione e sulla spesa: 2005-2007. Il punto sulle materie”; Giuffrè editore.

- Marandola D.; “La sostenibilità alimentare inizia dall’uso del suolo: prime indicazioni dai Psr per il 2014-2020” in *Agriregionieuropa* Anno 11, Numero 41, Giugno 2015.

- Masini s.; “Corso di diritto alimentare”, seconda sezione; Giuffrè editore.

- Musa A.; “Nuova norma ISO/IEC 17065-2012 per l’accreditamento degli organismi di certificazione di prodotti, processi e servizi: approfondimento sugli aspetti di continuità e sulle novità rispetto alla EN 45011”; in “*NewsLiftLetter*”, anno XV numero 03, Marzo 2013.

- Nicoletti D.; “Un nuovo modello per le aree interne”; in *Bioagricoltura*, numero 145-146, Maggio/Agosto 2014.

- Pinton; “Tutte le norme per l’agricoltura biologica”; Ceda Aiab 1997.

- Ruggeri L.; “I sistemi di garanzia partecipata (PGS) come strumento di sviluppo locale rurale: l’impatto dell’inclusione della comunità e dei valori sociali nella certificazione biologica”; tesi di laurea in economia dell’azione collettiva, anno accademico 2010/2011.

- Santucci; “Agricoltura biologica tra PAC e mercato”; Santucci editore (1999).

- Tommasini A.; “Produzioni biologiche e filiera corta in funzione di un’alimentazione sostenibile”; in Rivista di diritto agrario. Agricoltura-alimentazione- ambiente; Anno XCIII, fascicolo 1; Gennaio- Marzo 2014.
- Torremocha E.; “Ifoam a Istanbul per <costruire ponti biologici>”; in Bio agricoltura n. 147-148, Settembre/Ottobre 2014.
- “Il controllo e la vigilanza sulle produzioni biologiche”; Edagricole 2010.
- Trisorio A.; “Agricoltura e biodiversità: strumenti e prospettive”; in Agriregionieuropa Anno 11, Numero 41, Giugno 2015.
- United Nations 2009; “The Contribution of sustainable Agriculture and Land management to sustainable Development”; in Sustainable Development Innovation Brief, Issue7.
- Varese E., Bonadonna A. e Peira G.; “L’etichettatura dei prodotti alimentari. La normativa dell’Unione europea e nazionale”; a cura del Laboratorio Chimico Camera di commercio di Torino; Documento n. 3 del 2012.
- Viganò L., Romeo M. e altri; “Bioreport 2013. L’agricoltura biologica in Italia”; Rete rurale Nazionale 2007-2013 (Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali); Roma 2013.
- Vizioli V.; “La cura della fertilità del suolo: alla base della buona riuscita del metodo bio”; in Bio Agricoltura, numero 147-148, settembre/ottobre 2014.

## Sitografia

- Abitabile C. e Arzeni A.; “L’approccio territoriale alla valutazione della sostenibilità dell’agricoltura biologica: il caso Marche”; in *Agriregionieuropa* anno 9, numero 32, Marzo 2013; su [www.agrregionieuropa.univpm.it](http://www.agrregionieuropa.univpm.it)
- Abitabile C. e Esposti R.; “Agricoltura biologica vs agricoltura biologica”; in *Agriregionieuropa* anno 3, numero 10, Settembre 2007; su [www.agrregionieuropa.univpm.it](http://www.agrregionieuropa.univpm.it)
- Agnello M.C.; “La sicurezza alimentare a tutela della libera circolazione delle merci e della salute alla luce della normativa europea e nazionale”; in “Il mondo giudiziario”, 2012. (rivista on-line consultabile sul sito [www.mgiudiziario.it](http://www.mgiudiziario.it), articolo pubblicato l’11 Aprile 2015).
- Agostino M. e Fonte M.; “Il nuovo regolamento sul biologico dell’Unione Europea ”, in *Agriregionieuropa* anno 3 n. 11, Dicembre 2007; su [www.agrregionieuropa.univpm.it](http://www.agrregionieuropa.univpm.it)
- Anabio, “Linee guida al consumo del prodotto biologico”, consultabile su [www.cia.it/anabio/svl/allegatiRead?recid=o&allid=538](http://www.cia.it/anabio/svl/allegatiRead?recid=o&allid=538)
- Bernardo C., De Gennaro e Rosselli L.; “Un’analisi della struttura e del funzionamento del sistema di controllo e certificazione delle produzioni da agricoltura biologica”; in *Agriregionieuropa*, anno 4 n. 15, Dicembre 2008; su [www.agrregionieuropa.univpm.it](http://www.agrregionieuropa.univpm.it)
- “Biologico UE verso la riforma”; articolo presente sul sito [www.agricoltura24.com](http://www.agricoltura24.com)
- Fonte M. C. e Agostino M.; “Principi, valori e standard: il movimento biologico di fronte alle sfide della crescita”; in *Agriregionieuropa* anno 4°, numero 12, Marzo 2008; su [www.agrregionieuropa.univpm.it](http://www.agrregionieuropa.univpm.it)
- Gatto E.; “Qualità dei prodotti e tutela dei consumatori e del mercato”; in *Agriregionieuropa* anno 6, numero 21, giugno 2010; su [www.agrregionieuropa.univpm.it](http://www.agrregionieuropa.univpm.it)
- “Guida all’etichettatura dei prodotti biologici”; a cura della direzione tecnica di Suolo e Salute, consultabile sul sito [www.suoloesalute.it](http://www.suoloesalute.it)
- “La certificazione del bio ad una svolta: meno burocrazia, e un patto

con i consumatori”; articolo del 06/03/2009 presente sul sito [www.aiab.it](http://www.aiab.it)

- Lamberti D.; “La giunta di Torino ammette l’autocertificazione per il biologico”; su [www.sinab.it](http://www.sinab.it)

- “Nuova ISO/IEC 17065; Disposizione per gli organismi di certificazione di prodotto in materia di transizione dalla norma UNI CEI EN 45011:1999 alla nuova ISO/IEC 17065:2012”; consultabile sul sito [www.acredia.it](http://www.acredia.it)

- Pelagalli M.; “Sicilia, approvato il Psr 2014-2020”; in [www.agronotizie.imagelinenetwork.com](http://www.agronotizie.imagelinenetwork.com)

- “Relazione speciale della Corte dei conti europea: Il sistema di controllo della produzione biologica”; Comunicato stampa di ECA/12/30; Lussemburgo, 26 Giugno 2012, riguardante la relazione speciale della Corte dei Conti n. 9/2012. Consultabile sul sito [www.europa.eu](http://www.europa.eu)

- Roggero P.P., Toderi M. e Seddaiu G.; “Agro-ecologia e politiche agro-ambientali”; in *Agriregionieuropa* anno 2 n. 4, ;Marzo 2006; su [www.agrregionieuropa.univpm.it](http://www.agrregionieuropa.univpm.it)

- Signori S., Forno F. e Salvi S.; “AIAB e SPG: in Lombardia un nuovo progetto pilota”, consultabile sul sito [www.coreslab.wikispaces.com](http://www.coreslab.wikispaces.com)

- “Spg lombardo c’è campo. Principali regole di funzionamento”, prodotto dall’assemblea generale di tale sistema di garanzia partecipativa, il 16/02/2013; consultabile sul sito [www.des.varese.it](http://www.des.varese.it)

- Torremocha E.; “Introduzione ai sistemi partecipativi di garanzia”; lavoro consultabile su [www.des.varese.it](http://www.des.varese.it)

- Triantafyllidis A. e Ortolani L.; “La certificazione partecipativa in agricoltura biologica”; in *agriregionieuropa*, anno 9 numero 32°, Marzo 2013; [www.agrregionieuropa.univpm.it](http://www.agrregionieuropa.univpm.it)

- Van Der Akker J. E Wright J.; “Participatory Guarantee Systems: 5 Case studies from Brazil, India, New Zealand, Usa, France”; in IFOAM 2008 [www.ifoam.org](http://www.ifoam.org)

- Zezza A. e Abitabile C.; “La riforma della politica europea in agricoltura biologica”; in *Agriregionieuropa* anno 10 n. 38, settembre 2014; [www.agrregionieuropa.univpm.it](http://www.agrregionieuropa.univpm.it)

- “Documento di lavoro relativo ai controlli ufficiali nel settore biologico”; Iva versione dell’8 Luglio 2011; in “Linee guida sul sistema di controllo”; su [www.Sinab.it](http://www.Sinab.it)