

POSITION PAPER SULLA RIFORMA DEL D.L.VO 220/95**La vision di FederBio sulla riforma del sistema di certificazione di settore**

Il sistema che disciplina la certificazione è ancora in massima parte ancorato alla realtà dei primi anni '90, in cui la produzione biologica riguardava meno di 5.000 aziende e il suo mercato era meno che di nicchia. Se il sistema è nato dalla storia e dal livello organizzativo del movimento culturale degli anni '80 del secolo scorso, la sua realtà attuale e quella del mercato è cambiata e sta cambiando profondamente, con prodotti biologici ed elementi della cultura in essi insiti che ormai, pur se non regolarmente, sono nelle case della maggioranza degli italiani. Il futuro del settore e l'aumento dei consumi saranno sempre più strettamente dipendenti dalla fiducia dei cittadini nei confronti delle garanzie offerte dal sistema di certificazione, anche perché, nonostante le pregevoli iniziative di relazione diretta fra produttore e consumatore, sempre maggiore è e sarà la distanza fra chi produce e chi consuma prodotti bio. Proprio i dubbi dei cittadini nei confronti dell'effettiva efficacia dell'attuale sistema di certificazione di settore costituiscono attualmente uno dei vincoli maggiori all'ulteriore sviluppo della domanda e della conversione del sistema produttivo convenzionale più avanzato.

Il sistema di certificazione di settore non è omologabile a quello degli altri sistemi regolamentati dall'UE (vini e produzioni tipiche) sia per il tipo di certificazione che per rapporto esistente fra operatore e organismo di certificazione, dunque anche fra Stato e organismi di certificazione autorizzati. Negli altri sistemi di certificazione regolamentati si tratta di una certificazione di prodotto sulla base di un disciplinare specifico approvato a livello statale e unionale e lo Stato attribuisce per legge a Consorzi di tutela, composti dalle imprese certificate, specifiche funzioni, fra cui quella di scegliere l'organismo di certificazione unico per tutti gli operatori afferenti alla denominazione. Nel caso del biologico si tratta, invece, di una certificazione di processo e lo Stato delega direttamente i propri poteri agli organismi di certificazione autorizzati, che vengono scelti direttamente dagli operatori e che con questi hanno dunque anche una relazione economica diretta, non mediata da tariffari approvati dallo Stato come avviene negli altri sistemi regolamentati di certificazione. Queste peculiarità rendono necessaria una particolare attenzione ai requisiti degli organismi di certificazione, alle modalità di relazione fra Stato e organismi delegati e fra organismi delegati operanti nelle medesime filiere o in filiere collegate e al rapporto fra organismo di certificazione e operatore.

In un mercato del bio che cresce e diventa moderno, l'esigenza primaria è rafforzare l'efficacia la terzietà del sistema di certificazione, sia della sua parte privata che pubblica, e la loro percezione senza compromettere la capacità competitiva delle imprese, ovvero senza gravarle di costi che si riverbererebbero sui prodotti, facendo pagare come avviene ora ai consumatori burocrazia e inefficienze del sistema. Lo Stato deve delegare i propri poteri a organismi di certificazione che abbiano requisiti e capacità operative che, oltre a quanto stabilito dalla norma di accreditamento ISO 17065, siano tali da rendere non solo oggettiva, ma anche percepita da operatori e cittadini l'esistenza di un sistema unico di certificazione e l'assenza di qualunque conflitto di interessi ovvero di relazioni improprie fra operatori e organismi di certificazione. Per sistema unico di certificazione s'intende un sistema nel quale Stato, Ente di accreditamento e organismi delegati operano in coordinamento permanente e efficace e gli organismi di certificazione delegati operano sui medesimi standard operativi e interpretativi e su medesimi tariffari, condividendo in tempo reale le informazioni fra loro e con il mercato (rating degli operatori). Per assenza di conflitto d'interessi s'intende, in particolare, il ruolo nella proprietà degli organismi di certificazione e negli organi decisionali degli stessi da parte di imprese certificate o di persone coinvolte direttamente nel processo di controllo e certificazione,

ovvero la necessità di una separazione netta e effettiva fra proprietà e struttura operativa e decisionale. Per relazioni improprie s'intendono quelle che hanno una durata eccessiva e che pur solo potrebbero apparire tali da compromettere l'obiettività dell'organismo di certificazione.

E' innegabile che lo sviluppo dell'agricoltura biologica in Italia così come in larga parte dell'UE si deve alla trasformazione di organizzazioni di imprese o di tecnici in organismi di certificazione accreditati e autorizzati e all'azione formativa, di consulenza e di promozione che essi hanno svolto o svolgono, nella drammatica e totale assenza di altri soggetti deputati a queste attività e con l'obiettivo nobile di far raggiungere agli operatori la conformità alla normativa di riferimento. Tuttavia è necessario che questa pur preziosa fase pionieristica cessi, non solo perché è percepita in maniera negativa dai cittadini anche in relazione al rapporto economico diretto fra operatori e organismi di certificazione, ma perché limita lo sviluppo di un sistema di formazione e di servizi dedicato al settore biologico su cui per prima FederBio è fortemente impegnata.

L'articolazione del sistema di certificazione

Nel contesto italiano riteniamo preferibile che lo Stato deleghi a organismi di certificazione accreditati e con determinati requisiti i propri poteri in materia di controlli ufficiali sui prodotti biologici. E' tuttavia necessario che venga definita la natura giuridica di questi organismi, sia per discriminare fra differenti forme societarie che per evitare posizioni dominanti di organismi di certificazione pubblici rispetto a quelli privati. Nel caso in cui si voglia mantenere la possibilità di delegare sia organismi pubblici che privati deve rimanere obbligatorio il requisito dell'accREDITamento alla norma ISO 17065 e i tariffari dovranno essere unici e approvati dallo Stato.

L'articolazione, il funzionamento e il sistema di relazione fra le Autorità competenti devono rispettare tutte le prerogative costituzionali e devono rispondere a quanto previsto dal Reg. UE 625/2017. Le scelte che verranno fatte a riguardo devono garantire che l'Autorità incaricata della vigilanza sugli organismi di certificazione, dunque anche sugli operatori, sia differente da quella che ne gestisce l'autorizzazione sia a livello nazionale che locale e sia dotata di articolazione territoriale, capacità operativa e investigativa tipiche e esclusive dell'Arma dei Carabinieri. Solo in questo modo sarà inoltre possibile assicurare una vigilanza che coinvolga anche le Regioni nel proprio territorio di competenza, con le necessarie garanzie di operatività e uniformità, oltre che di raccordo con l'Autorità nazionale competente.

Al fine di evitare confusione di ruoli, incertezza e costi impropri agli operatori l'attività di controllo finalizzata alla certificazione presso gli operatori deve essere svolta esclusivamente dagli organismi delegati. Deve essere svolta anche dall'Autorità competente solo se finalizzata alla vigilanza sugli organismi di certificazione autorizzati.

Il ruolo e le modalità di relazione fra Ente di accREDITamento e Autorità competenti devono essere stabiliti nella normativa, al pari di quanto già accade per altri settori economici come quello delle costruzioni (D. Lgs. 106/17).

Il sistema sanzionatorio, oltre a dover essere conforme al quadro normativo unionale, dovrà essere ispirato a criteri di oggettività, gradualità, assenza di conflitto d'interessi, equità e trasparenza amministrativa. In particolare le fattispecie oggetto di sanzioni dovranno essere circostanziate e riferite a specifici requisiti delle norme, oltre che opportunamente graduate, l'Autorità che irrognerà le sanzioni non dovrà beneficiare dei proventi delle stesse e le sanzioni nei confronti degli organismi delegati dovranno prevedere un

contraddittorio preliminare opportunamente procedurato. L'esclusione degli operatori dal sistema di certificazione da parte di un organismo delegato deve comportare un periodo di esclusione dal sistema di certificazione congruo rispetto alle motivazioni dell'esclusione, i proventi delle sanzioni devono alimentare i fondi a disposizione per la ricerca nel settore e il Piano strategico nazionale.

Le responsabilità degli organismi di certificazione e degli operatori

Con il Reg. CE 834/2007 è stata introdotta una fondamentale novità, purtroppo largamente sottovalutata e male applicata fino a ora in Italia, ovvero la necessità che gli operatori all'ingresso nel sistema di certificazione accompagnino alla notifica di attività con metodo biologico una "relazione tecnica" con la quale sottopongono all'organismo di certificazione il loro progetto organizzativo e tecnico di conversione al biologico e il loro sistema di qualità aziendale. Lo scopo dell'organismo di certificazione nel sistema di certificazione bio è dunque anzitutto quello di valutare la correttezza, credibilità e affidabilità dell'operatore e del suo "piano di gestione" e del suo sistema di qualità, determinando condizioni e durata del periodo di conversione e prescrizioni operative, dato che sarà l'operatore a dover garantire ai propri clienti la conformità dei propri prodotti. Tanto più il sistema opererà secondo questa chiara ripartizione di responsabilità e maggiori saranno le garanzie di integrità del mercato, meno risorse dovranno essere impiegate nell'attività di verifica periodica degli operatori e nella gestione delle non conformità e meno necessaria sarà una relazione duratura fra l'operatore e il medesimo organismo di certificazione se i criteri di valutazione delle conformità degli operatori saranno uniformi come deve essere.

In un sistema di certificazione dove è chiara questa ripartizione di responsabilità e correttamente vigilato la concorrenza fra gli organismi di certificazione dovrà avvenire esclusivamente in relazione alla capacità di erogare servizi più efficienti o aggiuntivi (es. certificazione per l'esportazione e di altri schemi), dunque la previsione di una durata temporale massima nella relazione fra operatore e organismo di certificazione è possibile e opportuna per evitare il consolidarsi di posizioni dominanti o di relazioni improprie anche solo percepite ma dovrà tenere conto della necessità di consentire agli organismi di certificazione di definire business plan adeguati e non dovrà impattare sulla continuità dell'operatività delle imprese sul mercato.

La tracciabilità

La tracciabilità a sistema delle produzioni e delle transazioni è un pilastro fondamentale per garantire l'efficacia di un sistema di certificazione come quello del bio, dove sulla medesima filiera possono operare più organismi di certificazione. La gestione di un sistema di tracciabilità delle transazioni nel quale operino tutti gli organismi di certificazione e gli operatori deve rispondere a criteri di efficienza e tempestività che non rallentino l'operatività delle imprese sul mercato anche nel caso di filiere complesse, dunque è auspicabile che nella scelta del soggetto gestore venga applicato il criterio della delega a enti a cui è già attribuita una funzione di interesse pubblico e che già operano per conto dello Stato nella gestione di banche dati che gestiscono informazioni sulla certificazione di operatori e prodotti.

Bologna, 18 luglio 2017