

## La certificazione di gruppo: una nuova opportunità per i piccoli produttori biologici europei?

Luca Petrelli

1.- *Lo standard IFOAM sulla certificazione di gruppo:*  
a) *Caratteristiche del gruppo di produttori e del sistema di controllo interno*

Secondo IFOAM<sup>1</sup>, (*International Federation of Organic Agriculture Movements*), che rappresenta la più importante organizzazione mondiale del settore biologico, la certificazione di gruppo (C.G.) è un sistema di certificazione di parte terza<sup>2</sup> che facilita l'accesso al regime di qualità dell'agricoltura biologica di piccoli produttori e consiste nel sottoporre a verifica e, di seguito, nel certificare un soggetto che raggruppa produttori di ridotte dimensioni aziendali tra loro aggregati.

Un gruppo di produttori che intende avvalersi della certificazione di gruppo deve possedere le seguenti caratteristiche<sup>3</sup>:

- essere formato da piccoli produttori;
- riguardare solo uno o pochi prodotti appartenenti alla medesima filiera produttiva; in particolare, la filiera produttiva deve essere identificata in senso verticale, ovvero dal singolo prodotto agricolo ai prodotti di prima o seconda trasformazione e fino alla commercializzazione del prodotto finito;
- essere localizzato in un'area delimitata e circoscritta;
- possedere caratteristiche che differenziano l'attività da esso svolta da un'attività esercitata con spirito puramente imprenditoriale quali, ad esempio, curare l'acquisto e la messa in comune di mezzi,

manodopera, materiali e inputs; svolgere attività collaterali mutualistiche e di solidarietà; promuovere aspetti socio-culturali legati al lavoro dei piccoli produttori, ecc.

La certificazione di gruppo si basa sulla implementazione di un sistema di controllo interno (SCI) da parte del soggetto che rappresenta il gruppo e che deve essere certificato; un SCI è parte di un sistema di assicurazione della qualità documentato che permette ad un organismo di certificazione di terza parte di delegare le ispezioni periodiche sui membri individuali di un gruppo ad un soggetto che è parte del gruppo stesso. Ciò significa che l'organismo di certificazione deve solo verificare il corretto funzionamento del SCI mediante l'effettuazione di audit che hanno l'obiettivo di ricontrollare le ispezioni già eseguite dal SCI sui membri del gruppo e di accertare che i risultati ottenuti siano i medesimi che avrebbe raggiunto l'ente certificatore se avesse sottoposto a verifica tutti i produttori appartenenti al gruppo.

E' opportuno precisare che la certificazione di gruppo non è un'esclusività del settore biologico essendo ampiamente utilizzata, con grande successo, anche in altri standard internazionali e schemi di certificazione per prodotti convenzionali, come ad esempio GLOB-ALGAP<sup>4</sup>.

b) *Regole e requisiti per la certificazione del gruppo*

L'IFOAM ha da tempo definito proprie regole sulla certificazione di gruppo. Affinché si possa effettuare una certificazione del gruppo di operatori, tali norme<sup>5</sup> prevedono che:

- il gruppo deve essere costituito tra soggetti operatori con sistemi di produzione agricola simili tra loro;
- le aziende di coltivazione di grandi dimensioni, aziende di trasformazione e commercializzazione possono far parte del Gruppo, ma non possono

(<sup>1</sup>) La missione di IFOAM si compone di 5 aree strategiche: unire tutti i portatori di interesse, sostenere i cambiamenti sociali ed ecologici nel lungo termine, facilitare produzione e scambi commerciali, sostenere lo sviluppo del settore biologico e formare i futuri leader che guideranno il movimento in ogni parte del pianeta. Per maggiori informazioni [www.ifoam.org](http://www.ifoam.org)

(<sup>2</sup>) Per approfondimenti sul tema della certificazione di terza parte, si veda [http://www.accredia.it/context.jsp?ID\\_LINK=31&area=13](http://www.accredia.it/context.jsp?ID_LINK=31&area=13)

(<sup>3</sup>) Confronta le Norme di Produzione revisione Luglio 2014 pubbl. sul sito [www.ifoam.org](http://www.ifoam.org) Capitolo IV - requisiti di accreditamento IFOAM per organismi di certificazione della produzione e trasformazione biologica; paragrafo 8.3.2 certificazione di gruppo – p. 121 ss.

(<sup>4</sup>) Confronta qui [http://www.globalgap.org/uk\\_en/](http://www.globalgap.org/uk_en/)

(<sup>5</sup>) Confronta le Norme di Produzione revisione Luglio 2014 pubbl. sul sito [www.ifoam.org](http://www.ifoam.org) Capitolo IV - requisiti di accreditamento IFOAM per organismi di certificazione della produzione e trasformazione biologica: paragrafo 8.3.2.1 certificazione di gruppo – p.121 ss.

essere controllate secondo le disposizioni applicabili al gruppo;

- le aziende membri del gruppo devono essere geograficamente prossime tra loro ovvero relativamente contigue, anche se non necessariamente confinanti;
- il gruppo deve essere di dimensioni tali da assicurare risorse per supportare un sistema di controllo interno (SCI); il SCI deve assicurare la conformità dei singoli membri del gruppo alle regole di produzione in modo oggettivo e trasparente;
- il gruppo deve commercializzare i prodotti ottenuti dai suoi membri in modo coordinato.

Premesso quanto sopra, i requisiti di certificazione del gruppo prevedono che<sup>6</sup>:

- la certificazione sia rilasciata al soggetto che rappresenta il gruppo. Ciò significa che i membri individuali del gruppo non possono utilizzare tale certificazione, ad esempio per commercializzare i propri prodotti in modo separato dal soggetto titolare del certificato di conformità;
- il gruppo sia dotato di un documentato SCI e che esso risulti efficace ad assicurare la conformità di tutti i suoi membri;
- il SCI assicuri che un controllo di conformità, almeno di frequenza annuale, sia eseguito su tutti i membri del gruppo;
- un accordo di partecipazione al gruppo sia stato firmato da ogni singolo membro e in tale documento siano specificati i diritti e i doveri per raggiungere la conformità allo standard e consentire le ispezioni; il management del gruppo assicuri che i singoli membri siano consapevoli del loro coinvolgimento e dei loro diritti e delle loro obbligazioni;
- il gruppo assicuri a tutti i suoi membri il libero accesso ai documenti riportanti lo standard o le sue sezioni applicabili e ciò avvenga in modo che tale documenti siano adattati al linguaggio ed alla conoscenza di ciascuno;
- il gruppo assicuri che tutti i suoi membri siano consapevoli delle conseguenze di non conformità e delle sanzioni;
- il gruppo dimostri che:
  - personale competente implementi il SCI e sia assicurato ad esso una formazione adeguata

e regolare;

- siano in essere meccanismi per affrontare conflitti di interesse potenziali e reali;
- la documentazione di ogni singolo membro sia completa e includa mappe catastali, una lista di membri del gruppo, registrazioni di operazioni in campo, accordi di partecipazione firmati e stime di rese produttive;
- il SCI sia descritto e implementato;
- il periodo di conversione sia documentato e monitorato per ogni appezzamento;
- sia istituito un meccanismo per applicare azioni correttive ai membri del gruppo e rimuovere dalla lista degli associati quei membri del gruppo trovati non conformi, così come per ritirare dal commercio i prodotti non conformi;
- il management del gruppo possieda una descrizione dei flussi di prodotto e registrazioni ad ogni *step*, incluse quelle sui prodotti non conformi;
- siano in essere procedure per accettare nuovi membri, le quali assicurano che l'accettazione degli stessi avvenga dopo le ispezioni interne;
- le decisioni siano prese da soggetti diversi e in modo separato da quelli che hanno eseguito l'attività di controllo interno;
- la valutazione del rischio sia condotta e attuata conseguentemente.

Lo status giuridico del soggetto titolare della certificazione non è definito dalle norme IFOAM; astrattamente compatibile è, dunque, qualsiasi forma associativa tra produttori anche se sembra più appropriato il ricorso a tipologie di gestione di imprese caratterizzate dallo scopo mutualistico che utilizzino, o non, la forma societaria. Se le cooperative ed i consorzi danno luogo a modalità gestionali dell'attività di impresa potenzialmente in grado di rispettare le condizioni sopra descritte non si esclude, tuttavia, la possibilità che società di capitali possano essere organizzate in maniera tale da soddisfare le regole ed i requisiti richiesti per la certificazione del gruppo.

Il gruppo di produttori sceglie un organismo di certificazione di terza parte a cui affidare il monitoraggio delle attività del SCI e la verifica del sistema di controllo interno che deve risultare pienamente efficace per raggiungere lo scopo di assicurare la conformità

<sup>(6)</sup> Confronta le Norme di Produzione revisione Luglio 2014 pubbl. sul sito [www.ifoam.org](http://www.ifoam.org) Capitolo IV - requisiti di accreditamento IFOAM per organismi di certificazione della produzione e trasformazione biologica: paragrafo 8.3.4 certificazione di gruppo – p. 121 ss.

dei prodotti ottenuti da propri membri secondo il metodo biologico.

L'organismo di certificazione esegue una o più visite ispettive all'anno sul gruppo attraverso propri auditors addestrati per il controllo del SCI. Il rapporto di ispezione compilato dall'auditor incaricato, rilasciato al termine della visita ispettiva, deve contenere una valutazione del SCI<sup>7</sup> come attuato dal gruppo, della sua efficacia e della sua conformità allo standard IFOAM.

Le attività di audit dell'organismo di certificazione devono prevedere una valutazione dei rischi connessi al mantenimento di un buon funzionamento del gruppo a partire dalla coltivazione in poi.

L'organismo di controllo deve ispezionare un campione dei membri del gruppo per valutare l'efficacia del SCI. Il campione deve essere selezionato in base ad una combinazione tra *risk-based approach* e casualità. In particolare, il numero di membri da ispezionare deve tenere conto degli esiti della valutazione del rischio. L'organismo di controllo deve confrontare i risultati e i metodi usati dal SCI con i risultati delle proprie ispezioni e stabilire se le ispezioni del SCI hanno adeguatamente preso in considerazione la conformità dei membri del gruppo. La valutazione dell'ente certificatore deve includere un'attività di audit in affiancamento degli ispettori del SCI.

In caso di non conformità relative al gruppo o relative a comportamenti dei suoi associati, la responsabilità è del gruppo stesso. Il fallimento del SCI nel rilevare e gestire le non conformità prevede l'irrogazione di sanzioni sul gruppo intero; la certificazione dell'ente di terza parte non dovrebbe essere rilasciata o, se già rilasciata, addirittura ritirata, in caso di inefficacia o sistematico fallimento del SCI.

## 2.- Aree geografiche in cui si applica la certificazione di Gruppo

La certificazione di gruppo trova generale applicazione in tutti quei paesi in via di sviluppo in cui esistono collettività formate da un gran numero di piccoli produttori biologici che coltivano e/o raccolgono un prodotto agricolo tipico dell'area in cui insistono. Ricorrono a tale tecnica di certificazione singoli coltivatori (e/o loro famiglie) che desiderano essere partecipi del processo produttivo condotto con metodo biologico pur non avendo le risorse finanziarie e/o le capacità tecniche, professionali ed imprenditoriali per gestire autonomamente il loro ingresso e la permanenza all'interno di un sistema di controllo e di certificazione governato da regole complesse e costi elevati (quali quelli attualmente in auge nel sistema europeo che assicurano controllo e certificazione di parte terza per ogni singolo operatore). Tali produttori traggono, normalmente, sostentamento esclusivamente dallo svolgimento di tali attività e, non avendo la forza autonoma per commercializzare il prodotto da soli, trovano conveniente associarsi tra loro creando delle strutture di commercializzazione a ciò deputate. Come si è già detto, lo standard IFOAM prevede la certificazione di gruppo (C.G.) come certificazione di terza parte rilasciata da enti certificatori che operano sotto accreditamento. Proprio per l'essere un sistema di certificazione di parte terza (caratterizzato da una assenza di conflitto di interessi tra il tecnico controllore ed il produttore che certifica) la certificazione di gruppo si distingue nettamente dai sistemi di garanzia partecipativa<sup>8</sup> ove sono i colleghi produttori e gli stessi consumatori che operano la certificazione (cc.dd. di

(<sup>7</sup>) Secondo le regole stabilite da IFOAM, la valutazione sul SCI si basa sui seguenti aspetti:

- la documentazione attestante i controlli interni è disponibile sul luogo di produzione e trasformazione;
- i controlli interni sono stati eseguiti su tutti i membri almeno una volta all'anno;
- i nuovi membri sono accettati solo dopo che le attività di controllo interno sono state eseguite secondo procedure accettate dall'organismo di controllo;
- casi di non conformità sono stati affrontati appropriatamente mediante i controlli interni e secondo un sistema documentato di sanzioni;
- adeguate registrazioni delle ispezioni sono mantenute mediante il SCI;
- i membri del gruppo comprendono lo standard e i contenuti tecnici di riferimento.

(<sup>8</sup>) FOAM definisce "i Sistemi di Garanzia Partecipativa come in grado di assicurare la qualità a livello locale. Tali sistemi certificano i produttori attraverso la partecipazione attiva degli stakeholders e sono basati sulla fiducia, le reti sociali e lo scambio di conoscenze". Secondo A. Triantafyllis, L. Ortolani, *La certificazione partecipativa in agricoltura biologica*, in *Agriregionieuropa*, n. 32, 2013, p. 1 ss., i sistemi di garanzia partecipativa possono rappresentare un'opportunità interessante per tutti quei produttori, anche europei, che, pur sposando la filosofia ed i principi dell'agricoltura biologica, criticano le complessità del sistema di assicurazione della qualità fondata sulla certificazione di parte terza. Alcune dati numerici aggiornati al 2012, riportati nel lavoro da ultimo citato, forniscono una efficace descrizione degli utilizzatori potenziali di sistemi di garanzia partecipativa: "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".

parte seconda). L'adesione alla C.G. non è consentita ai piccoli produttori biologici europei dall'attuale normativa U.E.<sup>9</sup>; fino ad oggi, il ricorso a tale modalità di certificazione non è stata presa in considerazione neanche dai gruppi di lavoro che, in seno al *Codex Alimentarius*, hanno portato alla definizione della Linea Guida n. CAC/GL 32 *Guidelines for the Production, Processing, Labelling and Marketing of Organically Produced Foods*<sup>10</sup>. Tuttavia l'Unione Europea riconosce, non senza problemi o conseguenze<sup>11</sup>, la C.G. quale tecnica idonea ad attestare la biologicità di prodotti importati da paesi terzi.

Nel corso degli anni novanta e duemila IFOAM<sup>12</sup> ha avviato forti campagne mediatiche ed ha esercitato una trasparente azione di *lobbying* sia presso l'Unione europea, sia presso altre istituzioni governative, per promuovere l'efficacia di questo metodo di certificazione mostrando il grado di consenso che esso riscontra all'esterno della Comunità ed i risultati che consente di raggiungere.

Il ricorso alla certificazione di Gruppo è attualmente permesso dal *National Organic Standard Boards*<sup>13</sup>, il Comitato Consultivo Federale che assiste l'USDA (*United State Department of Agriculture*) nel definire le regole per la produzione biologica (NOP – National Organic Program) negli Stati Uniti.

L'Unione europea con la recente 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<sup>14</sup> - ha dimostrato l'esigenza di innovare il sistema di certificazione biologico fino ad ora applicato riconoscendo anche ai piccoli produttori biologici europei la possibilità di aderire a questa nuova forma di certificazione di terza parte.

### 3.- I vantaggi del riconoscimento della C.G. quale tecnica idonea ad attestare la biologicità dei prodotti extra U.E. importati in Europa

Uno dei motivi che spingono l'Unione Europea a prendere in considerazione la certificazione attraverso l'adozione di un SCI dei prodotti biologici importati è che in molti paesi in via di sviluppo non esiste un'infrastruttura tecnica in grado di assicurare localmente il controllo e la certificazione di parte terza<sup>15</sup>. Conseguentemente, il controllo e la certificazione sono effettuate dagli organismi appartenenti ai paesi in cui opera l'importatore dei prodotti.

Secondo IFOAM, nel 2003 erano attivi nei paesi in via di sviluppo più di 350 gruppi (cui aderivano oltre 150.000 piccoli agricoltori) che esportavano la propria produzione in Europa. E' stato, inoltre, stimato che, per alcuni prodotti, circa il 70% del totale delle quantità complessive importate nell'Unione Europea proveniva da paesi in cui era stata adottata la certificazione di gruppo.

(9) Si veda il 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 (CEE) n. 2092/91.

(10) Il Codex Alimentarius e la linea guida CAC/GL32 rappresenta la piattaforma normativa a cui tutti i Paesi aderenti al WTO debbono ispirarsi per definire le proprie regole in merito alla produzione e alla certificazione dei prodotti biologici. Le norme nazionali non possono andare in contrasto con le norme indicate nella linea guida. Le linee guida per la produzione, trasformazione, etichettatura e commercializzazione dei prodotti biologici sono state adottate dalla 23esima sessione della Commissione del Codex Alimentarius nel 1999, revisionate dalla 24esima sessione nel 2001 e successivamente emendate dalla 26esima e 27esima sessione, rispettivamente, nel 2003 e nel 2004.

(11) Oltre a problematiche concernenti possibili disfunzioni sul mercato derivanti dal diverso trattamento riservato ai piccoli produttori biologici europei ed extraeuropei in merito alla possibilità di aderire alla CG (cc.dd. "discriminazioni alla rovescia"), potrebbero insorgere difficoltà di penetrazione dei prodotti biologici europei in alcuni mercati di paesi extra U.E. le cui normative neghino la possibilità di riconoscere contestualmente come biologici prodotti certificati come tali nell'ambito di altri paesi od organizzazioni di tipo sovranazionale ed intergovernativo (quale la U.E) che riconoscano valore alla certificazione di gruppo (seppure limitatamente ai soli prodotti importati).

(12) Cfr. [http://www.ifoam.org/sites/default/files/page/files/small\\_holder\\_group\\_certification.pdf](http://www.ifoam.org/sites/default/files/page/files/small_holder_group_certification.pdf)

(13) Cfr. <http://www.ams.usda.gov/AMSv1.0/nosb>

(14) 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, Bruxelles, 24.3.2014, COM (2014) 180 final, 2014/0100 (COD).

(15) Per "infrastruttura tecnica" si intende un insieme di enti certificatori, consulenti e Autorità governative deputate al controllo ed al coordinamento di questa complessa attività.

Le cifre sopra menzionate confermano che la certificazione di gruppo rappresenta un pilastro della certificazione dei prodotti biologici destinati al mercato europeo (ed americano). In sua assenza, allo stato attuale, prodotti come il caffè, il cacao, le banane, le noci di cocco ecc. non potrebbero essere, in larga parte, certificati. Tale situazione creerebbe conseguenze inaccettabili per la completezza e la competitività della filiera produttiva biologica dell'U.E. trattandosi di prodotti coloniali, come tali, non ottenibili in Europa nelle quantità richieste dal mercato.

Anche qualora, nel tempo, fosse possibile organizzare nei paesi produttori le richieste infrastrutture tecniche, la creazione di tali apparati e le complessità di funzionamento del sistema di certificazione diverso dal SCI determinerebbe, nell'immediato, una riduzione dell'offerta dei prodotti biologici sui mercati con conseguente eliminazione di alcuni preparati dalle diete alimentari, nonché, in prospettiva, incrementi notevoli di prezzi che potrebbero risultare "inaccessibili" anche ai ricchi consumatori europei.

Va, infine, considerato che tale situazione porterebbe al collasso le deboli economie dei paesi di via di sviluppo basate sulla commercializzazione, a livello di mercato globale, di quei prodotti biologici, aggravando le condizioni di sopravvivenza delle popolazioni locali.

#### *4.- La Certificazione di Gruppo nella nuova proposta di regolamento della Commissione relativo alla produzione biologica ed all'etichettatura dei prodotti biologici*

La Commissione europea ha recentemente (2014) approvato un piano d'azione per il futuro della produzione biologica in Europa<sup>16</sup> ed ha pubblicato (sempre nel 2014) una proposta per un nuovo regolamento relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici.

Se il piano d'azione persegue la finalità di aiutare agricoltori, produttori e dettaglianti del comparto biologico ad affrontare le sfide future poste da un mercato U.E. in forte crescita, gli obiettivi principali della proposta sono identificati nel mantenere la fiducia dei consumatori e dei produttori ovviando ad alcune carenze del

sistema attualmente vigente e nel rendere più agevole il passaggio degli agricoltori alla produzione biologica; ciò soddisfacendo nel modo più assoluto e trasparente le richieste e le attese del pubblico in termini di tutela dell'ambiente e di salvaguardia della qualità. Facilitare il passaggio dei piccoli agricoltori all'agricoltura biologica introducendo la possibilità di aderire ad un sistema di certificazione di gruppo è una delle novità di maggiore rilievo di questa proposta della Commissione e si giustifica, oltre che per motivazioni di ordine socio-economico-ambientali, per essere una soluzione di apprezzabile semplificazione legislativa.

Gli *stakeholders* interpellati (come da prassi) nelle consultazioni pubbliche che hanno orientato la proposta si sono mostrati ampiamente favorevoli alla estensione della certificazione di gruppo ai piccoli produttori biologici europei in quanto ne deriverebbero alcuni importanti vantaggi in termini di miglioramento (qualitativo) dell'offerta, di correttezza della concorrenza, nonché di riduzione di costi e di correlativo aumento delle superfici agricole destinate all'agricoltura biologica. Da più parti è, infatti, stato notato che all'interno del gruppo è più agevole introdurre e mantenere attività collaterali che portano a miglioramenti tecnici nella coltivazione o più in generale nella produzione biologica. Sotto questo profilo, già esistono in Italia esperienze che confermano questa ipotesi. Basti pensare al settore melicolo della Val di Non o dell'Alto Adige o anche al settore peschicolo delle province di Ravenna Forlì-Cesena, dove i singoli coltivatori sono quasi tutti associati a Cooperative o a strutture associative deputate a fornire assistenza tecnica e ad effettuare la commercializzazione del prodotto, senza dimenticare le strette connessioni con gli enti di ricerca che supportano costantemente gli imprenditori agricoli associati. A ciò si aggiunga che il ricorso alla C.G. può rappresentare un valido strumento per la diminuzione delle frodi nel settore biologico: il controllo sociale esercitato dai membri del gruppo nei confronti degli altri membri, impedirebbe al singolo o, comunque, renderebbe maggiormente complicato, avviare iniziative fraudolente che porterebbero discapito a tutto il gruppo. Un ulteriore vantaggio consiste nel fatto che i costi della certificazione tendono a diminuire per effetto delle economie di scala realizzate

<sup>(16)</sup> 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, 24.3.2014, COM (2014) 179 final.

all'interno del gruppo; ciò permette al prodotto certificato secondo i canoni della C.G. di accedere al mercato con maggiore facilità favorendo i piccoli produttori che rappresentano la grande maggioranza dei produttori biologici europei.

Nella proposta della Commissione del 2014 l'estensione del sistema di certificazione di gruppo ai piccoli agricoltori dell'Unione Europea persegue alcune ben distinte finalità:

- ridurre i costi di ispezione e di certificazione e gli oneri amministrativi ivi connessi,
- rafforzare le reti locali,
- contribuire allo sviluppo di migliori sbocchi di mercato,
- assicurare parità di condizioni con gli operatori dei paesi terzi.

Nel considerando n. 60 della proposta di regolamento citata, la Commissione afferma che i piccoli agricoltori dell'Unione si trovano a far fronte individualmente a costi di ispezione e ad oneri amministrativi relativamente elevati, o comunque gravosi, connessi alla certificazione biologica. Si tratta della remunerazione dei servizi di controllo che ogni operatore è chiamato a corrispondere all'organismo di controllo privato e/o all'Autorità di controllo pubblica che li fornisce<sup>17</sup>; benché il regolamento preveda la ragionevolezza del contributo, anche in un regime di mercato sottoposto alle regole della libera concorrenza, il costo sostenuto dai piccoli operatori parrebbe "insopportabile". A questi costi "diretti", si devono aggiungere altri costi ovvero quelli sostenuti dalla propria impresa attraverso proprio personale oppure facendo ricorso a consulenti e/o associazioni di consulenza, per mantenere la conformità, ad esempio:

- per effettuare notifiche all'organismo o all'Autorità di controllo in caso di prima iscrizione o in caso di variazioni;
- per mantenere le registrazioni nel quaderno di campagna o nei registri dell'allevamento;
- per aggiornare il Piano delle Misure Concrete e

Precauzionali previsto dall'articolo 63 del Regolamento (CE) n. 889/2008<sup>18</sup>;

- per gestire la documentazione provenienti dai fornitori (documento giustificativo, dichiarazione del venditore per l'assenza di OGM);
- per effettuare un'attività di autocontrollo richiesta dall'organismo e/o dall'Autorità di controllo.

La proposta della Commissione comporta indubbiamente requisiti più proporzionati in materia di ispezione e tenuta di registri per i piccoli produttori che aderiscono ad un gruppo. E', inoltre, richiamata (art. 24) l'attenzione sulle procedure da applicare per la pubblicazione delle tariffe che possono essere imposte per l'esecuzione dei controlli da parte degli Enti e/o Autorità preposte e per la vigilanza.

Per raggiungere le finalità ricollegate all'estensione della C.G. ai piccoli produttori biologici europei la proposta introduce la definizione di gruppo di operatori all'art. 3, punto 7; riserva, inoltre, gli articoli 25 e 26 (rubricati rispettivamente "Certificato biologico" e "Gruppo di operatori") alla disciplina della C. G. rinviando ad atti delegati e ad atti di esecuzione della Commissione per garantire, da un lato, l'efficacia, l'efficienza e la trasparenza della produzione biologica e del sistema di etichettatura, nonché il funzionamento efficace ed efficiente della certificazione di un gruppo di operatori, e per regolamentare, dall'altro, lo scambio di informazioni tra gruppi di operatori e l'autorità o le autorità competenti.

L'art. 3, punto 7, definisce "gruppo di operatori" un gruppo nell'ambito del quale ciascun operatore è un agricoltore la cui azienda si estende al massimo su 5 ettari di superficie agricola utilizzata; le attività del gruppo, secondo la norma, possono includere la trasformazione in alimenti o mangimi.

Non è contestabile che lo stabilire una dimensione massima di superficie agricola utilizzabile rappresenti, in effetti, un requisito facilmente misurabile in grado di consentire una valutazione oggettiva delle condizioni richieste per l'accesso del singolo operatore al grup-

(<sup>17</sup>) Si veda l'articolo 28, par.4, del Regolamento (CE) n. 834/2007. Gli Stati membri provvedono affinché gli operatori che ottemperano alle disposizioni del presente regolamento e che pagano una ragionevole tassa a titolo di contributo alle spese di controllo siano coperti dal sistema di controllo.

(<sup>18</sup>) Si veda l'articolo 63 del Regolamento (CE) n. 889/2008 che stabilisce che alla prima applicazione del regime di controllo, l'operatore redige e successivamente aggiorna: a) una descrizione completa dell'unità e/o del sito e/o dell'attività; b) tutte le misure concrete da prendere al livello dell'unità e/o del sito e/o dell'attività per garantire il rispetto delle norme di produzione biologica; c) le misure precauzionali da prendere per ridurre il rischio di contaminazione da parte di prodotti o sostanze non autorizzati e le misure di pulizia da prendere nei luoghi di magazzinaggio e lungo tutta la filiera di produzione dell'operatore.

po. Va, tuttavia, evidenziato che, talvolta, il ricorso al parametro della dimensione massima aziendale quale indice di meritevolezza dell'obiettivo di ridurre i costi di ispezione e di certificazione e gli oneri amministrativi connessi in ragione della precaria situazione economica dell'operatore, potrebbe risultare fuorviante. Va, infatti, considerato che esistono prodotti ad alto valore aggiunto (ad esempio, gli ortofrutticoli) e prodotti a scarso valore aggiunto (ad esempio, i cereali). Inoltre, i prodotti biologici appartenenti alla medesima categoria possono essere venduti a prezzi molto differenti tra loro in base al canale di mercato (vendita diretta, dettaglio specializzato o grande distribuzione) consentendo agli operatori il raggiungimento di fatturati aziendali assai diversi. Senza scendere troppo nel dettaglio è palese che un operatore ortofrutticolo abbia, normalmente, il vantaggio di vendere i propri prodotti a prezzi più elevati rispetto ad un operatore del settore cerealicolo; ne deriva che tale produttore, con 5 ettari di superficie agricola utile, potrebbe sopportare i costi di certificazione con maggiore tranquillità rispetto ad un produttore cerealicolo che disponga, proporzionalmente, di molto più terreno<sup>19</sup>.

L'articolo 25 della proposta della Commissione concerne il documento giustificativo<sup>20</sup>. La norma dispone che i gruppi di operatori (o il singolo operatore) che hanno notificato la loro attività a norma dell'articolo 24, paragrafo 1, hanno il diritto di ricevere un certificato biologico (nella disciplina vigente nella disponibilità soltanto del singolo operatore). Il certificato biologico, rilasciato ove possibile in formato elettronico, deve consentire almeno l'identificazione del gruppo di operatori (o il singolo operatore), del tipo o della gamma di prodotti coperti dal certificato e il suo periodo di validità; è, inoltre, espressamente qualificato come certifi-

cato ufficiale ai sensi del regolamento sui controlli ufficiali di prossima emanazione.

L'articolo 25, paragrafo 3, della stessa proposta introduce un'incompatibilità che impedisce la certificazione del medesimo operatore da parte di due organismi di controllo differenti. I gruppi di operatori (ma anche i singoli 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 gruppi di operatori (o i singoli operatori) sono attivi in diverse fasi della produzione, preparazione e distribuzione<sup>21</sup>. Lo scopo di questa incompatibilità è quello di rendere più agevole il controllo sul gruppo di operatori (o sul singolo operatore), migliorare la tracciabilità ed impedire eventuali frodi legate al doppio assoggettamento. A tal proposito va ricordato che la realizzazione di una frode sui prodotti biologici, scoperta in Italia nel 2011 dalla Guardia di Finanza di Verona, è stata facilitata dalla circostanza che un operatore risultasse certificato da due o più organismi per gli stessi prodotti, le stesse attività e le stesse strutture, senza che gli enti certificatori ne fossero consapevoli. Il doppio assoggettamento nel caso sopra richiamato, lungi dal rappresentare una garanzia maggiore, ha consentito di eludere i controlli e di vendere la stessa quantità di prodotto anche due volte utilizzando le due certificazioni rilasciate da organismi differenti, ognuno all'oscuro di ciò che faceva l'altro. Tuttavia, per evitare il ripetersi di situazione simili sarebbe opportuno prevedere, in aggiunta a quanto affermato nella proposta della Commissione, che il documento giustificativo rilasciato al gruppo riporti gli estremi identificativi di tutti i soggetti operatori che lo compongono e consenta, pertanto, anche a seguito di una gestione comune del database degli

(<sup>19</sup>) L'inserimento della certificazione di gruppo nella proposta della Commissione è appoggiato da un numero consistente di delegazioni degli Stati membri ed è considerato un elemento qualificante della proposta. Tuttavia la stessa definizione di gruppo di operatori non ha ancora raggiunto un sufficiente grado di consolidazione. Qualche Stato Membro ha, infatti, chiesto di non inserire un limite di fatturato in aggiunta al limite costituito dalla superficie aziendale lasciando la definizione dei dettagli dimensionali a successivi atti esecutivi. Altri Stati membri sarebbero, invece, inclini a definire un limite di fatturato sul cui valore, però, si registrano opinioni discordanti.

(<sup>20</sup>) Il documento giustificativo è attualmente disciplinato dall'articolo 29 del Regolamento CE n. 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.

(<sup>21</sup>) L'incompatibilità, di cui al terzo comma dell'articolo 25 della proposta in esame, è già contenuta nell'articolo 1, comma 1 del Decreto Ministeriale 3 maggio 2012 recante misure urgenti per il miglioramento del sistema di controllo come disciplinato agli artt. 27 e seguenti del Reg. (CE) n. 834/2007 e relativi regolamenti di applicazione e trova giustificazione nelle premesse del decreto che afferma "Considerato che l'assoggettamento dell'attività di un operatore a diversi Organismi di Controllo non favorisce la gestione ottimale ed efficace delle informazioni afferenti lo stesso operatore comportando difficoltà nello svolgimento delle attività di vigilanza e controllo".

operatori certificati, di effettuare controlli incrociati tra i vari operatori e gli organismi e/o autorità di controllo che li certificano.

L'articolo 25, paragrafo 4, introduce un'ulteriore incompatibilità che impedisce il rilascio di un certificato biologico individuale agli aderenti a un gruppo di operatori per una qualsiasi delle attività oggetto della certificazione del gruppo a cui appartengono.

Dunque, al membro singolo del gruppo di produttori non potrà essere rilasciato un documento giustificativo autonomo e non gli sarà consentito di esercitare un'attività di commercializzazione dei propri prodotti biologici nei confronti di soggetti diversi dal gruppo cui appartiene.

La corretta implementazione della disposizione rende opportuno che la Commissione emani successive norme di dettaglio, in base alle quali si statuisca che:

- il membro del gruppo è obbligato a commercializzare il prodotto solo attraverso il gruppo cui ha deciso di aderire;
- il gruppo è obbligato ad acquistare tutto il prodotto ottenuto dai propri membri;
- il gruppo deve possedere uno status giuridico che gli consenta di acquistare e vendere il prodotto;
- i membri del gruppo e il gruppo medesimo siano legati da vincoli societari (ad esempio l'associazione al gruppo o la detenzione di sue quote societarie oppure vincoli di natura contrattuale; in questo secondo caso, occorre prevedere dei requisiti minimi per il documento contrattuale).

Il sistema delle incompatibilità di cui all'articolo 25 della proposta, va, tuttavia, verificato alla luce della sua coerenza con il modello di multifunzionalità dell'agricoltura attivo nell'Unione Europea che, diversamente da quanto accade nei paesi in via di sviluppo, spinge le aziende agricole europee ad estendere le loro attività alla preparazione e/o commercializzazione di prodotti ottenuti da altre aziende agricole, nonché all'erogazione di servizi connessi all'utilizzo di attrezzature aziendali.

E', infatti, operativa in Europa una diversificazione delle attività e delle produzioni che è derivata dall'applicazione dei modelli polifunzionali per gli effetti della quale le piccole aziende agricole hanno normalmente instaurato legami commerciali con gli anelli a valle della filiera produttiva.

Tale tendenza non è di per sé in contrasto con la regolamentazione della certificazione di gruppo.

Tuttavia occorre considerare alcune ipotesi particolari in cui potrebbero venire a trovarsi alcuni piccoli produttori europei che, in ipotesi, potrebbero avere diversificato le produzioni agricole e, al contempo, sviluppato legami commerciali paralleli tra loro.

Si pensi, ad esempio, alla seguente ipotesi: un'azienda agricola vende le uve ad una cantina, le olive ad un frantoio e i cereali ad un molino; i tre acquirenti sono soggetti diversi tra loro ed operano su filiere diverse e separate; ciascuno di essi ha costituito un gruppo di produttori differente l'uno dall'altro.

L'esempio prospettato dimostra la necessità (alla luce delle incompatibilità previste dall'articolo 25) di regolamentare queste situazioni affinché il piccolo produttore che vuole commercializzare i suoi prodotti vendendoli a clienti differenti, ovvero a gruppi diversi, non sia obbligato, in definitiva, a sopportare limitazioni o svantaggi insostenibili in conseguenza di una gestione "tradizionale" dell'azienda agricola, limitazioni o svantaggi che, comunque, non avrebbe con l'ottenimento di una certificazione individuale che garantisce al piccolo operatore di commercializzare i propri prodotti con la massima libertà.

L'articolo 26 della proposta definisce le principali regole inerenti il funzionamento del Gruppo con un esplicito richiamo al funzionamento del sistema di controllo interno (SCI) di cui si sono precedentemente esaminate le principali caratteristiche secondo le norme IFOAM (v. *supra*).

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.

Un gruppo di produttori affida ad un organismo di ispezione il compito di gestire il SCI e ad un altro organismo di controllo (in questo caso un ente certificatore di terza parte autorizzato dallo Stato membro) il compito di effettuare la certificazione ai sensi del regolamento comunitario.

La proposta in esame consente di affidare questo servizio anche a organizzazioni o a singole persone che sono esterne al gruppo di produttori; si tratterebbe di un sorta di attività di audit di parte seconda e di parte prima o un mix tra queste due forme di

garanzia<sup>22</sup>. In questo caso (e la proposta della Commissione è carente sotto questo aspetto) occorrerebbe prevedere una forma di incompatibilità anche per l'organismo di controllo che esegue gli audit di certificazione di terza parte al quale non può essere affidato anche il compito di gestire il sistema di controllo interno del gruppo di operatori (controlli di seconda o prima parte).

Le eventuali carenze riscontrate dall'organismo di controllo di terza parte nella creazione o nel funzionamento del sistema di controlli interni del gruppo di produttori, in particolare la mancata individuazione o 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 da parte dell'organismo di controllo che esegue la certificazione ai sensi del regolamento comunitario.

Poiché le non conformità riscontrate sul singolo membro avranno una ricaduta sul gruppo di produttori, occorre ragionare sulle responsabilità che deriveranno agli uni piuttosto che agli altri, nel caso in cui la sanzione comminata dall'organismo di controllo produca effetti patrimoniali sul gruppo stesso, ad esempio nel caso in cui si sopprimesse la certificazione di un intero lotto di prodotto finito ottenuto a partire da singoli lotti di produttori di cui solo uno è risultato non conforme. In questa ipotesi, il danno patrimoniale potrebbe essere assai ingente e si ripercuoterebbe sul bilancio del gruppo. Occorre capire

come potranno essere regolate situazioni come queste, ad esempio impedendo il diritto di rivalsa nei confronti del membro che ha commesso la non conformità oppure prevedendo che il gruppo sanzioni i propri membri che causano danni al gruppo stesso.

## *5.- Certificazione di gruppo ed importazione dei prodotti biologici da paesi terzi in regime di conformità: due aspetti della proposta di regolamento inscindibili tra loro*

La proposta della Commissione prevede che il regime commerciale per le importazioni di prodotti biologici da Paesi terzi debba essere adattato per meglio garantire la fiducia dei consumatori che desiderano che i prodotti biologici importati rispettino norme altrettanto rigorose di quelle dell'Unione, nonché per assicurare un migliore accesso dei prodotti biologici dell'Unione al mercato internazionale (considerando 63)<sup>23</sup>. Una delle critiche mosse all'attuale sistema delle importazioni di prodotti biologici in regime di equivalenza di cui all'articolo 33.3 del Regolamento (CE) n. 834/2007 è che tale regime determina condizioni di concorrenza sleale tra i produttori dei paesi terzi ed i produttori dell'Unione Europea i quali, tra l'altro, debbono fronteggiare vari ostacoli per accedere ai mercati extra U.E., quali l'ottenimento di certificazioni aggiuntive rispetto a quella europea<sup>24</sup>. La stessa Commissione afferma che non è possibile stimare la portata della

(<sup>22</sup>) Per approfondimenti si veda la Norma Uni EN ISO 19011:2012 - Linee guida per audit di sistemi di gestione. Gli audit sono delle attività atte a misurare la conformità di determinati sistemi, processi, prodotti a determinate caratteristiche richieste e a verificarne l'applicazione. Esistono principalmente tre tipi di audit:

- audit interno;
- audit esterno di seconda parte;
- audit esterno di terza parte.

Gli audit interni sono delle verifiche effettuate direttamente dai soggetti interni all'azienda o da consulenti aziendali incaricati allo scopo. Gli audit di seconda parte sono delle verifiche eseguite da (potenziali o effettivi) partner dell'organizzazione richiedente l'audit, ad esempio un audit richiesto da un'impresa ad un suo fornitore. Per eseguire gli audit sui fornitori, oltre che personale interno è consentito l'utilizzo di organismi di ispezione, i quali possono essere accreditati a fronte di una specifica norma internazionale, la norma Iso 17020:2012. Gli audit di terza parte, sono invece condotti da organizzazioni specializzate in questo genere di controlli che, oltretutto, al termine di questa attività, rilasciano un apposito certificato di conformità. Tali soggetti sono gli enti di certificazione che sono accreditati a fronte di un'altra specifica norma internazionale, la norma Iso 17021:2011.

(<sup>23</sup>) Le posizioni degli Stati Membri sul punto delle modifiche da effettuare al regime delle importazioni dei prodotti biologici sono discordanti: alcuni si contrappongono duramente all'eliminazione dell'attuale regime di importazione di prodotti certificati da organismi di controllo riconosciuti ai fini dell'equivalenza, in quanto temono che si traduca in una consistente diminuzione delle correnti di importazione prodotti biologici provenienti dai paesi terzi. Altri Stati Membri, tra cui l'Italia, appoggiano la proposta della Commissione ritenendo poco trasparente l'attuale sistema che ha condotto gli enti certificatori ad applicare standard diversi nei Paesi terzi, con concessione di deroghe in maniera non armonizzata.

(<sup>24</sup>) Sul punto per ulteriori indicazioni sia consentito rinviare a L. Petrelli, *I regimi di qualità nel diritto alimentare dell'Unione Europea prodotti DOP IGP STG biologici e delle regioni ultraperiferiche*. 2012. Napoli, spec. pp. 235-246.

concorrenza sleale<sup>25</sup>. Tra le prime cause di slealtà della concorrenza tra produttori biologici europei ed extraeuropei è l'applicazione di standard che dovrebbero essere "equivalenti" ma in realtà non lo sono; le numerose deroghe concesse e l'ampia discrezionalità di cui godono gli enti certificatori che agiscono nei Paesi terzi, in mancanza di Autorità governative che supervisionino la loro attività, permette a questi ultimi di rilasciare le certificazioni in modo non indipendente e/o omogeneo e attraverso l'applicazione di standard meno restrittivi rispetto a quello applicato all'interno dell'Unione.

La possibilità di concludere accordi di equivalenza tra la Comunità e i paesi terzi viene mantenuta nel testo della proposta ma il sistema di equivalenza unilaterale dovrebbe essere gradualmente soppresso. La tendenza è quella di sostituirlo con un sistema di accordi basati sulla reciprocità (*trade agreements*) che consenta ai prodotti biologici ottenuti in un Paese terzo di essere liberamente messi in commercio nel territorio della Comunità, ma anche il contrario, ovvero che prodotti europei possano essere immessi liberamente nel mercato del Paese Terzo.

È inoltre prevista una graduale evoluzione del riconoscimento degli organismi di controllo che operano nei paesi terzi che sarà basato sul regime di conformità con conseguente abbandono del sistema fondato sull'equivalenza degli standard.

Con il passaggio al regime di conformità, i prodotti biologici importati debbono essere ottenuti nelle medesime condizioni con le quali è ottenuto un prodotto biologico nell'U.E.; ciò vale sia per le regole di produzione, ma anche per quelle di controllo e certificazione. Tuttavia va ricordato che il documento del *Codex Alimentarius CAC/GL 32 Guidelines for the Production, Processing, Labelling and Marketing of Organically Produced Foods*, del 1999, ultima modifica del 2013, non prevede la certificazione di gruppo e che anche il regolamento (CE) n. 834/2007, attualmente in vigore, non ammette la certificazione di gruppo all'interno dell'Unione Europea. D'altra parte va, altresì, considerato che, applicando la certificazione di gruppo nei Paesi Terzi, le tariffe degli enti certifi-

cazione diventano meno onerose e più sostenibili per i produttori di quei paesi rispetto ai produttori europei; ciò comporta che le merci da essi ottenute siano meno costose e quindi più appetite dagli importatori europei, con l'effetto di aumentare l'importazione di prodotto biologico extra comunitario. Di questa concorrenza "sleale" ne soffrirebbero solamente i produttori agricoli europei, mentre ne beneficerebbero gli importatori e/o i trasformatori di materie prime europei che potrebbero approvvigionarsi di materie prime meno costose, rivendendole, a loro volta, all'esterno dell'Unione Europea come prodotti biologici europei.

Dalle considerazioni ora effettuate si può concludere che la corretta gestione delle importazioni nell'ambito del regime di conformità rende più che opportuna e giustificabile l'estensione della certificazione di gruppo anche ai piccoli produttori europei.

## 6.- Conclusioni

La certificazione di un gruppo di produttori appare una soluzione in grado di risolvere i problemi dei piccoli produttori biologici europei che sono legati sia al costo della certificazione, sia alla complessità delle regole che spesso si traduce in oneri amministrativi; il non affrontare tali problemi impedirebbe un ulteriore sviluppo dell'agricoltura biologica europea a scapito di importazioni sempre crescenti di prodotti biologici da paesi terzi.

Vi sono però ancora delle lacune nella proposta della Commissione e diversità di opinioni tra gli Stati membri che devono trovare un minimo comune denominatore; occorre combinare l'esigenza di mantenere un sistema di controllo e di certificazione che fornisca ampie garanzie e aumenti la propria credibilità e l'esigenza di non ingessare in modo eccessivamente burocratico l'attività imprenditoriale dei gruppi di produttori che si andranno a costituire. Il quadro delle regole del nuovo sistema di agricoltura biologica dovrà anche coordinarsi con le nuove regole in materia di importazioni. L'importazione dei prodotti biologici in regime di conformità (che dovrebbe sostituire quello

<sup>(25)</sup> Si veda SWD(2014) 66 final a pagina 3 - Documento di lavoro dei servizi della Commissione sintesi della valutazione d'impatto del 24.3.2014 - 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

attuale in regime di equivalenza) sembra offrire maggiori garanzie di omogeneità del quadro di regole applicabili alle produzioni europee ed a quelle importate. Esigenze di garantire la lealtà della concorrenza tra produttori biologici europei ed extraeuropei giustificano appieno la novità dell'introduzione della certificazione di gruppo nel testo della proposta.

## **ABSTRACT**

*La certificazione di gruppo (C.G.) è un sistema di certificazione di parte terza che, nelle aree geografiche in cui è in uso, ha effettivamente dimostrato di facilitare l'accesso al regime di qualità dell'agricoltura biologica di piccoli produttori riducendo sia i costi, sia le complessità delle regole della certificazione.*

*La sua introduzione nel regime europeo dell'agricoltura biologica attraverso l'emanazione di un nuovo regolamento appare coerente con le sfide globali, gli obiettivi e le finalità generali che il settore dovrà affrontare e perseguire nei prossimi anni.*

*Group certification (G.C.) is a third-party quality assurance system that, in the geographic areas where it has been adopted, has made it easier for smallholders to achieve organic certification, thereby reducing costs and simplifying certification requirements in the process.*

*Its introduction in the European organic farming regime through the issue of a new regulation seems coherent with current global challenges, objectives and general aims which this sector will have to face and strive to accomplish in the coming years.*