



**PRODUZIONE BIOLOGICA**  
**Rafforzamento del settore e**  
**GARANZIE PER I CITTADINI**

**Analisi giuridica del**  
**D.lgs. n. 20/2018**

**IA** Lex STUDIO LEGALE  
**Alimentaria**

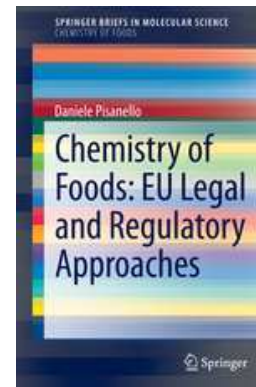
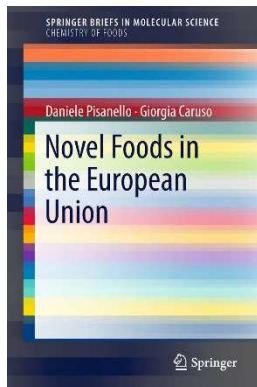
avv. Daniele Pisanello

*19 Novembre 2019*

*Roma, Auditorium Giuseppe Avollo*

[www.lexalimentaria.eu](http://www.lexalimentaria.eu)

- ❖ Avvocato (2005) cassazionista, consulente legale in Diritto Alimentare
- ❖ Fondatore (2008) di LEX ALIMENTARIA Studio Legale Associato
- ❖ Già docente per European Institute of Public Administration (EIPA, Luxembourg, '09-'17), Scuola Superiore di Magistratura ('10 e '17), Università degli Studi di Torino ('06-07), altre istituzioni
- ❖ Autore *inter alia* di:
  - *Guida alla Legislazione alimentare 2° ed.*, EPC (in corso pubblicazione)
  - *EU Regulation on Novel Foods*, Springer 2018
  - *Chemistry of Foods: EU Legal and Regulatory Approaches*, Springer, 2014
  - *Guida alla Legislazione alimentare* (a cura di), 2010



## D.lgs. n. 20/18: Rafforzamento del sistema e Garanzie per i cittadini, obiettivi raggiunti?



## PRODUZIONE BIOLOGICA Rafforzamento del settore e GARANZIE PER I CITTADINI

**Evoluzione e inquadramento generale  
della disciplina relativa alla produzione  
biologica e etichettatura dei prodotti  
biologici (Biologico)**

<b>1991</b>	<b>Reg. CEE 2092/91</b> (1° regolamento nell'ambito di riforma McSharry)
<b>1995</b>	<b>D.lgs. 220/95</b> (Attuazione artt. 8 e 9, Reg. 2092/91)
<b>1999</b>	<b>Reg. CE 1804/99</b> (biologico in produzione animale)
<b>2002</b>	<b>Reg. CE 178/02</b> (regolamento quadro di Legislazione Alimentare)
<b>2004</b>	<b>Reg. CE 882/04</b> (controlli ufficiali degli alimenti)
<b>2007</b>	<b>Reg. CE 834/07</b> (2° regolamento, allineamento con Reg. 178/02)
<b>2008</b>	<b>Regg. CE 889/08; 1235/08</b> (implementazione Reg. n. 834/07)
<b>2017</b>	<b>Reg. UE 2017/625</b> (controlli ufficiali sulla catena agro-alimentare)
<b>2018</b>	<b>D.lgs. 20/18</b> (armonizzazione e razionalizzazione dei controlli nel bio)
	<b>Reg. UE 848/18</b> (3° regolamento in materia)
<b>2019</b>	<b>Applicazione del Reg. UE 2017/625</b>
<b>2021</b>	<b>Applicazione del Reg. UE 2018/848</b>

## Caratteri generali della disciplina (dal p.v. delle regole di mercato)

- ❖ La disciplina del biologico è un **insieme normativo** volto alla valorizzazione dell'attività agricola nella direzione della polifunzionalità e, specie dopo il Reg. n. 2018/848, in funzione ambientale.
  - Sul piano delle **regole di mercato**, ne è derivato un sistema per il quale la caratterizzazione di un prodotto agricolo o agro-alimentare come «biologico» o «da agricoltura biologica» dipende da alcune condizioni:
    - Conformità a **regole tecniche** poste dalle norme settoriali in materia di produzione, trasformazione, distribuzione, importazione esportazione;
    - Conformità alle regole tecniche in tema di **etichettatura**;
    - Assoggettamento al **sistema di controllo**, secondo norme in parte armonizzate, in parte lasciate agli Stati membri;
    - Sussistenza del Documento Giustificativo, rilasciato nell'ambito di uno schema di **certificazione** e delle altre condizioni per il singolo atto di acquisto
  - **Schema di certificazione regolamentata**

- ❖ Produzioni di qualità regolamentata costituiscono un insieme variegato di comparti merceologici e normativi sottoposte a sistemi di controllo puntualmente disciplinati:
  - Produzioni ottenute da agricoltura biologica;
  - Prodotti con denominazione di origine protetta (D.O.P.) inclusi i prodotti vitivinicoli;
  - Prodotti ad indicazione geografica protetta (I.G.P.) inclusi i prodotti vitivinicoli;
  - Specialità tradizionali garantite (S.T.G.);
  - Carni bovine con etichettatura facoltativa;
  - Carni di pollame con etichettatura volontaria;

## Il Biologico come marchio di conformità pubblico



- ❖ Il Biologico è segno idoneo ad attestare che il prodotto è stato ottenuto da un determinato standard di processo, regolamentato da fonti europee e, in parte nazionali.
- ❖ Trattasi di segno che assicura il rispetto di **interessi pubblici** di volta in volta perseguiti dall'ordinamento e dunque una specifica rilevanza sul piano penale;
  - Pertanto esso è assimilabile agli altri «**marchi di conformità**»: un marchio attestante la conformità ad un determinato insieme di norme o ad altri documenti normativi;



N° 9678-19



**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**SEZIONI UNITE CIVILI**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

VINCENZO DI CERBO

- Primo Presidente f.f. -

Oggetto

Regolamento di  
giurisdizione -  
Provvedimento di divieto  
... ..



L'organismo autorizzato ex d.lgs. n. 220 del 1995 non assume la veste di P.A. ex art. 7 c.p.c., né può affermarsi che eserciti (quantomeno nell'esecuzione del contratto di certificazione), funzioni pubbliche.

Le certificazioni, come osservato anche in dottrina, sono in realtà strumenti di circolazione di "informazioni" destinate in particolare ai consumatori, quali attestazioni di conformità del prodotto agli *standards* di legge e di "garanzia" dell'affidabilità al riguardo dell'impresa e dei suoi prodotti.

- ❖ L'OdC svolge **attività di impresa** consistente nella valutazione di un *processo* di produzione di beni agricoli/alimentari, ed **eventuale** certificazione di conformità a standard definiti da fonti legislative UE, esercitabile previo rilascio di **titolo abilitativo**, condotta in **regime di concorrenza** (diversamente da quanto accade con certificazione DOP-IGP) e soggetta a una serie di limiti e condizioni.
- ❖ L'art. 5(3) del D.lgs. n. 20/18 invece tratteggia l'attività degli OdC:
  - *Nello svolgimento dell'attività di controllo, gli organismi di controllo **eseguono ispezioni** al fine di **accertare** eventuali infrazioni e irregolarità, nonché inosservanze, **riguardanti la qualificazione biologica dei prodotti** e adottano, a tutela degli interessi dei consumatori, le **corrispondenti misure** e **rilasciano certificazioni** a seguito di ispezioni con esito favorevole.*

**La disciplina nazionale dei controlli e  
della certificazione del biologico:**

**(Breve analisi del D.lgs. n. 20/2018)**

- ❖ Art. 1. Ambito di applicazione
- ❖ Art. 2. Definizioni
- ❖ Art. 3. Sistema di controllo
- ❖ Art. 4. Organismi di controllo
- ❖ Art. 5. Attività di controllo svolta dagli organismi di controllo
- ❖ Art. 6. Obblighi degli organismi di controllo
- ❖ Art. 7. Sospensione e revoca dell'autorizzazione
- ❖ Art. 8. Sanzioni amministrative pecuniarie a carico degli organismi di controllo
- ❖ Art. 9. Obblighi degli operatori
- ❖ Art. 10. Sanzioni amministrative pecuniarie relative alla designazione, alla presentazione e all'uso commerciale
- ❖ Art. 11. Sanzioni amministrative pecuniarie a carico degli operatori
- ❖ Art. 12. Applicazione delle sanzioni
- ❖ Art. 13. Modalità di pagamento e riassegnazioni
- ❖ Art. 14. Disposizioni transitorie
- ❖ Art. 15. Abrogazioni
- ❖ Art. 16. Clausola di salvaguardia
- ❖ Art. 17. Entrata in vigore
- ❖ Allegato 1 (di cui all'articolo 4, comma 1) - Requisiti minimi della procedura standard di controllo
- ❖ Allegato 2 (di cui all'articolo 4, comma 6, lettere a) e c), e all'articolo 8, comma 1, lettere b), c) e d), e all'articolo 8, comma 2, lettera e)) - Requisiti dell'organismo di controllo
- ❖ Allegato 3 (di cui all'articolo 5, comma 1) - Requisiti minimi del programma annuale di controllo

**mipaaf**

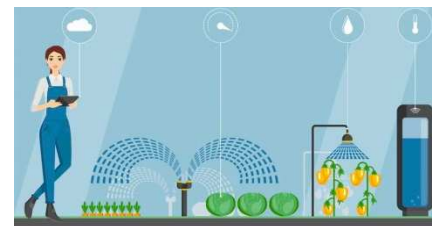
ministero delle  
politiche agricole  
alimentari e forestali



**AUTORITA' DI  
VIGILANZA**

	ABCERT I-39018 TERLAN
	BIOAGRICERT I-40033 CASALECCHIO DI RENO (BO)
	BIOS I-36063 MAROSTICA (VI)
	CCPB I-40126 BOLOGNA
	CODEX I-95048 SCORDIA (CT)
	Kontrollservice BIKO Tirol A-6020 INNSBRUCK
	ICEA - Istituto per la Certificazione Etica e Ambientale I-40125 BOLOGNA
	IMO - Institut für Marktökologie D-78409 KONSTANZ
	QC&I, Gesellschaft für Kontrolle und Zertifizierung von Qualitätssicherungssystemen GmbH D-50935 KÖLN
	Q Certificazioni I-53035 MONTERIGGIONI (SI)
	SUOLO & SALUTE I-61032 FANO (PU)

**ORGANISMI DI  
VALUTAZIONE DI  
CONFIRMITA'**



**IMPRESA AGRICOLA,  
IMPRESA ALIMENTARE  
MERCATO**


- ❖ Il D.lgs. n. 20/2018 **conferma** l'impostazione generale per la quale
  - Al Ministero (MiPAAF) e Regioni spetta la **vigilanza** di mercato;
    - «vigilanza del mercato» *le attività svolte e i provvedimenti adottati dalle autorità pubbliche per garantire che i prodotti siano conformi ai requisiti stabiliti nella pertinente normativa comunitaria di armonizzazione e non pregiudicano la salute, la sicurezza o qualsiasi altro aspetto della protezione del pubblico interesse;*
  - Agli Organismi di controllo autorizzati è affidato lo svolgimento delle attività di **controllo** e certificazione;
  
- ❖ **Ridefinisce i requisiti di accesso** all'attività di conformity assessment nel biologico (autorizzazione), disciplina ex novo la sospensione e riforma l'istituto della revoca; stabilisce un **quadro sanzionatorio sui generis** per le violazioni degli obblighi incombenti sull'OdC
  
- ❖ Predisponde una griglia **di sanzioni a carico delle aziende** certificate di dubbia compatibilità col principio di proporzionalità,

## ODC: Requisiti d'accesso Ovvero: Voler essere più realisti del Re

- ❖ Tra i requisiti per l'autorizzazione dell'OdC e il suo mantenimento vi sono anche:
  - Accredитamento UNI CEI EN 17065/2012;
  - Obblighi documentali e di trasmissione dati sotto «*minaccia*» di sospensione;
  - Vincoli inusitati, irragionevoli e illegittimi, relativi all'organizzazione e sulla contrattualistica
    - Vincolo delle **tre visite ispettive consecutive**
    - Vincolo dell'**organizzazione regionale**
    - «*I pronunciamenti [del Comitato Ricorsi] hanno natura di lodo arbitrale, come da specifica clausola compromissoria sottoscritta nel contratto di assoggettamento al controllo, ai sensi del titolo VIII del libro quarto del Codice di procedura civile; (All. 2, C p. 8)*
  - L'infelice formulazione secondo cui l'apicale o il personale dipendente addetto al controllo/certificazione non deve essere «**interessat[o]** da procedimenti penali in corso per delitti non colposi (omissis)».
  - «**Impegno ad applicare**» le misure per i casi di «accertamento» di non conformità (anche a operatori receduti..!)
    - Automatismo nell'applicazione delle *misure* che finisco per essere nient'altro che «**provvedimenti sanzionatori nei casi di irregolarità e infrazioni**»

- ❖ Una serie di obblighi di natura documentale sono presidiati dalla minaccia della **sospensione**
  - A seconda della gravità dell'inadempimento, da 3 a 9 mesi;
  - Per alcuni i casi di omessa o ritardata comunicazione, è prevista la previa diffida ad adempiere entro 10 giorni;
  - Per l'esaurirsi dell'effetto sospensivo è richiesta la «evidenza della risoluzione delle criticità rilevate»;
  - La sospensione ha effetto **dal giorno successivo** alla notifica del provvedimento, sempre che non sopraggiunga una sospensione in via d'urgenza da parte del TAR;
  - Durante la sospensione l'OdC non può acquisire nuovi operatori
    - Incapacità a contrarre?
    - Per i rapporti contrattuali in essere: l'esecuzione di visite di sorveglianza e il rinnovo delle certificazioni precedentemente rilasciate possono essere svolte sotto la supervisione del Dipartimento ICQRF.



- ❖ La revoca dell'autorizzazione è prevista in una serie di ipotesi tipicizzate:
  - a) perdita dei requisiti (leggi: Allegato 2);
  - b) gravi inadempienze dell'attività di controllo e di certificazione;
  - c) inadempimento delle prescrizioni impartite dalle autorità di vigilanza;
  - d) **tre provvedimenti di sospensione**, ovvero raggiungimento di un periodo cumulativo di sospensione superiore a 9 mesi nel quinquennio;
  - Altre ipotesi previste da art. 27.9(d): controlli inefficaci; non indipendenti e non oggettivi etc.), del regolamento.
- ❖ **Effetti della revoca** decorrono da 30° giorno successivo alla data della notifica del provvedimento (entro cui si procede al cambio dell'OdC).
  - Revoca impedisce nuova autorizzazione prima che
    - siano trascorsi **tre anni** dalla **pubblicazione sul sito** del MiPAAF
    - Oppure, anche prima, se si dimostra il recupero dei requisiti
  -  **Divieto a carico di soggetti apicali** di
    - esercitare funzioni di rappresentanza, amministrazione o direzione di un OdC o di una sua articolazione dotata di autonomia funzionale;
    - *prestare servizi di consulenza per almeno tre anni.*

## L'Operatore in certificazione: sanzioni e costi indiretti

- ❖ Il D.lgs. n.20/2018 introduce un quadro sanzionatorio di natura amministrativa per violazioni specifiche di obblighi e requisiti alla disciplina sul biologico:
  - Illeciti in tema di designazione, alla presentazione e all'uso commerciale dei simboli e termini propri della produzione biologica (art. 10)
    - Utili ma non necessarie
      - Cassazione civile [sez. II, 13 marzo 2009, n. 6234](#) (T.S. contro CCIAA Padova)
  - Sanzioni amministrative come conseguenza dell'adozione di provvedimenti di sospensione, soppressione o esclusione (art. 11)
- ❖ Aggiungasi che i costi indiretti dell'irrigidimento del sistema graverà in parte anche sulle aziende.

## SANZIONI A CARICO DELL'IMPRESA PER VIOLAZIONI NELLA PRESENTAZIONE E DESIGNAZIONE DEI PRODOTTI BIO/NON BIO

	CONDOTTA	SANZIONE AMMINISTRATIVA*	DIFFIDA	SANZIONATO
Art. 10 comma 1 D.lgs. 20/2018	<b>Utilizzo di termini o simboli ingannevoli</b> nella fornitura di informazioni al consumatore e <u>sui documenti di accompagnamento</u>	Da 7.000 a 18.000 €	NO	Chiunque
Art. 10 comma 2 D.lgs. 20/2018	<b>Utilizzo non conforme dei termini</b> relativi alla produzione biologica nella fornitura di informazioni al consumatore e <u>sui documenti di accompagnamento</u>	Da 1.000 a 3.000 €	SI, se prodotto non è già stato commercializzato	Chiunque
Art. 10 comma 3 D.lgs. 20/2018	Utilizzo non conforme del <b>logo comunitario</b> di produzione biologica nell'etichettatura, nella pubblicità e nella presentazione di prodotti.	Da 600 a 1.800 €	SI, se prodotto non è stato ancora commercializzato	Chiunque anche se escluso o recedente

## Le ulteriori sanzioni a seguito di provvedimenti «sanzionatori»

- ❖ L'art. 11 prevede tre illeciti amministrativi a carico dell'impresa, in cui il fatto sanzionato è l'aver ricevuto un provvedimento a seguito di NC da parte dell'OdC e secondo il DM dicembre 2013 :
  - A seguito di provvedimento **definitivo** di **sospensione**: ulteriore sanzione amministrativa (SA) da € 6.000 a 18.000 (esclusa la sospensione imputabile a morosità);
  - A seguito di provvedimento **definitivo** di **esclusione** da sistema: ulteriore SA da € 10.000 a 30.000 (eccettuata esclusione per morosità);
  - A fronte di provvedimento di **soppressione** (declassamento): il mancato o ritardato avvio delle «*necessarie procedure per il ritiro della merce ovvero a comunicare ai propri clienti la soppressione dei termini riferiti al metodo di produzione biologico*»: ulteriore SA da € 10.000 a 20.000
  - Ad es.: declassamento per rinvenimento su campioni (non edibili) di residui riferibili a contaminazione accidentale e tecnicamente inevitabile.....



**Rafforzamento del sistema e Garanzie  
per i cittadini: obiettivi raggiunti o,  
forse, *raggiungibili***

- ❖ Il D.lgs. n. 20/2018 ha colmato un vuoto normativo nazionale, in particolare a livello di fonti di rango primario, non più sostenibile data l'evoluzione del mercato;
- ❖ Il sistema nel suo complesso è però **irreggimentato** con aggravio di incombenti meramente documentali che inevitabilmente si scaricano a valle
- ❖ Vi sono disposizioni che richiedono **interventi correttivi urgenti** e altre sulle quali sarebbe necessario riflettere di correttivi alla luce dell'esperienza intercorsa;
- ❖ Resta irrisolta la questione del ruolo dell'OdC: se organismo privato che applica le disposizioni tecniche oppure se *longa manus* dell' Autorità pubblica;
  - Questione rilevante sul piano della applicabilità delle norme sulla trasparenza e accesso civico; regime di responsabilità degli operatori del sistema; questione della giurisdizione e dei limiti dell'intervento giurisdizionale sul rapporto certificativo:
- ❖ Obiettivi non raggiunti ma forse raggiungibili

Grazie per l'attenzione

IA Lex STUDIO LEGALE  
Alimentaria

[www.lexalimentaria.eu](http://www.lexalimentaria.eu)



Corte di cassazione, sez. II civile,  
Sentenza del 7 novembre 2008-13 marzo 2009 n. 6234<sup>+</sup>

Franco Pontorieri, *Presidente* - Olindo Schettino, *Relatore*

T. S. c. Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Padova

**Dlgo 27 gennaio 1992 n. 109, art. 2 - Etichettatura di prodotti alimentari - Distribuzione di prodotti alimentari vegetali provenienti da agricoltura convenzionale con un marchio contenente il termine «bio» - Uso improprio di marchio registrato - Natura potenzialmente ingannevole dell'etichetta - Violazione.**

*In tema di confezionamento e pubblicità degli alimenti, costituisce violazione del D.Lgs. n. 109 del 1992, art. 2 l'uso improprio di un marchio registrato posto in essere dal soggetto mediante etichettatura di prodotti non corrispondenti alle indicazioni contenute nel marchio sì da indurre in errore il consumatore sulle caratteristiche del prodotto, in particolare sulla sua provenienza.*

*Le dettagliate disposizioni sull'etichettatura degli alimenti contenute nella norma citata, non consentendo di commercializzare prodotti non conformi alle indicazioni riportate sulle etichettature devono intendersi riferite anche ai segni distintivi del marchio, qualora questi vengano utilizzati per commercializzare prodotti non corrispondenti alle caratteristiche del marchio.*

\* In argomento, v. *infra*, p. 747 ss., il commento di DANIELE PISANELLO.

DIRITTO COMUNITARIO E DEGLI SCAMBI INTERNAZIONALI, Fasc. 4/2010, PP. 743-761  
© EDITORIALE SCIENTIFICA SRL (ESTRATTO FUORI COMMERCIO)

