



Ministero delle politiche agricole

alimentari e forestali

DIPARTIMENTO DELL'ISPETTORATO CENTRALE DELLA TUTELA DELLA
QUALITÀ E DELLA REPRESSIONE FRODI DEI PRODOTTI
AGROALIMENTARI E TUTELA DEL CONSUMATORE

Alla Direzione generale PREF

Agli Uffici territoriali ed ai Laboratori
dell'ICQRF

p.c. Gabinetto del Ministro

Dipartimento DIQPAI

Comando Unità per la Tutela Forestale,
Ambientale e Agroalimentare

OGGETTO: Decreto legislativo 23 febbraio 2018, n. 20, recante disposizioni di armonizzazione e razionalizzazione della normativa sui controlli in materia di produzione agricola ed agroalimentare con il metodo biologico. Prime indicazioni operative.
./.

Nella Gazzetta Ufficiale – Serie generale – n. 67 del 21 marzo u.s. è stato pubblicato il Decreto legislativo 23 febbraio 2018, n. 20, contenente disposizioni normative in materia di produzione agricola ed agroalimentare con il metodo biologico. Fatte salve le disposizioni transitorie atte a consentire agli Organismi di controllo di adeguarsi alle nuove norme per il rilascio dell'autorizzazione, il decreto in parola è entrato in vigore il 22 marzo 2018, con conseguente abrogazione del Decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 220.

Con tale provvedimento, per la prima volta viene introdotto nel settore dell'agricoltura biologica un apparato sanzionatorio di carattere amministrativo, con la previsione di fattispecie illecite a carico sia dei soggetti operanti, con incarichi decisionali, all'interno degli Organismi di controllo autorizzati, sia degli operatori.

Il decreto contiene tre articoli (8, 10 e 11) che prevedono misure sanzionatorie contenenti la clausola «*Salvo che il fatto costituisca reato*», nel caso in cui una determinata condotta si configuri simultaneamente come illecito penale e amministrativo.

L'articolo 8 contiene disposizioni sanzionatorie a carico degli Organismi autorizzati dal Ministero ad espletare attività di controllo sugli operatori inseriti nel sistema di produzione con il metodo biologico.

Il comma 1 prevede una sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di € 10.000,00 ad un massimo di € 30.000,00 – salvo quanto previsto dall'articolo 7 – a carico **dell'Organismo di controllo e di chiunque** rivesta, all'interno del medesimo o di una sua **unità organizzativa dotata**



Ministero delle politiche agricole

alimentari e forestali

DIPARTIMENTO DELL'ISPettorato CENTRALE DELLA TUTELA DELLA
QUALITÀ E DELLA REPRESSIONE FRODI DEI PRODOTTI
AGROALIMENTARI E TUTELA DEL CONSUMATORE

di autonomia funzionale, funzioni di rappresentanza, amministrazione o direzione, allorché si renda responsabile di una delle seguenti azioni/omissioni:

- impedire alle autorità competenti di accedere agli uffici e omettere le informazioni e l'assistenza necessarie all'espletamento delle verifiche;
- impiegare personale privo dei requisiti minimi di cui all'Allegato 2 del decreto;
- omettere l'adozione delle misure di adeguata analisi del rischio di cui all'Allegato 1 del decreto;
- impiegare personale a carico del quale è stata accertata l'esistenza di rapporti professionali, economici o di consulenza con gli operatori soggetti all'attività di controllo;
- accettare di sottoporre a controllo un operatore già escluso prima che siano trascorsi due anni dall'emanazione del provvedimento di esclusione, eccezion fatta per i casi di esclusione per morosità;
- omettere la verifica delle azioni correttive adottate dagli operatori a seguito di provvedimenti di sospensione e soppressione.

Si richiama l'attenzione sul fatto che la disposizione in esame prevede un'ipotesi di doppia responsabilità per le violazioni da essa punite. Il testo normativo, infatti, dispone che la sanzione venga irrogata all'Organismo di controllo **ed** a chiunque rivesta funzioni di rappresentanza, amministrazione o direzione all'interno del medesimo o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia funzionale.

In altri termini, viene introdotta una **responsabilità amministrativa diretta** dell'Organismo di controllo, che **si aggiunge** a quella di colui che – all'interno di esso o di una sua unità organizzativa autonoma – riveste funzioni direttive, rappresentative e/o di amministrazione.

Si dovranno, pertanto, redigere **due distinte contestazioni** per l'irrogazione di **due altrettanto distinte sanzioni**, una a carico dell'Ente certificatore ed una a carico della persona fisica che riveste le sopra citate funzioni all'interno del medesimo o dell'unità organizzativa dotata di autonomia.

Tra i due soggetti coinvolti, quindi, non sussiste una forma di responsabilità solidale ex art. 6, comma 3, della legge n. 689/81: di conseguenza, il pagamento della sanzione effettuato da uno dei due non produce automaticamente effetti estintivi dell'obbligo pecuniario anche a favore dell'altro, che resta dunque tenuto ad adempiere comunque anche la sua personale obbligazione pecuniaria.

Il meccanismo della solidarietà *ex art. 6, comma 3 della legge n. 689/81* opera, invece, in via ordinaria per le altre fattispecie illecite previste dai successivi commi 2 e 3, in cui la struttura di controllo – in persona del legale rappresentante *pro-tempore* – sarà chiamata a rispondere in via solidale della violazione.



Ministero delle politiche agricole

alimentari e forestali

DIPARTIMENTO DELL'ISPETTORATO CENTRALE DELLA TUTELA DELLA
QUALITÀ E DELLA REPRESSIONE FRODI DEI PRODOTTI
AGROALIMENTARI E TUTELA DEL CONSUMATORE

In tale ambito, appare opportuno evidenziare anche il concetto di “*unità organizzativa dotata di autonomia funzionale*”. In considerazione della tipologia di attività svolta e del numero e della localizzazione delle produzioni sottoposte a verifica, gli Organismi di controllo operanti nel settore dell'agricoltura biologica si caratterizzano per la loro complessa articolazione territoriale, che prevede sedi operative distribuite in diverse zone. Al fine di agevolare il tempestivo e corretto espletamento dell'attività di competenza, le sedi distaccate possono godere di ampia autonomia funzionale e presso ognuna di esse operano funzionari ai quali sono attribuiti compiti di direzione e di amministrazione, oltre che di rappresentanza della struttura verso l'esterno.

Particolare attenzione, pertanto, dovrà essere prestata in sede di accertamento e contestazione delle fattispecie illecite che vedono coinvolti tali soggetti, verificando di volta in volta la distribuzione delle cariche rappresentative e dei poteri decisionali ed amministrativi all'interno della struttura interessata, ovvero la sussistenza di eventuali deleghe di poteri o procure generali/speciali rilasciate a soggetti diversi dal responsabile della medesima, al fine di evitare di imputare la responsabilità a persone che non possono essere chiamate a rispondere dell'illecito.

Il comma 2 prevede una sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di € 6.000,00 ad un massimo di € 12.000,00 a carico di **chiunque**, rivestendo all'interno dell'Organismo di controllo o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia funzionale incarichi di rappresentanza, amministrazione o direzione, si renda responsabile di una delle seguenti azioni/omissioni:

- omettere la conservazione dei fascicoli di controllo per il periodo di tempo fissato dall'articolo 6, comma 1, lett. *l*) del decreto (5 anni dalla data dell'esclusione o del recesso volontario dell'operatore);
- trasferire il fascicolo di controllo all'Organismo subentrante oltre il termine fissato dall'articolo 6, comma 1, lett. *n*) del decreto (15 giorni dalla data di notifica della variazione);
- trasmettere il programma annuale di controllo al MIPAAF ed alle autorità competenti oltre il termine fissato dall'articolo 6, comma 1, lett. *r*) del decreto (31 gennaio di ogni anno);
- omettere l'adozione di qualsivoglia iniziativa/misura per l'aggiornamento professionale del personale impiegato nei controlli in ordine alle modifiche normative intervenute nel settore ed alla conoscenza degli elementi di rischio nella qualificazione di un prodotto come “biologico”;
- omettere l'applicazione dei criteri di rotazione del personale indicati dall'Allegato 2, lett. *c*), numero 5 (massimo 3 visite ispettive consecutive e 2 anni di sospensione prima di tornare dal medesimo operatore controllato).

Il comma 3 prevede una sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di € 2.000,00 ad un massimo di € 6.000,00 a carico di **chiunque**, rivestendo all'interno dell'Organismo di controllo



Ministero delle politiche agricole

alimentari e forestali

DIPARTIMENTO DELL'ISPettorato CENTRALE DELLA TUTELA DELLA
QUALITÀ E DELLA REPRESSIONE FRODI DEI PRODOTTI
AGROALIMENTARI E TUTELA DEL CONSUMATORE

o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia funzionale incarichi di rappresentanza, amministrazione o direzione, si renda responsabile di una delle seguenti azioni/omissioni:

- omettere l'aggiornamento dei fascicoli di controllo, ovvero l'adozione di sistemi di documentazione dell'attività di controllo, in maniera tale da ostacolarne la rintracciabilità;
- omettere il controllo della regolare conservazione, da parte dell'operatore, dei documenti e delle certificazioni ad esso rilasciate;
- rilasciare il documento giustificativo e, quando richiesto, il certificato di conformità oltre il termine fissato dall'articolo 6, comma 1, lett. *h*) del decreto (90 giorni dalla notifica di cui all'articolo 28 del Reg. CE n. 834/2007);
- applicare il tariffario in maniera difforme da quanto indicato in sede di presentazione, da parte dell'Organismo, dell'istanza diretta ad ottenere l'autorizzazione a svolgere l'attività di controllo;
- omettere la comunicazione al MIPAAF delle modifiche giuridiche/organizzative intervenute dopo la concessione dell'autorizzazione entro il termine di cui all'articolo 6, comma 1, lett. *p* (15 giorni dalla deliberazione della modifica);
- trasmettere al MIPAAF la relazione sull'attività svolta nel corso dell'anno precedente oltre il termine di cui all'articolo 6, comma 1, lett. *s* (31 marzo di ogni anno).

L'articolo 10 del decreto contiene disposizioni sanzionatorie in materia di designazione, presentazione ed etichettatura dei prodotti biologici, nonché in tema di uso commerciale, di pubblicità e di informazione ai consumatori sulle produzioni ottenute con il metodo biologico.

Come disposto dall'articolo 28 del Reg. CE n. 834/2007, gli operatori che intendano immettere sul mercato prodotti qualificati come "biologici" devono notificare l'inizio della loro attività ed assoggettare, quindi, la loro impresa al sistema di controllo con la procedura di cui alla legge n. 154/2016. La normativa prevede, al riguardo, una serie di obblighi che gli operatori devono adempiere, riportati nell'articolo 9 del decreto.

Il comma 1 prevede una sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di € 7.000,00 ad un massimo di € 18.000,00 a carico di **chiunque**, sulla confezione o sull'imballaggio del prodotto, nei marchi commerciali, nell'informazione anche tramite internet ai consumatori e sui documenti di accompagnamento, **utilizza indicazioni, termini o simboli** tali da indurre in errore il consumatore sulla conformità del prodotto o dei suoi ingredienti alle prescrizioni contenute nel citato Reg. CE n. 834/2007.

Si ritiene che come avviene anche in altri settori merceologici (*in primis* quello delle produzioni a denominazione registrata), in linea con l'orientamento della giurisprudenza comunitaria al riguardo, il riferimento ai concetti di "*indicazioni, termini o simboli*" vada esteso a qualsiasi rappresentazione grafica, visiva o simili che, in ragione ad esempio della grandezza dei



Ministero delle politiche agricole

alimentari e forestali

DIPARTIMENTO DELL'ISPETTORATO CENTRALE DELLA TUTELA DELLA
QUALITÀ E DELLA REPRESSIONE FRODI DEI PRODOTTI
AGROALIMENTARI E TUTELA DEL CONSUMATORE

caratteri utilizzati, o della maggiore o minore enfasi attribuita a determinate parole, disegni o raffigurazioni, etc., induca il consumatore a ritenere di trovarsi di fronte ad un prodotto agricolo ottenuto con il metodo biologico, anche in assenza di un vero e proprio inganno a suoi danni.

Il comma 2 prevede una sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di € 1.000,00 ad un massimo di € 3.000,00 a carico di **chiunque** nell'etichettatura, pubblicità e presentazione o sui documenti commerciali relativi a prodotti reperiti al commercio **utilizza** in maniera non conforme alla normativa comunitaria i termini relativi alla produzione biologica.

Il comma 3, infine, prevede una sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di € 600,00 ad un massimo di € 1.800,00 a carico di **chiunque** nell'etichettatura, pubblicità e presentazione relative a prodotti reperiti al commercio **utilizza** in maniera non conforme al Reg. CE n. 834/2007 il logo comunitario di produzione biologica.

L'articolo 11 del decreto contiene disposizioni sanzionatorie a carico delle imprese che operano nell'ambito del settore dell'agricoltura biologica. Esse concernono, in particolare, da un lato la mancata adozione, da parte degli operatori, delle iniziative e delle procedure previste in ipotesi di perdita del diritto ad utilizzare i termini relativi al metodo di produzione biologico e, dall'altro, l'avvenuta adozione nei loro confronti, da parte dell'Organismo di controllo, di provvedimenti di esclusione o di sospensione dalla certificazione biologica.

Si tratta evidentemente di disposizioni poste in stretta connessione con quelle contenute negli artt. 5 e 6 del decreto, concernenti l'attività di controllo svolta dagli Organismi autorizzati e gli obblighi posti a carico di questi ultimi. Tra tali obblighi assumono particolare rilevanza quelli relativi alla tempestiva comunicazione dei rilievi accertati e dei provvedimenti adottati tanto agli operatori interessati, quanto al MIPAAF ed alle autorità competenti all'esercizio della vigilanza.

Il comma 1 dell'articolo 11 prevede una sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di € 10.000,00 ad un massimo di € 20.000,00 a carico dell'operatore – anche se non più inserito nel sistema di controllo a seguito di esclusione o di recesso volontario – che non adotta nei termini di legge le necessarie procedure per il ritiro della merce o non comunica ai propri clienti la soppressione dei termini riferiti al metodo di produzione biologico.

La stessa sanzione si applica anche all'operatore non più inserito nel sistema di controllo che non comunica la soppressione delle indicazioni riferite al metodo di produzione biologico.

Il comma 2 dispone che si applica una sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di € 6.000,00 ad un massimo di € 18.000,00 a carico dell'operatore che impedisce od ostacola le verifiche da parte dell'Organismo di controllo autorizzato.



Ministero delle politiche agricole

alimentari e forestali

DIPARTIMENTO DELL'ISPettorato CENTRALE DELLA TUTELA DELLA
QUALITA' E DELLA REPRESSIONE FRODI DEI PRODOTTI
AGROALIMENTARI E TUTELA DEL CONSUMATORE

Il comma 3 prevede l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di € 6.000,00 ad un massimo di € 18.000,00 a carico dell'operatore al quale l'Organismo di controllo abbia applicato un provvedimento definitivo di sospensione dalla certificazione biologica, eccezion fatta in caso di sospensione per morosità.

Il comma 4, infine, prevede l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di € 10.000,00 ad un massimo di € 30.000,00 a carico dell'operatore al quale l'Organismo di controllo abbia applicato un provvedimento definitivo di esclusione dal sistema biologico, eccezion fatta per il caso di sospensione dovuta a morosità.

L'articolo 12, comma 1, del decreto dispone che **l'ICQRF è l'autorità competente** ad irrogare le sanzioni amministrative per le violazioni da esso previste.

Il successivo comma 2 stabilisce che il procedimento per l'accertamento delle violazioni in parola e per l'irrogazione delle relative sanzioni è disciplinato dalla legge n. 689/81 e, ove ne sussistano i presupposti, ad esso si applicano le disposizioni di cui all'art. 1, commi 3 (diffida) e 4 (pagamento con l'ulteriore riduzione del 30%) della legge n. 116/2014.

A tale riguardo si allega un prospetto indicante le fattispecie sanzionatorie per le quali si ritiene applicabile, oppure precluso, l'istituto della diffida (**Al.1**).

La definizione dei procedimenti sanzionatori avviati ai sensi del decreto in oggetto è riservata all'Amministrazione centrale dell'ICQRF.

L'articolo 13 del decreto dispone, poi, che il pagamento delle sanzioni da esso previste, sia in misura ridotta che a seguito di ordinanza-ingiunzione, vada effettuato presso le Tesorerie provinciali dello Stato competenti per territorio su apposito capitolo del Capo XVII dello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato, che sarà indicato con successiva comunicazione una volta istituito; i proventi delle sanzioni così affluiti al bilancio statale sono riassegnati, **per una quota pari al 50%**, ad apposito capitolo dello stato di previsione del MIPAAF al fine di essere destinati al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dei controlli e dell'attività di vigilanza in materia.

Con successiva Circolare si forniranno a breve ulteriori indicazioni in ordine agli altri articoli del decreto legislativo 20/18 e alle relative connessioni con il sistema sanzionatorio.

Si rimane a disposizione per eventuali chiarimenti.

Il Capo dell'Ispettorato
Stefano Vaccari

Documento firmato digitalmente ai sensi del CAD