

Sugli Organismi di controllo

Alberto Germanò

1.- Segni di qualità e organismi di controllo nel diritto UE e nazionale

A tutela dei consumatori e della leale concorrenza fra le imprese, è necessario che i prodotti ad indicazione geografica e quelli dichiarati biologici, per poter essere immessi nel mercato con i segni Dop, Igp e biologico, siano realizzati secondo i rispettivi disciplinari. E' dunque necessario un controllo ufficiale. Secondo il diritto dell'Unione europea ogni Stato membro deve designare l'autorità competente allo svolgimento dei controlli ufficiali intesi a verificare l'adempimento degli obblighi connessi ai regimi di qualità Dop e Igp (art. 36, Reg. 1151/2012) e al regime della produzione biologica (art. 27, Reg. 834/2007)¹. L'Autorità pubblica designata dallo Stato può delegare determinati compiti riguardanti i detti controlli ufficiali ad uno o più organismi delegati (art. 5, Reg. 882/2004 e, dal 14 dicembre 2019, art. 26, Reg. 2017/625²).

Quanto all'Italia, occorre precisare che essa, per rispettare l'obbligo di "sorvegliare" sul proprio terri-

torio il corretto uso delle indicazioni geografiche, ha dettato specifiche disposizioni con l'art. 53 della legge 24 aprile 1998 n. 128³. A tale disposizione occorre aggiungere quanto stabilito per le Dop e le Igp relative ai vini dall'art. 62 della legge 12 dicembre 2016 n. 238 dettante la Disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino, nonché, quanto alla produzione biologica, l'art. 1 del d.lgs. 220/1995. L'Autorità pubblica designata dallo Stato membro può accreditare "organismi delegati" per lo svolgimento delle funzioni (di certificazione e) di controllo, ai sensi, rispettivamente, dell'art. 53 legge 128/1998, dell'art. 64 legge 238/2016 e dell'art. 3 d.lgs 220/1995.

Nel nostro Ordinamento il MiPAAF è l'autorità nazionale preposta al coordinamento dei controlli nella materia agroalimentare, è responsabile della vigilanza sugli organismi di controllo⁴. Il controllo è esercitato da autorità pubbliche o da organismi privati autorizzati indicati dalle Regioni (comma 9, art. 53, legge 128/1998), previa valutazione di determinati requisiti tra cui quello del rispetto della norma europea EN 45011 (comma 2, art. 53 citato)⁵. La scelta dell'organismo privato, da cui l'operatore deve essere controllato e certificato, è effettuata tra quelli iscritti nello "Elenco degli organismi di controllo privati per le Dop, Igp e Stg" per quanto attiene ai prodotti con indicazione geografica (comma 8, art. 53 citato)⁶.

(1) Ed ancora vi è un'autorità pubblica incaricata da ogni Stato membro ad adottare le misure amministrative e giudiziarie adeguate per prevenire o far cessare l'uso illecito di dop e di igp prodotte o commercializzate in tale Stato membro (art. 13.3 Reg. 1151/2012).

(2) Il Reg. 882/2004 verrà sostituito dal Reg. 2017/625 del 15 marzo 2017 (relativo ai controlli ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi) a partire dal 14 dicembre 2019 (v. art. 146 del Reg. 2017/625).

(3) La disposizione è stata modificata dall'art. 14 della legge 21 dicembre 1999 n. 526.

(4) V., in proposito, l'art. 53 della legge 128/1998 sul MiPAAF come autorità preposta ai controlli sui prodotti alimentari a indicazione geografica. Per analogia indicazione si ricordano l'art. 1 del d.lgs sul biologico e l'art. 62 della legge 238/2016 per i vini. E' utile notare ancora che come organi del Ministero sono stati istituiti: il Comitato nazionale vini dop e igp, con "competenza consultiva e propositiva in materia di tutela e valorizzazione qualitativa e commerciale dei vini a dop e igp" (art. 40, legge 238/2016) e l'Unità nazionale di coordinamento della vigilanza sulle strutture autorizzate a svolgere il controllo e la certificazione dei prodotti biologici (d.m. 27 agosto 2004).

(5) Per il settore viticolo v. l'art. 64 della legge 238/2016, secondo cui "la verifica annuale del rispetto del disciplinare nel corso della produzione e durante e dopo il confezionamento del vino è effettuata da autorità pubbliche e da organismi di controllo privati, ai sensi dell'art. 2, par. 2, n. 5, del Reg. 882/2004, che operano come organismi di certificazione secondo i criteri fissati nell'art. 5 dello stesso regolamento"; essendo stabilito che gli organismi di controllo privati "devono essere accreditati in base alla norma UNI CEI EN ISO/IEC 17065:2012"; mentre le autorità pubbliche "devono essere conformi ai requisiti previsti ai punti 5.1, 6.1, 7.4, 7.6, 7.7, 7.8, 7.12 e 7.13 della stessa norma UNI CEI EN ISO/IEC 17065:2012". La vigilanza sugli organismi di controllo autorizzati è esercitata dall'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari-ICQRF, che è un dipartimento del MiPAAF (comma 17 dell'art. 64 della legge 238/2016).

(6) Per il comma 12 dell'art. 64 della legge 238/2016 sui vini, "la scelta dell'organismo di controllo è effettuata dai soggetti proponenti le registrazioni, contestualmente alla presentazione dell'istanza di riconoscimento della DO o dell'IG e, per le denominazioni o indicazioni già riconosciute, dai consorzi di tutela incaricati dal Ministero".

E' stabilito che vi debba essere un solo organismo di controllo per ogni IG riconosciuta (comma 11, art. 53 citato)⁷.

2.- I soggetti "a monte" del sistema di controllo: il MiPAAF e i soggetti privati incaricati di pubbliche funzioni

L'organismo di controllo si interfaccia, a monte, con l'autorità pubblica designata al coordinamento dei controlli, cioè con il MiPAAF nelle fattispecie agroalimentari; e, a valle, con gli imprenditori – detti "operatori" – che gli hanno chiesto di certificare, innanzitutto, il loro rispetto dei disciplinari produttivi e, poi, di sottoporli a controllo per la conferma della certificazione.

Per quanto concerne il rapporto con il MiPAAF è opportuno rammentare che sempre più spesso l'esercizio di pubbliche funzioni viene affidato a soggetti con personalità giuridica di diritto privato, anche in applicazione del principio di sussidiarietà⁸. In altre parole, per ragioni di efficienza e di economicità avviene che le amministrazioni pubbliche provvedano all'esercizio delle proprie funzioni anche avvalendosi di soggetti privati, i quali agiscono in funzione strumentale della pubblica amministrazione mediante organizzazione e mezzi propri. Ciò si verifica ogni volta che, in applicazione dell'art. 5 del Reg. 882/2004 e, nell'immediato futuro, dell'art 28 del Reg. 2017/625, lo Stato membro deleghi determinati compiti riguardanti i controlli a organi-

smi (anche) privati. Questi, però, per ricevere la delega (art. 5, Reg. 882/2004; art. 28, Reg. 2017/625) devono avere determinati requisiti di competenze, attrezzature, infrastrutture, personale e conformità alle norme pertinenti ai compiti delegati tra cui quella EN ISO/IEC 17020, nonché essere imparziali ed esenti da qualsiasi conflitto di interesse (art. 29 Reg. 2017/625). Per il mancato rispetto degli obblighi posti a loro carico dall'art. 32 dello stesso regolamento, gli Organismi di controllo possono subire la revoca della "delega" con provvedimento dell'Autorità, la quale, ai fini della vigilanza, ha l'obbligo di organizzare audit o ispezioni (art. 33 Reg. 2017/625).

E' bene notare la parola "delega"⁹: il termine consente di cogliere *ictu oculi* il senso dell'affidamento, al soggetto "delegato", delle funzioni del "delegante".

Poiché dette funzioni sono di diritto pubblico, il "delegato", benché soggetto privato, è investito della funzione di dare certezza pubblica della conformità dell'attività degli operatori ai relativi disciplinari Dop, Igp e biologico a cui si devono attenere. In altre parole, un dato soggetto privato viene "rivestito" di sostanziale pubblicità, sicché gli atti da esso adottati hanno natura amministrativa sottoposti ad impugnazione per gli stessi vizi degli atti della Pubblica Amministrazione¹⁰.

3.- I soggetti "a valle" del sistema di controllo: organismi di controllo e rapporto contrattuale di diritto

(⁷) La disposizione è ribadita dal comma 14 dell'art. 64 della legge 238/2016 sui vini: "Ogni produzione riconosciuta è soggetta al controllo di un solo organismo di controllo". Oltre tali autorità pubbliche e organismi privati autorizzati e ben distinti da essi, vi sono Consorzi, costituiti ai sensi dell'art. 2602 cod. civ., a cui è assegnata la tutela delle dop e igp: si tratta, più precisamente, dei c.d. Consorzi di tutela, le cui funzioni sono "la tutela, la promozione, la valorizzazione, l'informazione del consumatore e la cura generale degli interessi relativi alle denominazioni" geografiche (comma 15, art. 53 citato). Ai Consorzi di tutela la legge 238/2016 sui vini dedica i dodici commi dell'art. 41, nonché gli artt. 81 e 82: nei primi è sostanzialmente ribadita la normativa del 15° comma dell'art. 53 della legge 128/1998; nei secondi sono stabilite (nuove) disposizioni sulla tutela dei consorzi incaricati dei controlli e sulle sanzioni per le eventuali inadempienze commesse dai consorzi di tutela.

(⁸) Con il termine "sussidiarietà" ci si riferisce al ruolo suppletivo delle competenze dell'autorità centrale rispetto a quelle decentrate (c.d. sussidiarietà verticale), nonché al ruolo suppletivo di soggetti privati rispetto a quelli pubblici che hanno, però, il ruolo sussidiario del coordinamento (c.d. sussidiarietà orizzontale).

(⁹) La nostra legge 128/1998 usa il termine "autorizzazione" a svolgere l'attività di controllo, ma la sostanza è la stessa. In altre parole, funzioni pubbliche vengono affidate ai soggetti privati "autorizzati" alla certificazione e al controllo.

(¹⁰) Proprio per tale "natura" pubblica degli Organismi di controllo il TAR Friuli Venezia Giulia con la sentenza 19 giugno 2014 n. 125 ha affermato che, in forza della legge 241/1990 di disciplina dell'accesso agli atti amministrativi, l'Istituto Nord Est Qualità (INEQ) e l'Istituto Parma Qualità (IPQ) avevano il dovere dell'ostensione degli atti alla richiedente società Assec Srl Società agricola esercente attività di allevamento e vendita di suini destinati a diventare prosciutti San Daniele e Parma che i predetti INEQ e IPQ avevano sottoposta a controllo e sanzionata per una pretesa non conformità, al disciplinare produttivo Dop, del sistema di allevamento impiegato.

privato con gli operatori controllati

Quanto al rapporto a valle, cioè con l'operatore soggetto al controllo, va premesso che l'organismo di controllo è stato scelto (dal singolo produttore in caso di prodotti biologici, ovvero per l'intera denominazione in caso di prodotti DOP o IGP) perché innanzitutto controlli e poi certifichi il rispetto dei disciplinari di produzione di qualità. Il rapporto che si instaura fra controllore e controllato è certamente di diritto privato essendo, entrambe le parti, soggetti privati legati tra di loro da contratto, e più precisamente dal contratto con cui l'operatore si sottopone volontariamente alla vigilanza dell'Organismo e al suo potere di irrogargli le misure tipizzate, nel loro contenuto, dalla legge in caso esso ravvisi delle non conformità ai relativi disciplinari a cui l'operatore deve attenersi nell'esercizio dell'attività.

Il fatto, però, è che l'organismo di controllo svolge, come si è detto, funzioni delegategli dalla pubblica amministrazione, cioè che nella specie si ha esercizio privato di funzioni pubbliche. La conseguenza è che diventa essenziale accertare se, nell'ipotesi di un contrasto tra l'organismo di controllo e il singolo operatore, ricorrano, o meno, indici di pubblicità, ovvero se la questione trascenda il rapporto privatistico che li lega. Con l'ulteriore conseguenza che se detti indici ricorrano e se il contrasto sfoci in una lite, la competenza sarà del giudice amministrativo.

In definitiva, nel caso in cui l'Organismo di controllo, dopo avere accertato il mancato rispetto del disciplinare produttivo, abbia sospeso o escluso l'operatore dal circuito, ad esempio, del biologico¹¹, è certo che la funzione sanzionatoria esercitata dall'Organismo di controllo trascende il rapporto contrattuale di diritto meramente privato ed è, invece, espressione della funzione pubblica di controllo

delegatagli. Eguale è la conclusione nell'ipotesi in cui l'Organismo di controllo abbia contestato il sistema di produzione da parte dell'operatore perché non conforme a specifici disciplinari Dop¹².

ABSTRACT

Il Regolamento (UE) 2017/625 (che entrerà in applicazione il 14 dicembre 2019 in sostituzione del Reg. 882/2004, salve talune disposizioni aventi applicazione con diversa decorrenza) disciplina – fra l'altro – il sistema di controllo della produzione e commercializzazione dei prodotti agroalimentari Dop, Igp e biologici. Un sistema di “forte” controllo di siffatti prodotti è, invero, necessario per garantire la verità della corrispondenza dei segni al reale, e ciò nell'interesse non solo dei consumatori, ma anche dei produttori.

Ovviamente la normativa UE trova applicazione nel nostro Ordinamento, che ha emanato la legge 128/1998 (modificata dalla legge 526/1999) per le indicazioni geografiche dei prodotti agroalimentari diversi dal vino, la legge 238/2016 per le indicazioni geografiche dei vini, ed il d.lgs. 220/1995 (da ultimo sostituito dal d.lgs. 20/2018) per i segni dei prodotti biologici.

A monte del sistema italiano vi è il MiPAAF, il quale delega il controllo ad autorità pubbliche e ad organismi di diritto privato, ai quali è stato affidato l'esercizio di pubbliche funzioni. A valle del sistema italiano vi sono i singoli “operatori”, i quali si rapportano con gli organismi di controllo in un rapporto contrattuale di diritto privato, che però può, nel caso concreto, essere espressione della funzione pubblica di controllo con conseguente – nell'ipotesi di contestazio-

⁽¹¹⁾ E' il caso affrontato dal Trib. di Bologna che, con sentenza 28 gennaio 2016 n. 3181, ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione a favore del giudice amministrativo, proprio perché l'applicazione delle sanzioni ex art. 4 del d.lgs. 220/1995 in attuazione del Reg. 2092/1991 in materia di produzione biologica è espressione di quella potestas di controllo naturalmente spettante alla P.A. e da essa delegata all'organismo privato.

⁽¹²⁾ E' il caso risolto dal TAR Lazio, Sezione Seconda Ter, 26 marzo 2013 n. 3125, relativo ai provvedimenti emessi dall'Istituto Nord Est Qualità (INEQ) e dall'Istituto Parma Qualità (IPQ) nei confronti di imprese agricole di allevamento di maiali destinati alla produzione di prosciutti Dop San Daniele e Parma, perché non conformi ai rispettivi disciplinari di produzione per l'utilizzo di verri non appartenenti al tipo genetico preso in considerazione dai detti disciplinari.

ne di un provvedimento di sospensione o di espulsione dal sistema – giurisdizione amministrativa.

Regulation (EU) 2017/625 (which shall apply from 14 December 2019, except otherwise provided for in article 167, and will supersede Reg. No 882/2004) set – among others – the rules applicable to the official controls performed for the verification of compliance with the rules in the areas of organic production and labelling of organic products, use and labelling of PDO, PGI and traditional specialities guaranteed.

A system of “strong” official control is necessary to guarantee that food products using those quality names are in compliance with respective product specifications, in the interest both of consumers and of producers.

Eu rules are applied in Italy, which introduced Law No 128/1998 (modified by Law No 526/1999) on PDO and PGI, Law No 238/2016 on quality wines, and Leg. Decree No 220/1995 (recently superseded by leg. Decree No 20/2018) for organic products.

The Central Authority in Italian is the Ministry for Agricultural, Food and Forestry Policies, which delegates the official controls to public authorities or to private bodies exercising public functions.

Single producers enter in a private law contractual relation with the private bodies, which perform a public function when they exercise control on the respect of the product specifications. As a consequence, cases of judicial conflicts regarding decisions of the private certification bodies on the compliance or non-compliance of product specifications by the producers are assigned to the administrative courts.