

POSIZIONE SULLA RIFORMA DEL SISTEMA DI CERTIFICAZIONE PRODOTTI BIOLOGICI

Con il presente documento la federazione a vocazione interprofessionale del settore biologico e biodinamico nazionale intende fornire un primo contributo di inquadramento e proposta sulla riforma del sistema di certificazione nazionale dei prodotti biologici.

I punti cardine di questa posizione riguardano la necessità:

- di istituire un sistema unico di certificazione per procedure, tariffari, formazione del personale, scambio di informazioni e gestione delle non conformità e quindi rivedere il sistema di delega e di relazione fra Autorità competente e organismi di certificazione;
- di riorganizzare il sistema di vigilanza e formalizzare la cooperazione con l'Ente unico di accreditamento e le altre Autorità che intervengono a vario titolo sugli adempimenti normativi per gli operatori del settore;
- di puntare alla formazione, al miglioramento dell'autocontrollo e al supporto per gli operatori semplificando in maniera radicale gli adempimenti anche per favorire forme organizzate in ambito filiera o territoriale (distretti biologici);
- di attuare una transizione digitale del sistema di certificazione attraverso l'utilizzo del fascicolo grafico in ambito SIAN e piattaforme digitali a sistema per lo scambio e la validazione dei dati e delle informazioni relativi al sistema di certificazione, puntando alla completa digitalizzazione.

La vision di FederBio sulla riforma del sistema di certificazione di settore

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 biologici e sempre più critica la competizione con altre dichiarazioni di sostenibilità e assenza di residui dei prodotti. Il divario fra la domanda di prodotti biologici e l'offerta di prodotti agricoli italiani certificati è il fattore di rischio principale che deve essere affrontato e risolto, anzitutto attraverso una politica nazionale di settore che favorisca la conversione al biologico accompagnata da formazione e servizi utili per le imprese e l'introduzione del logo Made in Italy Bio. La riforma del sistema di certificazione deve quindi essere inserita nel Piano d'azione nazionale di settore quale elemento necessario per accompagnare sia l'obiettivo del 25% di SAU biologica al 2027 che una crescita adeguata degli acquisti pubblici e privati a livello nazionale.

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 il 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 e presidiare il disciplinare di produzione. 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 dai singoli

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. Per questo nella filiera dei prodotti biologici, in particolare se lunga e articolata, possono operare più organismi di certificazione in un contesto nel quale non esistono piattaforme informatiche e prassi operative per una comunicazione costante e in tempo reale che assicuri una effettiva cooperazione fra questi diversi organismi, nonostante questa piattaforma sia stata prevista dal D.lvo 20/2018 per dare continuità a quelle sviluppate in precedenza da FederBio in collaborazione con ACCREDIA e dalla rete di impresa OIP fra organismi 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 contrattuale fra organismo di certificazione e operatore.

In un mercato del biologico che cresce e diventa moderno, l'esigenza primaria è rafforzare l'efficacia e la terzietà del sistema di certificazione e la percezione di queste caratteristiche senza compromettere la capacità competitiva delle imprese, ovvero senza gravarle di costi che si riverbererebbero sui prodotti, continuando a far pagare ai cittadini burocrazia e inefficienze del sistema, come avviene da troppo tempo. 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.

Per sistema unico di certificazione s'intende un sistema nel quale Stato, Ente di accreditamento e organismi delegati operano in coordinamento permanente ed efficace e gli organismi di certificazione delegati operano sui medesimi standard operativi e interpretativi e su tariffari omogenei (i tariffari applicati dovranno prevedere l'uniformità dei servizi resi e della tariffazione degli stessi avendo riguardo a minimi tabellari), condividendo in tempo reale le informazioni fra loro e con il mercato (rating degli operatori, indispensabile per la qualifica dei fornitori). 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 ed effettiva fra proprietà e struttura operativa e decisionale. In un sistema nel quale modalità operative e tariffari degli organismi di certificazione devono essere standardizzati si auspica una riduzione del numero di organismi di certificazione finalizzata al rafforzamento degli stessi e quindi al miglioramento della loro capacità operativa e alla riduzione dei costi di certificazione.

Nel quadro normativo europeo vigente l'autocontrollo e la gestione delle non conformità da parte degli operatori assumono un ruolo ancora più importante, così come è divenuta definitiva l'equiparazione dei controlli sui prodotti biologici a quelli ufficiali per alimenti e mangimi, normati dal Reg. Ue 625/2017. Sul primo aspetto deve essere garantita la massima uniformità, trasparenza e tracciabilità delle attività di indagine e gestione delle non conformità da parte degli operatori. Per quanto riguarda il secondo aspetto è necessario che vi sia integrazione operativa e informativa fra i diversi ambiti di queste attività di controllo anche per evitare la sovrapposizione e la ripetitività di controlli sulle imprese biologiche da parte delle diverse Autorità designate per i controlli ufficiali come avviene oggi.

L'articolazione del sistema di certificazione

Nel contesto italiano riteniamo opportuno che lo Stato deleghi a organismi di certificazione accreditati e con determinati requisiti i propri poteri in materia di controlli ufficiali sui prodotti biologici. È tuttavia necessario che venga definita la natura giuridica di questi organismi per evitare forme societarie che non danno sufficienti garanzie riguardo al conflitto d'interessi. 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 dovranno garantire che l'Autorità incaricata della vigilanza sugli organismi di certificazione, dunque anche sugli operatori, sia almeno in parte 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 ed esclusive dell'Arma dei Carabinieri. Questo potrebbe consentire di integrare la capacità operativa dell'Arma dei Carabinieri con le competenze in materia di valutazione e irrogazione delle sanzioni proprie del Dipartimento ICQRF. La creazione presso il MASAF della Cabina di regia per la tutela del Made in Italy è certamente un passo avanti nella direzione di una maggiore ed effettiva integrazione fra Autorità di polizia e di controllo e repressione frodi che può essere utile anche per migliorare le garanzie nel settore biologico. 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 capillarità territoriale, operatività e uniformità, oltre che di raccordo con l'Autorità nazionale competente a cui devono rimanere in capo le decisioni in merito ai provvedimenti sanzionatori.

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 o in ambiti di mercato dove gli organismi di certificazione autorizzati non possono operare. Il piano integrato dei controlli svolti dalle Autorità pubbliche nei rispettivi ambiti di competenza deve garantire una pressione di controllo sugli operatori biologici commisurata al fatto che questi sono già sottoposti a un sistema di certificazione obbligatorio e in ambito controlli ufficiali di alimenti e mangimi.

Il ruolo e le modalità di relazione fra Ente di accREDITAMENTO e Autorità competenti devono essere stabiliti nella normativa e opportunamente formalizzati, al pari di quanto già accade per altri settori economici.

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. Il catalogo delle 'non conformità' dovrà essere comune, obbligatorio e direttamente applicabile da tutti gli organismi di controllo. L'Autorità che irrogherà le sanzioni non dovrà beneficiare dei proventi delle stesse che dovranno piuttosto alimentare il fondo di cui all'art. 9 della L. 23/2022.

Le sanzioni nei confronti degli organismi delegati e degli operatori 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.

Le responsabilità degli operatori e degli organismi di certificazione

Fin dal Reg. CE 834/2007 e ancora più con il Reg. Ue 848/2018 è stata introdotta una fondamentale novità, 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 per l'autocontrollo della conformità al metodo biologico e la gestione delle misure precauzionali e delle non conformità relativamente a tutte le attività sotto la propria responsabilità. Lo scopo primario dell'organismo di certificazione nel sistema di certificazione biologico è dunque anzitutto quello di valutare 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 vincolanti, dato che sarà l'operatore a dover garantire ai propri clienti la conformità dei propri prodotti, ma anche gestire le non conformità prima ancora di attivare, se del caso, il controllo ufficiale affidato all'organismo di certificazione prescelto. 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 da parte degli organismi di certificazione 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. Un'applicazione adeguata, trasparente, condivisa e diffusa dell'analisi del rischio in tutti gli ambiti del sistema di certificazione ne potrà ulteriormente aumentare l'efficacia e l'efficienza, avendo presente che il concetto di "produzione biologica" non è circoscritto al settore primario, sebbene ne sia parte fondante, ma è più ampio e complesso: esso riguarda, infatti, attività industriali, di servizio (logistica e trasporti), import-export e distribuzione. Anche per questo è necessario favorire un approccio di filiera alla certificazione, che trova il suo presupposto nella esistenza di una filiera organizzata eventualmente anche economicamente, cioè con un soggetto capo filiera che raccoglie il conferimento delle produzioni dei suoi associati/fornitori. Nelle Organizzazioni di Produttori (OP) ci sono i soci che conferiscono obbligatoriamente la maggioranza del prodotto ottenuto nella propria azienda; nelle Cooperative o nei Consorzi la percentuale obbligatoria di conferimenti è stabilita da statuti e regolamenti; se l'attività di capo filiera è svolta da un distributore/trasformatore privato, possono esistere specifiche procedure di autocontrollo e tracciabilità che il produttore è libero di accettare o meno nel momento in cui sottoscrive il contratto.

Con la certificazione di filiera:

- esiste una tracciabilità dei movimenti dalla produzione alla commercializzazione in seno al capo filiera;
- il capo filiera può definire anche un servizio tecnico ai soci/fornitori e adottare un disciplinare/regolamento vincolante riguardo alla gestione documentale, delle informazioni e degli adempimenti inerenti alla certificazione per i conferimenti/acquisti.

La formazione degli operatori e del personale degli organismi di certificazione

Deve essere resa obbligatoria la formazione degli operatori e dei loro addetti almeno nel caso di primo ingresso nel sistema di certificazione, auspicabilmente con programmi formativi standardizzati e costi a carico dei fondi PAC. La formazione e l'addestramento del personale degli organismi di certificazione devono essere standardizzati non solo rispetto alle norme generali che riguardano le loro attività e responsabilità ma anche alla peculiare operatività nel settore biologico e rispetto alle tipologie di operatori e attività presso cui verrà effettuata l'attività. In questa fase sarà fondamentale la partecipazione di personale esperto e qualificato delle Autorità che presidiano il sistema dei controlli ufficiali e quelle di repressione frodi e polizia anche amministrativa. Queste figure professionali devono essere certificate secondo uno standard specifico definito nell'ambito delle norme di accreditamento vigenti con la creazione di un elenco unico nazionale dal quale gli organismi delegati dovranno obbligatoriamente selezionare il personale da incaricare.

L'uniformità del sistema

In un sistema in cui la responsabilità del controllo e della certificazione viene delegata dallo Stato a organismi privati è indispensabile la massima uniformità dei comportamenti da parte di questi. Purtroppo, tutte le soluzioni messe in campo fino a ora si sono rivelate inefficaci, costituendo piuttosto un rilevante carico burocratico e indirizzando nei fatti l'attività degli organismi di certificazione prevalentemente verso gli aspetti formali e compromettendo anche l'efficacia della vigilanza da parte pubblica. La situazione attuale, inoltre, favorisce la competizione fra organismi di certificazione sul piano delle tariffe anche a discapito della intensità e adeguatezza dell'attività di controllo.

In un sistema di certificazione dove è chiara la ripartizione di responsabilità fra operatore e organismo di certificazione, che opera su piani di controllo e procedure standardizzati 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'importazione da Paesi Terzi e di altri schemi). La previsione di una durata temporale massima nella relazione contrattuale fra operatore e organismo di certificazione è opportuna per evitare il consolidarsi di posizioni dominanti o di relazioni improprie anche solo percepite, ma dovrà tenere conto dell'analisi del rischio rispetto alle diverse categorie di operatori e della necessità di consentire agli organismi di certificazione di definire business plan adeguati. Non dovrà comunque impattare sulla continuità dell'operatività delle imprese sul mercato e sul carico burocratico.

Per questo riteniamo sia necessario un cambio radicale di approccio, più in linea anche con i controlli ufficiali quali ora sono anche quelli relativi ai prodotti biologici. È dunque necessario che vengano definiti dall'Autorità competente nazionale piani di controllo standard per tipologia di attività e di operatore che tengano conto delle classi di rischio e che devono costituire il livello minimo comune di servizio per tutti gli organismi di certificazione autorizzati. Analogamente vanno uniformate le modalità di ingresso nel sistema di certificazione in termini di contenuti e tipologia della documentazione che deve essere presentata dagli operatori e di requisiti degli stessi, prevedendo formazione obbligatoria da attestare se svolta in precedenza alla notifica di attività o da svolgere successivamente sulla base di corsi con programmi approvati dall'Autorità competente.

In relazione a ciò vanno anche approvati dall'Autorità competente tariffari standard e realizzati programmi di formazione e addestramento e certificazione del personale degli organismi di certificazione, in particolare se impegnati in attività di ispezione e di valutazione, compresa la gestione dei ricorsi da parte degli operatori.

La previsione di una durata temporale massima nella relazione contrattuale fra operatore e organismo di certificazione è opportuna per evitare il consolidarsi di posizioni dominanti o di relazioni improprie anche solo percepite, ma dovrà tenere conto dell'analisi del rischio rispetto alle diverse categorie di operatori e della necessità di consentire agli organismi di certificazione di definire business plan adeguati. Non dovrà comunque impattare sulla continuità dell'operatività delle imprese sul mercato e sul carico burocratico.

La tracciabilità e la semplificazione

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 biologico, dove sulla medesima filiera possono operare più organismi di certificazione. La gestione di un sistema di tracciabilità e validazione delle transazioni nel quale operino tutti gli organismi di certificazione e gli operatori, come previsto anche dal D.lvo 20/2018, 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 mettendo a disposizione banche dati che gestiscono informazioni sulla certificazione di operatori e prodotti come nel caso di ACCREDIA.

Una reale semplificazione degli adempimenti a carico degli operatori potrà avvenire solo tramite una progressiva e completa digitalizzazione della gestione delle informazioni e degli adempimenti connessi al sistema di controllo, a partire dal fascicolo grafico in ambito SIAN e dalla possibilità che anche gli organismi di certificazione possano accedere al sistema così come i CAA o altri consulenti delegati dagli operatori. La semplificazione e il poter operare su un'unica piattaforma digitale non deve andare però a scapito delle necessità del sistema di certificazione in termini di tempistica e completezza delle informazioni che gli operatori devono mettere a disposizione degli organismi delegati, come ad esempio per quanto riguarda i piani colturali. Questa transizione digitale del settore biologico deve entrare a pieno titolo nel piano nazionale per l'agricoltura di precisione e quindi anche gli adeguamenti e gli investimenti necessari da parte delle imprese devono essere finanziati attraverso fondi pubblici, anche per consentire un sensibile miglioramento dell'attività di vigilanza e delle garanzie di un sistema di certificazione la cui efficacia è in capo allo Stato.

Deve essere inoltre superato l'obbligo della marca da bollo sulla notifica, quanto meno per i produttori agricoli in quanto *"atto necessario alla concessione di aiuti comunitari e nazionali al settore agricolo e pertanto ricadente nella tabella B allegata all'articolo 21 bis del DPR 26/10/1972 n. 642"* così come deve essere garantito agli operatori diversi dai produttori agricoli e dell'acquacoltura, di poter accedere direttamente a SIB senza prioritaria apertura del fascicolo aziendale, sganciandoli, finalmente, da un iter burocratico farraginoso, costoso ma soprattutto del tutto inutile per queste tipologie di operatori.

Bologna 18 luglio 2023

pag. 6